

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1994

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 1994.

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 1994. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál, sem ég kannaði 1994, svo og tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál. 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 lagatiltvitnanir, svo og skrá yfir mál í númeraröð.

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 lagatiltvitnanir, en þar er sá háttur hafður á, að skrárnar ná einnig til ársskýrslna fyrri ára.

Reykjavík, 15. ágúst 1995.
Gaukur Jörundsson.

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1994

Ágúst 1995

Prentsmiðjan Oddi hf.

Efnisyfirlit

	Bls.
I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS ÁRIÐ 1994	9
II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLU ÞEIRRA ÁRIÐ 1994	13
1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 1994	13
1.1. Mála fjöldi	13
1.2. Skipting kvartana	13
1.3. Afgreiðsla mála	15
1.4. Skipting mála eftir aðilum, sem kvörtun beinist að	15
1.5. Skipting mála eftir viðfangsefnum	18
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál	19
2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–1994	19
2.2. Fjöldi skráðra kvartana 1994 hjá umboðsmönnum hinna norrænu þjóðþinga á hverja 100.000 íbúa	20
2.3. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–1994	21
2.4. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–1994	22
2.5. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–1994	23
2.6. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–1994	23
III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1994	24
1.0. Almennatryggingar	24
1.1. Ekkjulfeyrir. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Umsókn um bætur skilyrði bótagreiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins	24
1.2. Ákvörðun vasapeninga til sjúklinga utan sjúkrahúsa. Almennt heimildarákvæði. Birting stjórnvaldsákvæðana	27
1.3. Almennatryggingar. Öror kubætur. Öror kustyrkur. Valdsvið tryggingaráðs. Skaðabótaréttur	31
1.4. Þátttaka almennatrygginga í tannréttingum barna. Frestir	34
2.0. Atvinnuréttindi	37
2.1. Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaksturs. Lagaheimild. Stjórnsýsluframkvæmd	37
2.2. Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs. Útgerðarleyfi. Aldursskilyrði. Jafnræðisregla. Mannréttindasáttmáli Evrópu	41
3.0. Byggingar- og skipulagsmál	49
3.1. Skipulagsstjórn ríkisins. Sérstakt hæfi stjórnarmanna. Álitsumleitan. Frumkvæðisathugun	49
4.0. Dýravernd	54
4.1. Dýrasýningar. Leyfi lögreglustjóra	54
5.0. Foreldrar og börn	60
5.1. Framfærsluskylda foreldra. Ákvörðun meðlagsfjárhæðar. Rökstuðningur. Málsraði. Skyldubundið mat stjórnvalda	60
5.2. Svipting forsjár. Málsmeðferð barnaverndarráðs. Umgengnisréttur foreldra við barn í fóstri. Stjórnsýslukæra	69

5.3.	Forsjá og umgengnisréttur. Málsmeðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytis. Bein afskipti ráðherra af meðferð máls. Endurupptaka máls. Málshraði. Hlutverk lögreglu við innsetningargerð í umráð barns. Málsmeðferð embættis ríkissaksóknara	73
5.4.	Meðlagsúrskurður. Innheimtustofnun sveitarfélaga. Áhrif ógildingar á faðernisviðurkenningu á innheimtu meðlagsskuldar	87
6.0.	Heilbrigðismál	91
6.1.	Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysadeild. Meðalhófsreglan. Vandaðir stjórnýsluhættir	91
7.0.	Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit	93
7.1.	Skilyrði þess að heilbrigðisyfirvöld megi fjarlægja númerslausar bifreiðar. Leiðbeiningar um kærueimild. Rökstuðningur. Þagnarskylda	93
8.0.	Húsnæðismál	104
8.1.	Byggingarsamvinnufélög. Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins. Meinbugir á lögum	104
8.2.	Félagslegar íbúðir. Útreikningur kaupverðs	116
8.3.	Greiðslur til seljenda félagslegra íbúða	121
9.0.	Landbúnaður	128
9.1.	Landgræðsla. Stjórnýslukæra. Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar. Skilyrði afturköllunar	128
9.2.	Garðyrkja. Bjargráðasjóður. Útreikningur bóta. Jafnræðisregla. Hæfi stjórnarmanns	140
9.3.	Innflutningur matvöru. Lagastoð reglugerðar. Stjórnvaldsákvörðun. Rökstuðningur. Meðalhófsregla	154
9.4.	Búvörusamningur. Ákvörðun um greiðslumark lögbýlis	163
10.0.	Lögreglumál	167
10.1.	Veiting skemmtanaleyfis. Löggæslugjald. Jafnræðisregla. Meinbugir á stjórnýslufrákvæmd	167
11.0.	Mannanöfn	171
11.1.	Breyting á kenninafni. Meinbugir á lögum	171
11.2.	Skráning mannanafna í þjóðskrá. Breyting nafnritunar. Jafnræðisregla. Setning reglna um nafnbreytingar. Frumkvæðisathugun	172
12.0.	Málsmeðferð stjórnvalda	180
12.1.	Sérstakt hæfi sýslumanns	180
12.2.	Arðskrá. Rökstuðningur	180
13.0.	Námslán og námsstyrkir	183
13.1.	Endurgreiðsla námslána. Tekjur maka. Jafnræðisregla. Lagaskil	183
13.2.	Innheimta námslána. Sjálfskuldarábyrgð. Starfssvið umboðsmanns	184
14.0.	Opinberir starfsmenn	186
14.1.	Stöðuveitingar. Umsögn	186
14.2.	Stöðuveiting. Umsögn. Málsmeðferð tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins	187
14.3.	Ávirðingar í starfi. Andmælaréttur. Opinberum starfsmanni gefinn kostur á að segja upp starfi sínu. Málshraði	193
14.4.	Ofgreidd laun. Skilyrði endurkröfu. Skilyrði skuldajafnaðar	196

14.5.	Niðurlagning stöðu. Biðlaun. Sambærileg staða	200
14.6.	Uppsögn ríkisstarfsmanns. Málefnaleg sjónarmið	207
14.7.	Starfsgengisskilyrði. Almennt hæfi. Skyldubundið mat stjórnvalda. Meðalhófsreglan. Ökuleyfissvipting. Stjórnvaldsfyrirmæli	209
15.0.	Póstur og sími	217
15.1.	Lokun síma vegna mistaka. Lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla. Samningsskilmálar opinberra aðila	217
16.0.	Ríkisábyrgð á launum	224
16.1.	Lög um ríkisábyrgð á launum. Vinnulaunakrafa framkvæmdastjóra	224
17.0.	Skattar og gjöld	225
17.1.	Skoðunar- og eftirlitsgjald loftfara. Lagastoð gjaldskrár	225
17.2.	Vatns- og holræsagjald. Skattar. Gjaldstofn. Lagastoð reglugerða	233
17.3.	Gatnagerðargjald. Innheimta B-gatnagerðargjalds. Lagastoð reglugerðar	239
17.4.	Gatnagerðargjald. Álagning og innheimta B-gatnagerðargjalds. Upplýsingaskylda stjórnvalda. Svör við erindum. Meinbugir á lögum	244
17.5.	Gatnagerðargjöld. Álagning og innheimta B-gatnagerðargjalds. Staðfesting félagsmálaráðuneytis á reglugerð um gatnagerðargjöld. Lagaheimild reglugerðar. Meinbugir á lögum	254
17.6.	Staðgreiðsla skatta. Álag á vanskilafé. Kæruheimild. Röng lagatilvísun í úrskurði. Meinbugir á lögum	261
17.7.	Opinber gjöld. Yfirséðir nefndir. Rannsóknarregla. Umsögn ríkisskattstjóra. Lögbundnir frestir	270
17.8.	Kæra til skattstjóra. Frestir til afgreiðslu máls	275
17.9.	Skattmeðferð hlutabréfaeignar. Frestun réttaráhrifa vegna kæru. Fordæmisgildi úrskurða yfirséðir nefndar	276
18.0.	Skólamál	295
18.1.	Brottvísun nemanda úr skóla. Meðalhófsreglan. Ákvæði stjórnsýslulaga eiga við um ákvörðun um brottvísun úr skóla. Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum	295
19.0.	Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun	303
19.1.	Alþingi	303
19.2.	Dómstólar	303
19.3.	Mál verður borið undir sérstaka eftirlitsstofnun	305
19.4.	Málskot til æðra stjórnvalds	306
19.5.	Málsaðild	307
19.6.	Umboðsmaður Alþingis mælir með gjafsókn	307
20.0.	Stjórnsýslunefndir	311
20.1.	Umsjónarnefnd fólksbifreiða. Almennt hæfi nefndarmanns	311
20.2.	Skipun nefndarmanna í örorkunefnd. Almennt hæfi nefndarmanns	314
21.0.	Stjórnun fiskveiða	327
21.1.	Stjórn fiskveiða á alþjóðlegu hafsvæði. Lagaheimild reglugerðar. Þjóðaréttur	327

21.2.	Fiskveiðasjóður Íslands. Synjun lánsúmsóknar	332
21.3.	Úthlutun veiðiheimilda til smábáta. Mæling báta. Jafnræðisregla	336
21.4.	Úthlutun veiðileyfa. Tilraunaveiðar. Jafnræðisregla. Úrlausnum Fiskistofu verður skotið til sjávarúvegsráðuneytis	346
21.5.	Umsögn sveitarfélags um sölu aflahlutdeildar fiskiskips. Aflahlutdeild. Aflamark	351
22.0.	Sveitarfélög	356
22.1.	Atvinnuleysisráningar- og vinnumiðlunarkerfi. Lagastoð ákvörðunar. Álitsumleitan	356
22.2.	Jöfnunarsjóður sveitarfélaga. Jafnræðisreglur	362
23.0.	Umhverfismál	371
23.1.	Veiðitími rjúpu. Lagaheimild stjórnvaldsfyrirmæla. Rannsóknarreglan. Meðalhófsreglan	371
23.2.	Aðgangur að upplýsingum um umhverfismál. Lögboðinn afgreiðslufrestur. Skýringar á tögum á afgreiðslu máls	381
24.0.	Utanríkisþjónusta	384
24.1.	Aðstoð starfsmanns íslensks sendiráðs erlendis	384
25.0.	Útboð	387
25.1.	Útboð í smíði skips. Opinbert eftirlit. Vandaðir útboðshættir. Jafnræðisregla	387
26.0.	Vegamál	404
26.1.	Girðingar. Viðhald	404
27.0.	Ökuréttindi	410
27.1.	Endurveiting ökuréttinda. Álitsumleitan.	410
IV.	UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA	415
V.	SKRÁR	420
1.	Númeraskrá	420
2.	Lagaskrá	423
3.	Atriðisorðaskrá	440

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1994.

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 þrír, Páll Hreinsson, sérstakur aðstoðarmaður umboðsmanns, Katrín Jónasdóttir, skrifstofustjóri, og Þórhallur Vilhjálmsson, lögfræðingur. Þórhallur Vilhjálmsson var í námsleyfi frá 1. september 1994, en í fjarveru hans gegndi Elín Blöndal, lögfræðingur, starfinu og hóf hún störf 1. júlí 1994. Auk þeirra starfaði Dóra Guðmundsdóttir, lögfræðingur, við embættið um tveggja mánaða skeið. Sem fyrr naut ég aðstoðar nokkurra manna vegna einstakra viðfangsefna.

Ég ákvað að víkja sæti í þremur málum og skipaði forseti Alþingis Friðgeir Björnsson, dómstjóra, til að fara með þau, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

2.

Á árinu 1994 voru skráð 342 ný mál. Á árinu tók ég fimm mál upp að eigin frumkvæði. Skráð mál á grundvelli kvartana, sem bornar voru fram, voru 337. 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 stjórnýslunnar, 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 1994, og í þriðja kafla eru niðurstöður og álit í einstökum málum.

3.

Á bls. 9 í skýrslu minni fyrir árið 1992 vakti ég athygli Alþingis á því, að mér hefðu þá borist fleiri kvartanir út af gjaldtöku og skattheimtu en árin á undan. Sá ég ástæðu til þess að áréttta þær grundvallarreglur, sem gilda um skatta og gjöld.

Þegar stjórnvöld hafa innheimt þjónustugjöld umfram það, sem lög heimila, hefur reynt á réttarreglur um endurgreiðslu oftekens fjár. Stjórnvöld hafa í slíkum tilvikum oft neitað að endurgreiða oftekin þjónustugjöld, nema gjaldandi hafi greitt gjöldin með fyrirvara. Nokkur réttaróvissa hefur ríkt um lagalega þýðingu fyrirvara um endurgreiðslu í þessu sambandi. Færa má að því veigamikil rök að slíkt skilyrði sé ekki alltaf eðlilegt eða réttlátt í skiptum ríkis við greiðendur opinberra gjalda. Af því tilefni ritaði ég Alþingi bréf, dags. 10. nóvember 1993, og vakti athygli þess á vandamálinu, með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987. Á 117. löggjafarþingi lagði efnahags- og viðskiptanefnd fram frumvarp til laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Í frumvarpinu var meðal annars fjallað um skyldu stjórnvalda til endurgreiðslu oftekens fjár, frumkvæði stjórnvalda um endurgreiðslu, vexti, fyrningu og fleira. Frumvarpið var ekki tekið á dagskrá á 117. löggjafarþingi. Skipaði þá fjármálaráðherra nefnd til þess að fjalla um málið. Á 118. löggjafarþingi lagði fjármálaráðherra síðan fram frumvarp til laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Frumvarpið hlaut samþykki Alþingis og var síðan birt sem lög nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Samkvæmt lögnum er það ekki skilyrði endurgreiðslu oftekinna gjalda að greiðandi hafi greitt með fyrirvara. Í 1. mgr. 1. gr. laganna segir, að stjórnvöld, sem innheimta skatta eða gjöld, skuli endurgreiða það fé, sem ofgreitt reynist lögum samkvæmt, ásamt vöxtum skv. 2. gr. Í 2. mgr. 1. gr. laganna kemur fram, að

stjórnvöld skuli hafa frumkvæði að slíkum endurgreiðslum, þegar þeim verði ljóst að ofgreitt hafi verið. Samkvæmt 5. gr. laganna öðlast lögin gildi 1. janúar 1996 og taka til ofgreiðslu á sköttum og gjöldum, sem á sér stað eftir það tímamark.

Á þessum tímamótum tel ég rétt að vekja athygli Alþingis á því, að í málum, sem ég hef haft til umfjöllunar og snerta ýmiss konar gjaldtöku, hefur það oft valdið vanda, að lög eru í mörgum tilvikum óskýr um þau þjónustugjöld, sem stjórnvöldum er heimilt að taka, og að stundum er ekki nægilega vandað til undirbúnings og útreikninga, þegar að því kemur að ákveða fjárhæð þjónustugjalda.

Í bréfi samgönguráðuneytisins til mín, dags. 4. júlí 1995, kemur fram, að ráðuneytið hyggist taka öll lagaákvæði um gjaldtökuheimildir, sem falla undir ráðuneytið og stofnanir þess, til endurskoðunar. Ég tel þessa ákvörðun samgönguráðuneytisins mikilvæga, enda er almenn þörf á að farið verði skipulega yfir heimildir opinberra aðila til gjaldtöku og gengið úr skugga um, að skýr heimild sé til gjaldtöku og fjárhæð gjalds ekki hærri en lagaheimild þess leyfir. Komi í ljós, að annmarkar séu á gjaldtökuheimild, ber að leita atbeina Alþingis til þess að úr verði bætt.

Í skýrslu minni fyrir árið 1993, bls. 312, fjallaði ég meðal annars um ráðstöfun gjalda, sem innheimt voru fyrir leyfi til hreindýraveiða skv. lögum nr. 28/1940, um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, sbr. lög nr. 72/1954. Með stjórnvaldsfyrirmælum ákvað umhverfisráðuneytið að gjöldin skyldu meðal annars renna til reksturs hreindýraráðs. Eins og nánar greinir í álitinu mínu, var þessi ráðstöfun gjaldanna heimildarlaus, í fyrsta lagi vegna þess að hún studdist ekki við sérstaka lagaheimild og í öðru lagi vegna þess að hún fór beinlínis í bága við 2. gr. laga nr. 28/1940. Samkvæmt síðastgreindu lagaákvæði skyldi kostnaður vegna þeirra manna, sem ráðnir yrðu til aðstoðar yfirvöldum landsins við eftirlit með því að lögunum yrði hlýtt og til þess að hafa að öðru leyti eftirlit með hreindýrum, greiddur úr ríkissjóði. Hinn 5. nóvember 1993 ritaði ég umhverfisráðherra bréf og óskaði eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af umræddu álitinu. Kom þá í ljós að umræddri gjaldheimtu og ráðstöfun gjaldanna hafði verið haldið áfram óbreyttri. Eftir að ég hafði fengið staðfestingu umhverfisráðuneytisins á því að þetta væri rétt, ritaði ég því bréf hinn 5. janúar 1995 og er það að finna á bls. 418 í skýrslu þessari. Í tilefni af máli þessu tel ég sérstakt tilefni til þess að áréttta, að það er ein af grundvallarreglum réttarríkis og íslenskrar stjórnskipunar, að *stjórnsýslan er lögbundin*. Í því felst, að ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og vera í samræmi við lög. Ég bendi á, að umhverfisráðuneytið hélt áfram óbreyttri ráðstöfun umrædds gjalds fram að gildistöku laga nr. 64/1994, án þess að hafa haft til þess viðhlítandi lagaheimild, þar sem ráðuneytið taldi „óheppilegt“ að víkja frá henni. Lá þá hins vegar fyrir það álit mitt, að ráðstöfun gjaldsins skorti ekki aðeins lagastoð, heldur færi beinlínis í bága við lög.

4.

Breyting á verklagi stjórnvalda, skipulagi þeirra eða skiptingu verkefna á milli þeirra hefur oft í för með sér að breyta verður störfum ríkisstarfsmanna. Stjórnvöld hafa heimild til þess að breyta störfum ríkisstarfsmanna, enda séu slíkar breytingar í samræmi við lög, byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og ekki þyngri í garð starfsmanna en nauðsyn ber til. Þó að stjórnvöld hafi töluvert svigrúm til þess að ákveða, til hvaða breytinga skuli gripid í tilefni af endurskipulagningu hjá hinu opinbera eða öðrum breytingum, eru því þó ákveðin takmörk sett, hvaða breytingar ríkisstarfsmönnum sé skylt að þola. Það fer eftir eðli og umfangi þeirra breytinga, sem gerðar eru á starfi ríkisstarfsmanns, hvaða mörk réttarreglur setja stjórnvöldum við slíkar breytingar. Að lögum er gert ráð fyrir þremur meginleiðum við slíkar breytingar á störfum eða stöðu ríkisstarfsmanna.

Samkvæmt 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er ríkis-

starfsmanni skylt að hlíta lögmæltum *breytingum á störfum* sínum og verkahring frá því, er hann tók við starfi, enda hafi breytingin ekki áhrif til skerðingar á launakjörum hans eða réttindum. Það sama gildir um breytingar, sem yfirmaður starfsmanns ákveður, en slíkra ákvörðun getur starfsmaður skotið til ráðherra.

Samkvæmt 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar getur forseti Íslands *flutt embættismenn úr einu embætti í annað*, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum. Veita skal þeim kost á að velja um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk. Sérreglur gilda um umboðsstarfalausna dómara, sbr. 61. gr. stjórnarskrárinnar. Fræðimenn hafa talið að sams konar reglu og fram kemur í 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar verði beitt um tilflutning annarra ríkisstarfsmanna, sbr. 5. tl. 4. gr. laga nr. 38/1954.

Loks geta stjórnvöld ákveðið að *leggja stöðu niður*, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, enda sé staðan ekki lögbundin. Í 14. gr. laga nr. 38/1954 er m.a. fjallað um réttindi þeirra ríkisstarfsmanna, sem látið hafa af starfi, vegna þess að staða þeirra hefur verið lögð niður.

Það hefur vakið athygli mína, að stundum skortir á, að stjórnvöld taki þegar í upphafi skýra afstöðu til þess, *á hvaða lagagrundvelli* ætluin er að breyta störfum eða stöðu ríkisstarfsmanna. Þetta hefur grundvallarþýðingu, þar sem ólík sjónarmið eiga við um úrlausn mála eftir því, á hvaða lagagrundvelli úr máli er leyst. Þá gilda einnig ólíkar reglur um meðferð slíkra mála. Slíkur annmarki á meðferð og úrlausn máls getur hæglega leitt til þess, að ákvörðun teljist ógildanleg og í sumum tilvikum til bótaskyldu ríkissjóðs.

5.

Með lögum nr. 82/1994, um reynslusveitarfélög, svo og öðrum lagabreytingum, sem átt hafa sér stað síðustu ár, hafa mörg verkefni þegar verið flutt frá ríki til sveitarfélaga og fyrirhugað er að flytja önnur. Í ljósi þessarar þróunar tel ég ástæðu til að vekja athygli Alþingis á nauðsyn þess að jafnframt sé hugað að tilhögun *eftirlits* með stjórnsýslu sveitarfélaga.

Eftirliti með sveitarfélögum er að gildandi lögum í höfuðatriðum hagað með þeim hætti, að félagsmálaráðuneytið hefur almennt eftirlit með því, að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum lögum samkvæmt, sbr. 118. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Á sumum sviðum er mælt fyrir um sérstakt eftirlit annarra ráðuneyta og stofnana með tilteknum málaflökkum. Þá er almenn kæruehimild til félagsmálaráðuneytisins, en skv. 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 skal ráðuneytið úrskurða um ýmis vafaatriði, sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna. Loks er í lögum mælt fyrir um nokkrar sérstakar kæruehimildir til annarra ráðuneyta. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, getur umboðsmaður Alþingis því aðeins fjallað um stjórnsýslu sveitarfélaga að um sé að ræða ákvarðanir, sem skjóta má til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Þær stjórnvaldsákvarðanir, sem teknar eru af sveitarstjórnnum eða starfsmönnum þeirra og ekki eru kærnanlegar til stjórnvalda ríkisins, er því heldur ekki hægt að bera undir umboðsmann Alþingis.

Íslenskur stjórnsýsluréttur er hvað skyldastur norskum og dönskum stjórnsýslurétti. Bæði í Noregi og Danmörku hafa verkefni í töluverðum mæli verið flutt frá ríki til sveitarfélaga. Í báðum þessum löndum eru starfandi stjórnvöld, sem hafa virkt eftirlit með lögmæti stjórnsýslu sveitarfélaga (d. legalitetskontrol). Í Danmörku eru til dæmis starfandi sérstök stjórnvöld í hverju amti, sem hafa þetta hlutverk. Reynist ákvörðun sveitarstjórnar ólögmæt, fella þau hana úr gildi að eigin frumkvæði. Á grundvelli meginreglunnar um sjálfstjórn sveitarfélaga endurskoða umrædd stjórnvöld aftur á móti einungis lögmæti ákvarðana. Þá geta þau einungis fellt ákvörðun úr gildi. Á grundvelli 118. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 á félagsmálaráðuneytið að hafa svipað eftirlit með sveitarfélögum hér á landi og umrædd stjórnvöld.

Þá tel ég ástæðu til að minna enn á þá réttaróvissu, sem á mörgum sviðum hefur ríkt um það, hvort ákvarðanir sveitarstjórna séu kærnanlegar. Eins og ég rakti í skýrslu minni fyrir árið 1993, bls. 10, tel ég mikilvægt, að lagaheimildir til að skjóta stjórnvaldsákvörðunum til æðra stjórnvalds séu skýrar, einfaldar og aðgengilegar, enda er hér um að ræða mikilsvert úrræði fyrir borgaranna, sem grundvallað er á sjónarmiðum um auknið réttaröryggi og réttarvernd borgarana, svo og ýmsu hagræði af slíkri málsmeðferð. Ég tel að slík óvissa sé einnig mjög bagaleg fyrir sveitarstjórnir.

Að því leyti sem heimilt er að kæra stjórnvaldsákvæðanir sveitarstjórna til annarra stjórnvalda, tel ég að oft skorti á, að lög séu nægjanlega skýr um það, *á hvaða grundvelli* endurskoðun á stjórnvaldsákvörðun sveitarstjórnar skuli fara fram. Að því er varðar þau málefni, sem sveitarfélögum er látið eftir að stjórna sjálfum, þannig að mismunandi reglur geta gilt á milli sveitarfélaga, er almennt gengið út frá því, að æðri stjórnvöld endurskoði einungis *lögmati* ákvarðana sveitarstjórna með þeim hætti, sem hér að framan er lýst. Að því er varðar verkefni, sem ætlunin er að flytja til sveitarfélaga í framtíðinni, ætti að koma til athugunar hjá Alþingi, hvort ekki beri að fela æðri stjórnvöldum að endurskoða *alla þætti* kærðrar ákvörðunar, *ef* ætlun löggjafans er að framkvæmd laga á umræddu sviði *sé samræmd* hjá öllum sveitarfélögum í landinu. Í Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga, sem undirritaður var í Strassborg 15. október 1985 og fullgiltur af Íslands hálfu hinn 25. mars 1991, er tekið á þessu álitafni í 2. mgr. 8. gr., en þar segir: „Allt eftirlit með starfsemi sveitarstjórna skal að jafnaði aðeins beinast að því að farið sé að lögum og grundvallarreglum stjórnskipunar. Þegar hentar geta æðri stjórnvöld þó haft eftirlit með framkvæmd sveitarstjórna á verkefnum sem viðkomandi stjórnvöld hafa framselt sveitarstjórnun.“ Ég tel að nokkuð hafi skort á, að þessu vandamáli hafi verið gefinn nægilegur gaumur við lagasetningu hér á landi.

Síðastliðið vor var lagt fram frumvarp til laga, sem felur í sér breytingu á lögum um embætti umboðsmanns danska þjóðþingsins. Þar er gerð sú tillaga, að sambærilegar takmarkanir og finna má í 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og vikið var að hér að framan, verði felldar á brott. Ég tel eðlilegt að Alþingi taki afstöðu til þess, hvort gera eigi sambærilegar breytingar á lögum um umboðsmann Alþingis, verði framhald á tilflutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLU ÞEIRRA ÁRIÐ 1994.

1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 1994.

1.1. Málafjöldi.

Á árinu 1994 voru alls 342 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	337
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	5
Samtals	<u>342</u>

1.2. Skipting kvartana.

Eins og fram kemur í kafla I, eru kvartanir aðeins skráðar, ef skrifleg erindi berast, en á árinu var ekki haldin skrá yfir þær fjölmörgu fyrirspurnir, sem bárust skrifstofu 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	21
febrúar	38
mars	35
apríl	21
maí	34
júní	27
júlí	26
ágúst	23
september	22
október	35
nóvember	29
desember	26
Samtals	<u>337</u>

Að þessum 337 kvörtunum stóðu samtals 370 aðilar eða 328 einstaklingur og 42 lögaðilar. Af einstaklingum voru 84 konur og 244 karlar. Yngsti einstaklingurinn, sem lagði fram kvörtun á árinu, var 17 ára og sá elsti 90 ára, en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	3
21 – 30 ára	39
31 – 40 –	96
41 – 50 –	86
51 – 60 –	48
61 – 70 –	37
71 árs og eldri	19

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana, sem bárust, eftir kjördæmum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. Sextán kvartanir bárust frá einstaklingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 342 mál, er tekin voru til meðferðar á árinu, og mál, sem ég tók upp að eigin frumkvæði teljast þar með.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála-fjölda	Hlutfall af heildaríbúa-fjölda landsins
Reykjavík	152	44,4%	38,6%
Reykjanes	87	25,4%	25,9%
– Kópavogur	32		
– Garðabær	7		
– Hafnarfjörður	17		
– Njarðvík	9		
– Keflavík	8		
– Grindavík	2		
– Seltjarnarnes	7		
– Mosfellsbær	5		
Vesturland	13	3,8%	5,4%
– Stykkishólmur	2		
– Borgarnes	2		
– Ólafsvík	2		
– Akranes	3		
– Borgarfjarðarsýsla	3		
– Dalasýsla	1		
Vestfirðir	15	4,4%	3,6%
– Ísafjörður	5		
– V-Ísafjarðarsýsla	2		
– V-Barðastrandarsýsla	5		
– A-Barðastrandarsýsla	1		
– Strandasýsla	2		
Norðurland vestra	13	3,8%	3,9%
– Siglufjörður	2		
– Sauðárkrúkur	1		
– Blönduós	2		
– A-Húnavatnssýsla	4		
– V-Húnavatnssýsla	1		
– Skagafjarðarsýsla	3		
Norðurland eystra	14	4,1%	10,0%
– Akureyri	6		
– Húsavík	2		
– Eyjafjarðarsýsla	5		
– S-Þingeyjarsýsla	1		
Austurland	11	3,2%	4,8%
– Neskaupstaður	3		
– Seyðisfjörður	1		
– S-Múlasýsla	2		
– N-Múlasýsla	2		
– A-Skaftafellssýsla	3		
Suðurland	16	4,7%	7,8%
– Hveragerði	5		
– Selfoss	4		
– Vestmannaeyjar	2		
– Rangárvallasýsla	1		
– Árnessýsla	3		
– V-Skaftafellssýsla	1		
Íslendingar búsettir erlendis	12	3,5%	
Erlendir aðilar	4	1,2%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	5	1,5%	
	<u>342</u>	<u>100,0%</u>	<u>100,0%</u>

1.3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 321 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	118
Mál til meðferðar á árinu	342
Afgreidd mál	321
Mál til meðferðar í árslok	139

Af þeim 139 málum, sem voru óafgreidd í árslok 1994, var í 54 tilvikum beðið eftir umsögnum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 15 málum var beðið eftir umsögnum frá þeim, sem borið höfðu fram kvörtun, 68 mál voru til athugunar hjá mér, ýmist til frumathugunar eða að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda og 2 mál voru í athugun 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 1994, 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	51
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	9
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	85
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	6
b) Dómsathafnir	12
c) Einkaréttarleg lögskipti	7
d) Önnur atriði	7
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	76
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. l. 13/1987	22
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	46
	Samtals 321

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

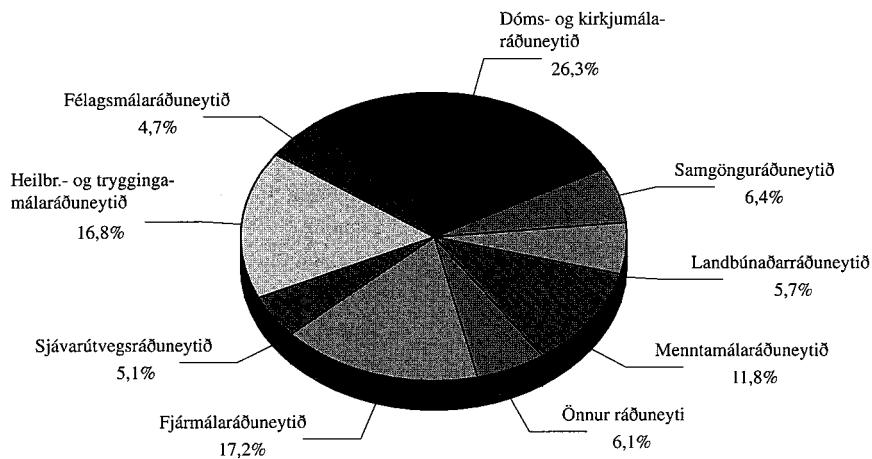
Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær, sem mér bárust, og mál þau, er ég tók upp að eigin frumkvæði á árinu 1994, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum, sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram, að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinst að fleiri en einu stjórnvaldi, en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila, sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir, en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu, var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

A. Ráðuneyti og ríkisstofnanir:

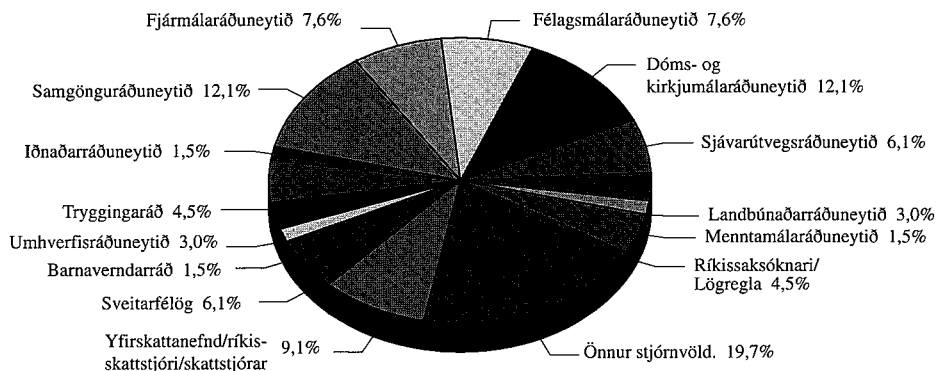
1. Forsætisráðuneytið					
– Bygðastofnun	1	1			
2. Menntamálaráðuneytið					
– Ráðuneytið	13				
– Barnaverndarráð	3				
– Lánasj. ísl. námsmanna	10				
– Námsstyrkjanefnd	1				
– Háskóli Íslands	1				
– Háskólinn á Akureyri	1				
– Framhaldsskólar	4				
– Útvarpsráð	1				
– Stjórn Kvikmyndasjóðs Ísl.	1	35			
3. Utanríkisráðuneytið					
– Ráðuneytið	6	6			
4. Landbúnaðarráðuneytið					
– Ráðuneytið	17				
– Framleiðnisjóður	1				
– Yfirmatsnefnd skv. l. 76/1970	1	19			
5. Sjávarútvegsráðuneytið					
– Ráðuneytið	8				
– Verðjöfnunarsj. sjáv.	1				
– Fiskistofa	1				
– Siglingamálastofnun	3				
– Samáb. Ísl. á fiskiskipum	2	15			
6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið					
– Ráðuneytið	43				
– Dómstólar	7				
– Lögregluþingvöld	4				
– Mannanafnanefnd	4				
– Fangelsisþingvöld	7				
– Tölvunefnd	3				
– Ríkissaksóknari	5				
– Sýslumenn	11				
– Endurkröfunefnd	1	85			
7. Félagsmálaráðuneytið					
– Ráðuneytið	7				
– Húsnæðisstofnun rík.	4				
– Bjargráðasjóður	1				
– Úrskurðarnefnd félagsþj.	2	14			
8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið					
– Ráðuneytið	15				
– Heilbrigðisstofnanir	5				
– Landlæknir	1				
– Tryggingast. ríkisins	13				
– Tryggingaráð	10				
– Atvinnuleysisstryggingasjóður	4				
– Hollustuvernd ríkisins	1				
– Úrskurðarnefnd skv. 30. gr. laga nr. 81/1988	1	50			
9. Fjármálaráðuneytið					
– Ráðuneytið	21				
– Yfirséðarnefnd	6				
– Skattyfirvöld	16				
– Tollgæslan	1				
– Gjaldheimtan í Rvk.	1				
– Ríkiskaup	2				
– Lífeyrissjóðir	4	51			
10. Samgönguráðuneytið					
– Ráðuneytið	13				
– Póst- og símamálastofnun	1				
– Umsjónarnefnd leigub.	4				
– Flugmálastjórn	1	19			
11. Iðnaðarráðuneytið					
– Ráðuneytið	4	4			
12. Viðskiptaráðuneytið					
– Ráðuneytið	2				
– Ríkisviðskiptabankar	1	3			
13. Hagstofa Íslands					
–	2	2			
14. Umhverfissráðuneytið					
– Ráðuneytið	2	2			
B. Sveitarfélög:					
Reykjavíkurborg					
– Byggingarnefnd	1				
– Félagsmálastofnun	7				
Hafnarfjarðarbær					
–	1				
– Félagsmálastofnun	2				
– Húsnæðisnefnd	1				
Kópavogskaupstaður					
–	1				
– Húsnæðisnefnd	1				
– Byggingarnefnd	1				
Mosfellsbær	1				
Selfosskaupstaður	2				
Neskaupstaður					
– Heilbrigðisnefnd	1				
Ólafsvíkurborg					
– Hafnaryfirvöld	1				
Keflavíkurborg					
–	1				
Akraneskaupstaður	1				
Hveragerðisbær					
– Félagsmálanefnd	1				
Flateyrahreppur	1				
Skorradalshreppur	1				
Rauðasandshreppur	1				
Nauteyrahreppur	1				
[Annað 9]					

C. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1994.



Kökuritið sýnir, hvernig mál skiptust eftir starfssviði viðkomandi ráðuneytis. Ekki er greint á milli þess, hvort kvörtun lýtur að stjórnslu ráðuneytis eða stofnunar, er undir það heyrir.

D. Um athafnir eftirtalinna stjórnvalda var fjallað um í álitum umboðsmanns Alþingis árið 1994, sbr. b. lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.



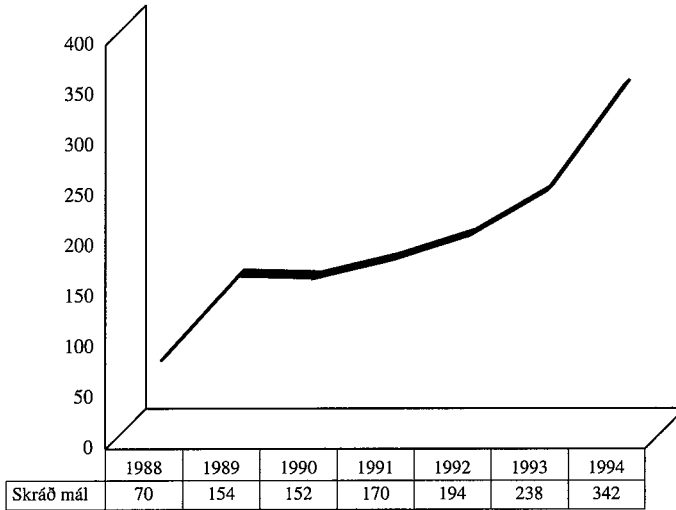
1.5. Skipting mála eftir viðfangsefnum.

Almannatryggingar	18	Námsstyrkir	1
Atvinnuleysisbætur	3	Opinber útboð	5
Atvinnuréttindi og atvinnuleyfi	16	Opinberir starfsmenn	12
Ábyrgðarsjóður launa	1	Orlof	1
Bankar og sjóðir	1	Ráðstöfun barns í fóstur	1
Bifreiðaskráning	3	Ríkisjarðir	2
Brunamál	1	Samkeppnismál	6
Byggingar- og skipulagsmál	5	Samningar einkaaðila	4
Dómstólar	9	Samningar við erl. ríki	1
Fangelsismál	12	Samningar við stjórnsýsluaðila	2
Félagsl. þjón. sveitarfélaga	3	Símabjónusta	3
Félagslegar íbúðir	4	Sjómannaafsláttur	1
Fjárveitingar	1	Skattar	9
Flutningur aflaheimilda	5	Skemmtanaleyfi	1
Forsjármál	4	Skipun lögráðamanna	1
Framleiðslustjórn í landbúnaði	2	Skipun sérst. endurskoðanda	1
Gjafsókn, gjafvörn	4	Skólaakstur	1
Glasafrjóvgun	2	Skólamál	1
Hafnamál	1	Skráning persónuupplýsinga	3
Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit	1	Starfsleyfi til útfararþjónustu	1
Húsnæðislán	1	Stéttarfélög	1
Hvalveiðar	1	Stjórnun fiskveiða	3
Hæfi	2	Stofnun hjúskapar	1
Innflutningur landbúnaðarafurða	2	Stöðuveitingar	12
Innheimta op. gjalda	7	Sveitarfélög	3
Kirkjumál	1	Svipting sjálfræðis	2
Kjarasamningar	1	Synjun á afhendingu gagna	10
Kosningar	1	Tafir hjá stjórnv. á afgreiðslu máls	33
Kosningaréttur	1	Tollar	1
Landbúnaður	4	Tryggingagjald	3
Lax- og silungsveiði	1	Umgengnisréttur	6
Lífeyrisréttindi	2	Umsýslugjald	2
Lífeyrissjóðir	8	Úrelding fiskiskipa	1
Löggæsla	5	Vaxtabætur	2
Lögheimili	2	Vátryggingar	3
Lögskilnaðarleyfi	1	Virðisaukaskattur	4
Mannanöfn	7	Vínveitingaleyfi	2
Málefni fatlaðra	1	Þagnarskylda	1
Málsmeðferð og starfshættir		Þjónustugjöld	8
stjórnsýslunnar	19	Þungaskattur	1
Meðferð ákærvalds	4	Ættleiðing	1
Meðlög	6	Ökuréttindi	1
Nauðungarvistun	2		
Námslán	9		

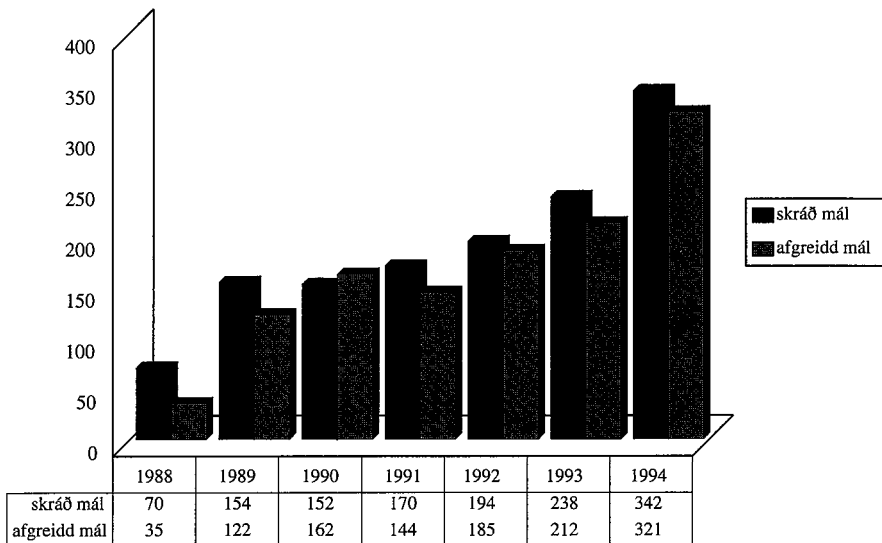
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.

2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–1994.

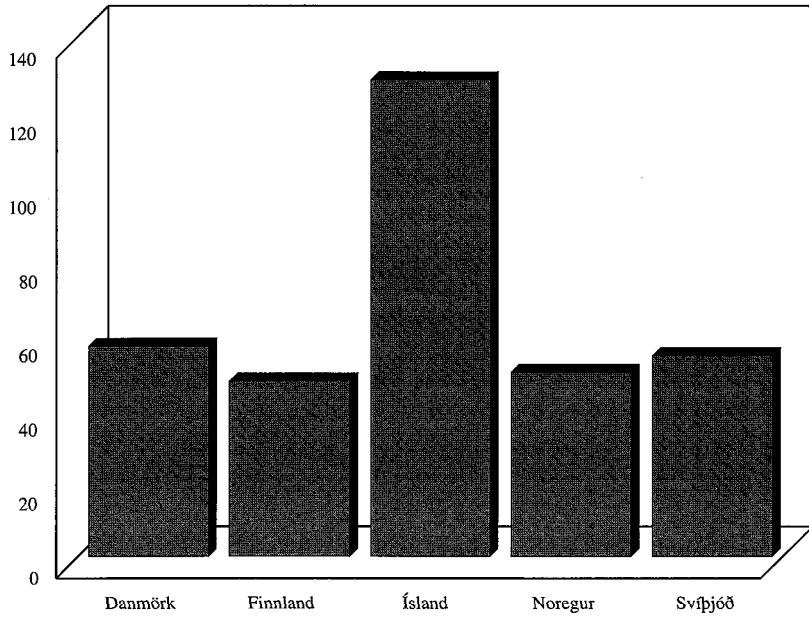
Fjöldi skráðra mála 1988-1994



Fjöldi skráðra og afgreiddra mála 1988-1994

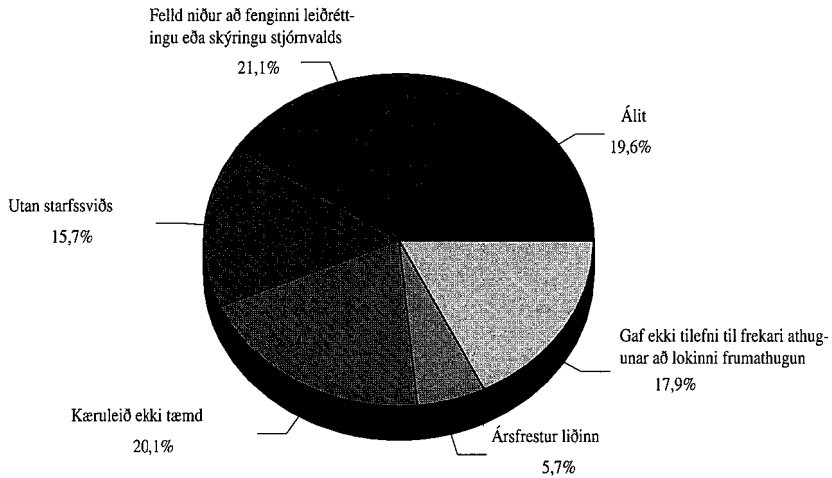


2.2. Fjöldi skráðra kvartana 1994 hjá umboðsmönnum hinna norrænu þjóðþinga á hverja 100.000 íbúa.



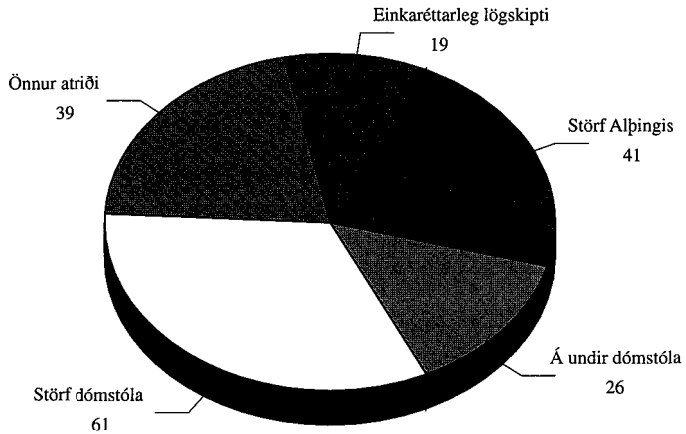
	Fjöldi skráðra mála 1994	Íbúafjöldi 1994	Fjöldi skráðra mála á hverja 100.000 íbúa
Danmörk	2.937	5.196.642	56,51
Finnland	2.398	5.080.000	47,20
Ísland	342	266.786	128,19
Noregur	2.152	4.348.410	49,48
Svíþjóð	4.754	8.816.381	53,92

2.3. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–1994.



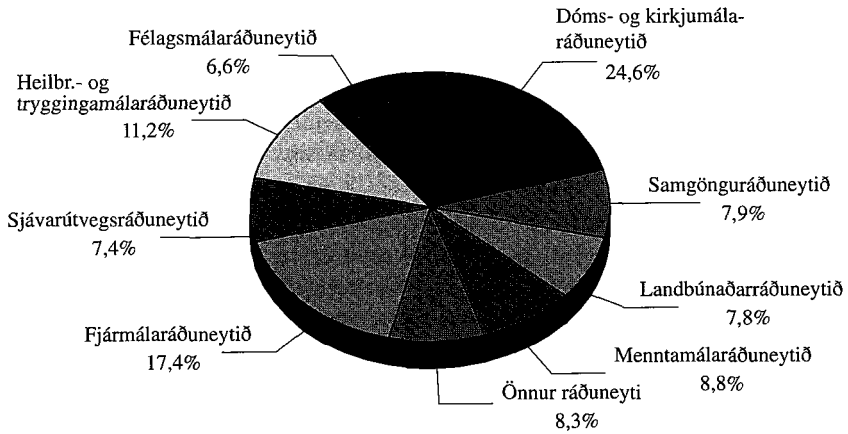
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	7	2	9	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	22	46
Samtals	231	249	186	237	67	211

2.4. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–1994.



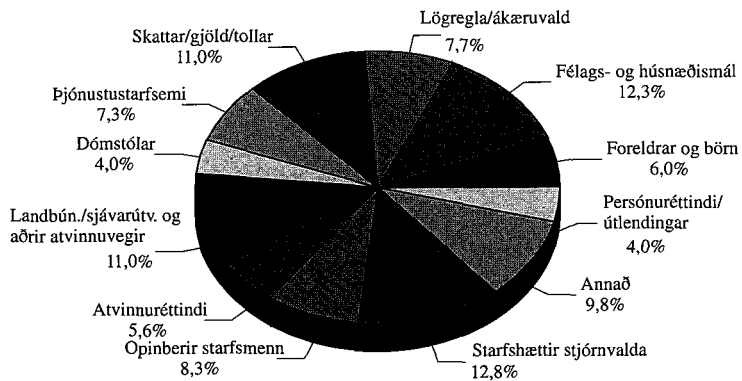
Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágr. á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
Samtals	41	61	19	26	39
Hlutf. afgr. mála	3,5%	5,1%	1,6%	2,2%	3,3%

2.5. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–1994.



Kökuritið sýnir, hvernig mál skiptust eftir starfssviði viðkomandi ráðuneytis. Ekki er greint á milli þess, hvort kvörtun lýtur að stjórnslu ráðuneytis eða stofnunar, er undir það heyrir.

2.6. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–1994.



III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1994.

1.0. Almannatryggingar.

1.1. Ekkjulífeyrir. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Umsókn um bætur skilyrði bótagreiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins. (Mál nr. 1058/1994)

A kvartaði yfir því að tryggingaráð hefði með úrskurði synjað um greiðslu ekkjulífeyris lengra aftur í tímann en tvö ár. A varð ekkja 34 ára gömul og fékk greiddar ekkjubætur í 6 mánuði og barnalífeyri og mæðralaun til 53 ára aldurs, er yngsta barn hennar varð 18 ára. Frá þeim tíma liðu 5 ár þar til A sótti um ekkjulífeyri. Taldi A að skýra bæri ákvæði laga um almannatryggingar svo, að greiðsla ekkjulífeyris skyldi hefjast er skilyrði laganna um greiðslu bóta væru uppfyllt, án tillits til þess hvort umsókn hefði borist eða ekki. Með vísan til 55. og 56. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar voru A hins vegar ákveðnar bætur frá og með umsókn hennar, og í tvö ár aftur í tímann.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga um almannatryggingar þar sem fram kemur með hverjum hætti skuli sækja um bótagreiðslur samkvæmt lögnum. Var tekið fram í álitni hans að ákvæði hefðu verið í lögum um tilhögun umsókna allt frá árinu 1946, og að í lögum nr. 50/1946 væri beinlínis tekið fram að sækja skyldi til Tryggingastofnunar um allar bætur. Taldi umboðsmaður það ekki verða ráðið af lögum um almannatryggingar að Tryggingastofnun skyldi hafa frumkvæði að því að A fengi greiddan ekkjulífeyri samkvæmt lögnum eða að stofnunin hefði átt að tilkynna henni um rétt hennar. Var það niðurstaða umboðsmanns að umsókn um bætur hefði verið nauðsynlegt skilyrði þess að bætur yrðu ákveðnar og að úrskurður tryggingaráðs hefði því verið í samræmi við lög.

I.

Hinn 17. mars 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir þeim úrskurði tryggingaráðs frá 28. janúar 1994, að hafna beiðni hennar um greiðslu ekkjulífeyris lengra aftur í tímann en tvö ár.

Í úrskurði tryggingaráðs 28. janúar 1994 eru málavextir raktir með þeim hætti, að A hafi misst eiginmann sinn 1969, þá 34 ára. Hafi hún þá fengið ekkjubætur í 6 mánuði og auk þess barnalífeyri og mæðralaun til 53 ára aldurs, er yngsti sonur hennar varð 18 ára. A sótti um ekkjulífeyri 29. september 1993 og fékk greiddan ekkjulífeyri tvö ár aftur í tímann. Í kæru sinni til tryggingaráðs 9. nóvember 1993 lýsti A þeirri skoðun, að óumdeilt væri, að hún hefði átt rétt til ekkjulífeyris a.m.k. frá því að hún varð 53 ára og yngsta barn hennar varð 18 ára. Taldi A, að þannig bæri að skýra 18. og 19. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar, sbr. b-lið 3. gr. laga nr. 79/1991, að henni hefði átt að greiða ekkjulífeyri án sérstakrar umsóknar, þegar skilyrðin fyrir greiðslu ekkjulífeyris voru uppfyllt. Yrði ákvæði 56. gr. laga nr. 67/1971 ekki skilið öðruvísi en svo, að áður hefði borið að tilkynna þeim, sem uppfylltu skilyrði um greiðslu ekkjulífeyris, um rétt þeirra til lífeyris. Óskaði A því eftir því, að tryggingaráð tæki til endurskoðunar þá ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins að greiða henni einungis tvö ár aftur í tímann.

Með bréfi tryggingaráðs 18. nóvember 1993 óskaði ráðið eftir greinargerð lífeyris-

deildar Tryggingastofnunar um málið. Í greinargerð lífeyrisdeildarinnar frá 17. desember 1993 segir meðal annars:

„Spurningin í máli þessu er sú, hver beri ábyrgð á því, að 5 ár liðu frá því, að greiðsla barnalífeyris og mæðralauna féll, þar til [A] sækir um ekkjulífeyri.

Lífeyrisdeildin telur, að [A] verði að bera hallann af því og bera ábyrgð á því, að hún sótti ekki um ekkjulífeyri. Hún hafði, sem viðskiptavinur Tryggingastofnunar, kynnt sér reglur um ekkjubætur, þegar hún varð ekkja 1969. Hún hlaut því að vita það, að þegar greiðslur stöðvuðust til hennar árið 1978, kynni hún að eiga rétt á ekkjulífeyri.

[A] hefur því sýnt tómlæti um réttindi sín. Tryggingastofnun ríkisins hefur ekki aðstöðu til að leita uppi fólk, varðandi allan bótarétt eða kanna aðstöðu fólks, sem ekki sækir um bætur. [A] hefði t.d. getað gíft á tímabilinu og þar með útilokast frá rétti til ekkjulífeyris.

Það er grundvallarregla, að sækja þarf um allar bætur. Viðskiptavinir lífeyrisdeildarinnar skipta tugum þúsunda. Upplýsingadeild kynnir rétt manna með auglýsingum á allan hátt. Spurningin er því sú, hve langt stofnunin getur gengið í kynningum og upplýsingastarfsemi sinni.

Niðurstaða lífeyrisdeildarinnar er sú, að [A] verði að bera hallann af þessu enda lét hún 5 ár líða, frá því að bótagreiðslur hennar féllu niður, þar til hún sótti um ekkjulífeyri.“

Í úrskurði tryggingaráðs 28. janúar 1994 segir síðan:

„Upplýsingaskylda hvílir á Tryggingastofnun ríkisins. Svo virðist sem upplýsingar hafi e.t.v. ekki skilað sér hér. Það breytir þó ekki stöðu máls. Til þess að ekkjulífeyrir skv. 19. gr. laga nr. 67/1971 greiðist þarf að liggja fyrir umsókn sbr. 55. gr. s.l. Um bætur verður að sækja til þess að greiðsla eigi sér stað.

Í máli því sem hér er til úrlausnar lá fyrst fyrir umsókn hinn 29. september 1993. Skv. 56. gr. l. nr. 76/1971 skal ekkjulífeyrir aldrei úrskurðaður lengra aftur í tímann en tvö ár. Ekkjulífeyrir var því greiddur frá og með 01.09.1991, þ.e. reiknaður frá þeim tíma, þegar umsókn lá fyrir. Heimild til greiðslu lengra aftur í tímann er ekki fyrir hendi.

Því úrskurðast:

ÚRSKURÐARORÐ:

Beiðni [A] um greiðslu ekkjulífeyris lengra aftur í tímann en tvö ár er hafnað.“

II.

Með tilvísun til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis óskaði ég eftir því með bréfi, dags. 28. mars 1994, að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Gögn málsins bárust mér með bréfi tryggingaráðs 12. apríl 1994. Á fundi, er ég átti með lögfræðingi tryggingaráðs á skrifstofu minni 25. apríl 1994, kom fram, að tryggingaráð teldi að viðhorf þess til kvörtunar A kæmu nægilega fram í úrskurði þess frá 28. janúar 1994.

III.

Niðurstöður álits míns, dags. 25. júlí 1994, voru svohljóðandi:

„1.

Í 1. mgr. 18. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar segir, að sá, sem á lögheimili hér á landi og verður ekkja eða ekill innan 67 ára aldurs, eigi rétt á bótum sex mánuði eftir lát maka. Þá segir í 1. og 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971:

„Þegar niður falla bætur samkvæmt 17. gr., á hver sú kona, sem lögheimili á hér á landi og orðin var 50 ára við lát mannsins rétt á ekkjúlífeyri til 67 ára aldurs, enda hafi hún átt hér lögheimili a.m.k. þrjú síðustu árin, áður en umsókn er lögð fram, eða hinn látni hafði átt hér lögheimili a.m.k. þrjú síðustu árin, áður en hann lést.

Ákvæði 1. mgr. skulu, eftir því sem við getur átt einnig gilda um ekkjur, fráskildar konur og ógiftar mæður, ef þær eru orðnar 50 ára, þegar þær hætta að taka barnalífeyri eða meðlög.“

Kvörtun A lýtur að því, hvort greiða hafi átt henni ekkjúlífeyri frá þeim tíma, er hún uppfyllti skilyrði 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971. Samkvæmt gögnum málsins verður við það að miða, að A hafi sótt um greiðslu ekkjúlífeyris með umsókn sinni 29. september 1993 eða rétt rúmum fimm árum eftir að greiðslu barnalífeyris og mæðralauna lauk. Í 1. málslið 1. mgr. 56. gr. laga nr. 67/1991 er tekið fram, að allar umsóknir skuli „. . . úrskurðaðar svo fljótt sem kostur er á, og skulu bætur reiknaðar frá þeim degi sem umsækjandinn hefur uppfyllt skilyrðin til bótanna“. Í 2. mgr. sama lagaákvæðis segir síðan, að bætur, aðrar en slysalífeyrir og sjúkratryggingar, skuli „. . . aldrei úrskurðaðar lengra aftur í tímann en 2 ár“. Í kvörtun sinni heldur A því fram, að Tryggingastofnun ríkisins hafi borið, án þess að hún legði fram sérstaka umsókn, að sjá til þess að hún fengi upplýsingar um rétt sinn, er greiðslu barnalífeyris og mæðralauna lauk.

2.

Tekið er fram í 1. mgr. 55. gr. laga nr. 67/1971, að umsóknir um bætur skuli „. . . ritaðar á eyðublöð, er Tryggingastofnunin lætur gera“. Í 2. mgr. ákvæðisins segir, að umsækjendum sé skylt að láta af hendi nauðsynlegar upplýsingar og gögn, „. . . svo hægt sé að úrskurða bætur eða endurskoða bótarétt“. Loks er í 4. mgr. sama ákvæðis mælt fyrir, að starfsfólk Tryggingastofnunar skuli „. . . kynna sér til hlítar aðstæður umsækjenda og bótaþega, og gera þeim grein fyrir ýtrasta rétti þeirra samkv. lögum þessum, reglugerðum og starfsreglum. . .“ Fyrirmæli, efnislega samhljóða 1. mgr. 55. gr. laga nr. 67/1971, hafa verið í eldri lögum um almannatryggingar. Er ákvæðið fyrst að finna í 60. gr. laga nr. 50/1946, en þar segir:

„Sækja skal til Tryggingastofnunarinnar um allar bætur. Umsóknir séu ritaðar á sérstök eyðublöð. . .

Umsækjendum er skylt að svara öllum spurningum og gefa allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru til þess að hægt sé að úrskurða bætur.“

Á grundvelli þess, sem að framan hefur verið rakið, er það álit mitt, að fallast verði á þá niðurstöðu tryggingaráðs, að umsókn frá A hafi verið nauðsynlegt skilyrði fyrir því, að hún fengi ekkjúlífeyri greiddan. Ekki verður ráðið af almannatryggingalögum, að Tryggingastofnun ríkisins hafi átt að hafa frumkvæði að því, að A fengi greiddan umræddan ekkjúlífeyri, er greiðslu barnalífeyris og mæðralauna lauk, eða að stofnunin hafi átt að tilkynna henni um rétt hennar. Verður því að líta svo á, að úrskurður tryggingaráðs frá 28. janúar 1994 hafi verið í samræmi við lög.“

1.2. **Ákvörðun vasapeninga til sjúklinga utan sjúkrahúsa.
Almennt heimildarákvæði. Birting stjórnvaldsákvæðana.
(Mál nr. 872/1993)**

A og B kvörtuðu yfir úrskurði tryggingaráðs um vasapeninga til sonar þeirra, D. Fékk D greidda vasapeninga fyrir tvo sólarhringa, er hann dvaldi utan stofnunar, á heimili foreldra sinna frá hádegi á föstudegi til mánudagsmorguns. A og B töldu hins vegar að vasapeningar ættu að miðast við þrjá sólarhringa, enda dveldist D utan stofnunar í tæpa þrjá sólarhringa um hverja helgi.

Greiðslur til D voru ákveðnar með heimild í 51. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar, eins og greininni var breytt með lögum nr. 29/1991, og 5. gr. reglugerðar nr. 213/1991, svo og í samræmi við samþykkt tryggingaráðs, þar sem ákveðið var að lífeyrisþegum, sem dveldust tímabundið utan sjúkrastofnana, skyldu greiddir vasapeningar fyrir hverjar 24 klukkustundir í samfelldri dvöl utan sjúkrastofnana. Umboðsmaður féllst á það sjónarmið tryggingaráðs, að aðstæður við ákvörðun dagpeninga samkvæmt 51. gr. almannatryggingalaga væru ekki þær sömu og við útreikning dagpeninga almennt, þ. á m. sjúkradagpeninga, en dagpeningar samkvæmt lögum nr. 67/1971 væru almennt ákvarðaðir fyrir heila almanaksdaga. Með hlíðsjón af því, svo og því að tryggingaráð hefur eftirlit með fjárhag, rekstri og starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins, taldi umboðsmaður að ákvörðun tryggingaráðs að miða greiðslu umræddra dagpeninga við hverjar 24 klukkustundir væri ekki andstæð lögum.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt 81. gr. almannatryggingalaga hefði ráðherra almenna heimild til að kveða á um nánari framkvæmd laganna. Þá vísaði umboðsmaður til þess, að í e-lið 2. mgr. 6. gr. laga nr. 67/1971 kæmi fram, að leita skyldi samþykkis tryggingaráðs á „meginreglum um notkun heimildarákvæða“ og hefði í framkvæmd verið byggt á því, að tryggingaráð geti sett reglur um beitingu heimildarákvæða. Ekki var tekin afstaða til valdmarka tryggingaráðs gagnvart heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra í álitum umboðsmanns, en umboðsmaður taldi, að þar sem samþykkt tryggingaráðs um greiðslu umræddra dagpeninga fæli einungis í sér túlkun ráðsins á heimildarákvæði lokamálsgreinar 51. gr. almannatryggingalaga, hefði ekki verið skylt að birta hana með formlegum hætti.

I.

Hinn 6. september 1993 leituðu til mín A og B og báru fram kvörtun, er snerti úrskurð tryggingaráðs um greiðslu vasapeninga til sonar þeirra, D. Í kvörtun þeirra A og B kemur fram, að hún lúti að því, hvernig vasapeningarnir séu ákvarðaðir, þegar D dvelur á heimili þeirra, frá hádegi á föstudegi til mánudagsmorguns. Séu þetta þrjár nætur eða rétt tæpir þrjár sólarhringar. Tryggingaráð meti á hinn bóginn dvölinu sem tvo daga.

II.

Tryggingaráð felldi úrskurð sinn í málinu 2. júlí 1993. Í úrskurðinum segir:

„Málavextir eru þeir, að [D] dvelst að Flókagötu 29, deild frá Kleppsspítalanum, en kemur heim um hádegi á föstudögum og dvelur heima fram á mánudagsmorgna. Vegna helgardvalar heima fær [D] greidda vasapeninga utan stofnunar tvo daga fyrir hverja helgi. Lífeyrisdeild hefur hafnað beiðni um þriggja daga greiðslu.

Greinargerð lífeyrisdeildar er dagsett 1. júní s.l. Þar segir:

“Lífeyrisdeildin hefur afgreitt [D] í samræmi við 5. gr. reglugerðar nr. 213/1991 en þar segir: „Heimilt er að greiða vasapeninga sem nemur tvöföldum sjúkradag-

peningum, kr. 1.008,80 fyrir hvern dag sem sjúklingur dvelst tímabundið utan stofnunar, án þess að útskrifast. Í slíkum tilvikum skal liggja fyrir umsókn sjúklings og vottorð sjúkrastofnunar. Greiðslur fara fram mánaðarlega eftir á.“ og samþykkt tryggingaráðs frá 21. ágúst 1992 en þar segir: „Lögð fram eftirfarandi tillaga lífeyrisdeildar varðandi lífeyrisþega sem dvelja tímabundið utan sjúkrastofnana án þess að útskrifast: „Heimilt er að greiða vasapeninga fyrir hverjar 24 klst. sem sjúklingur dvelst samfelld utan stofnana án þess að útskrifast. Greiðslur skulu þó að hámarki miðast við 15 sólarhringa í hverjum almanaks-mánuði.“ Samþykkt. Regla þessi taki gildi 1. september n.k.“

Lífeyrisdeildin telur að ekki hafi verið brotið á [D] við afgreiðslu vasapeninga utan stofnana.“

Greinargerð lífeyrisdeildar hefur verið send [A] og eru athugasemdir hennar dagsettar 18. júní s.l. [A] telur eðlilegast að fjöldi nóttu heima ráði úrslitum um greidda daga. Þá gerir hún athugasemd við 15 daga greiðsluhámark á mánuði þar sem [D] dvelji rúma 20 daga heima í desember. Loks spyr [A] hvort hlutaðeigandi stofnun fái full daggjöld fyrir þá daga sem [D] er heima.

Í niðurlagi lokamálsgreinar 51. gr. laga 67/1971 um almannatryggingar ásamt síðari breytingum segir:

„Nú dvelst lífeyrisþegi utan stofnunar í nokkra daga í senn en útskrifast samt ekki og er þá heimilt að greiða honum dagpeninga sem eigi séu lægri en tvöfaldir sjúkradagpeningar hverju sinni.“

Áður er vísað til reglugerðar. Hér er um heimildarákvæði að ræða. Á fundi tryggingaráðs 21. ágúst 1992 var samþykkt sú verklagsregla að dagpeningar skyldu greiddir fyrir hverjar 24 klst. sem lífeyrisþegi dveldist utan stofnunar án þess að útskrifast. Dvöl [D] utan stofnunar um helgar nær ekki 72 klst. og er því óheimilt skv. framangreindum reglum að greiða dagpeninga nema fyrir tvo daga.

Samkvæmt tilvitnuðum reglum er og óheimilt að greiða fyrir fleiri en 15 daga í hverjum almanaks-mánuði. Þá skal þess getið að stofnun sú, sem [D] dvelst á fær ekki daggjöld frá Tryggingastofnun ríkisins heldur er á föstum fjárlögum og eru greiðslur til hennar því Tryggingastofnun með öllu óviðkomandi.“

III.

Mér bárust gögn málsins með bréfi tryggingaráðs 23. september 1993. Með bréfi 23. nóvember 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og B. Sérstaklega óskaði ég eftir því að ráðið rökstyddi, að ákvörðun tryggingaráðs frá 21. ágúst 1992 samrýmdu lokamálsgrein 51. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar og 5. gr. reglugerðar nr. 213/1991 um greiðslu vasapeninga sjúkratryggðra. Skýringar tryggingaráðs bárust mér með bréfi ráðsins 4. janúar 1994, en þar segir:

„Við ákvörðun um greiðslu dagpeninga skv. l. nr. 67/1971 um almannatryggingar eru dagpeningar ávarðaðir fyrir heila almanaksdaga. Niðurlag 51. gr. laganna og 5. gr. reglugerðar nr. 213/1991 felur ekki í sér ákvæði, er leiðir til annarrar túlkunar við ákvörðun þargreindra heimildarbóta. Strangt til tekið fellur því sú regla sem tryggingaráð samþykkti á fundi 21. ágúst 1992 um að miða útreikninga við „hverjar 24

klst.“ ekki að tilvitnuðum ákvæðum. Aðstæður við útreikning umdeilda bóta (dagpeninga skv. niðurlagi 51. gr. l. 67/1971, vasapeninga skv. 5. gr. reglugerðar 213/1991) eru hinsvegar ekki þær sömu og við útreikning dagpeninga almennt. Því leitaðist tryggingaráð við og taldi sig vera að rýmka heimildir með þessum hætti þó svo að ákvörðunin hafi ekki breytt niðurstöðu í framangreindu kvörtunarmáli.“

Með bréfi 11. janúar 1994 gaf ég A og B kost á að senda mér athugasemdir sínar í til efni af framangreindum skýringum tryggingaráðs. Bárust mér athugasemdir þeirra 12. janúar 1994.

IV.

Í áliti mínu gerði ég eftirfarandi grein fyrir breytingum á lögum um almannatryggingar sem lúta að umræddum greiðslum og ákvörðun tryggingaráðs um greiðslu vasapeninga: „Með 1. gr. laga nr. 29/1991 var síðustu málsgrein 51. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar breytt, sbr. nú lokamálslið 5. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar. Í lokamálslið ákvæðisins segir:

„Nú dvelst lífeyrisþegi utan stofnunar nokkra daga í senn en útskrifast samt ekki og er þá heimilt að greiða honum dagpeninga sem eigi séu lægri en tvöfaldir sjúkradagpeningar hverju sinni.“

Fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 29/1991, að það hafi verið mat Tryggingastofnunar ríkisins og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að nauðsynlegt væri að breyta framkvæmd þeirra mála, er heyrdur undir 51. gr. laganna „ . . . með sérstöku tilliti til vaxandi fjölda sjúklinga sem dveljast utan sjúkrahúsa nokkra daga í senn án þess að útskrifast“. (Alþt. 1990, A–deild, bls. 4689.) Í ræðu framsögumanns heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis er því lýst, að nauðsynlegt hafi reynst að breyta framkvæmd þeirra mála, sem frumvarpið fjalli um. Síðan segir í ræðu framsögumanns:

„ . . . en það er í aðalatriðum það að dveljist lífeyrisþegi utan stofnunar nokkra daga eins og gerist á svokölluðum fimm daga stofnunum en útskrifast samt ekki, þá er heimilt að greiða honum dagpeninga sem eigi séu lægri en tvöfaldir sjúkradagpeningar hverju sinni.“ (Alþt. 1991, B–deild, dálk 4694.)

Í skýringum við breytingarákvaðið segir:

„Vasapeninga fá þeir einstaklingar sem dveljast á stofnunum og hafa engar tekjur. Samkvæmt ákvörðun tryggingaráðs eru þó greiddir skertir vasapeningar til þeirra sem hafa mánaðarlegar tekjur lægri en vasapeningum nemur þannig að einstaklingar á stofnunum hafa aldrei minna fé til ráðstöfunar en sem nemur fjárhæð vasapeninga. Vasapeningar eru tvenns konar. Elli- og örorkulífeyrisþegar á dvalarstofnunum fá 7.089 kr. á mánuði. Vasapeningar á hjúkrunarstofnun eru nú 5.957 kr. á mánuði.

Hér er lagt til að vasapeningar lúti sömu lögmálum og aðrar tekjutengdar batur þannig að vasapeningar skerðist ekki ef tekjur eru undir ákveðnu marki.

Þá er einnig gert ráð fyrir því að sjúklingar, sem eru í vistun virka daga en eru sendir heim um helgar án þess að útskrifast, fái auk vasapeninganna sjúkradagpeninga í hlutfalli við dagafjölda heima í hverjum mánuði. Er hér um sanngirnismál að tefla.“ (Alþt. 1990, A–deild, bls. 4689.)

Í fundargerð tryggingaráðs frá 21. ágúst 1992 er meðal annars eftirfarandi skráð:

„Lögð fram eftirfarandi tillaga lífeyrisdeildar varðandi lífeyrisþega sem dvelja tímabundið utan sjúkrastofnana án þess að útskrifast: „Heimilt er að greiða vasapeninga fyrir hverjar 24 klst. sem sjúklingur dvelst samfelldt utan stofnana án þess að útskrifast. Greiðslur skulu þó að hámarki miðast við 15 sólarhringa í hverjum almanaksmánuði.“ Samþykkt. Regla þessi taki gildi 1. september n.k.“

V.

Niðurstöður álits míns, dags. 28. júlí 1994, voru eftirfarandi:

„1.

Með lögum nr. 29/1991 var lokamálsgrein 51. gr. laga nr. 67/1971 breytt, sbr. nú 5. mgr. 48. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar. Samkvæmt lögskýringargögnum var meginmarkmiðið með setningu laga nr. 29/1991 að setja reglur um stöðu þeirra, „sem dveljast utan sjúkrahúsa nokkra daga í senn án þess að útskrifast“. Er heimilt að greiða slíkum aðilum tiltekna fjárhæð á mánuði, vasapeninga, að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Þá segir ennfremur í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 29/1991:

„Þá er einnig gert ráð fyrir því að sjúklingar, sem eru í vistun virka daga en eru sendir heim um helgar án þess að útskrifast, fái auk vasapeninganna sjúkradagpeninga í hlutfalli við dagafjölda heima í hverjum mánuði. Er hér um sanngirnismál að tefla.“ (Alþt. 1990, A–deild, bls. 4689.)

Að því er varðar samþykkt tryggingaráðs frá 21. ágúst 1992, get ég fallist á það, sem fram kemur í skýringum ráðsins 4. janúar 1994, að aðstæður við ákvörðun dagpeninga samkvæmt niðurlagi 51. gr. laga nr. 67/1971, vasapeninga samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 213/1991, séu ekki þær sömu og við útreikning dagpeninga almennt, þ. á m. sjúkradagpeninga samkvæmt lögum nr. 67/1971. Þá er það ennfremur skoðun mín, að fallast verði á það með tryggingaráði, að við ákvörðun greiðslu dagpeninga samkvæmt lögum nr. 67/1971 um almannatryggingar séu dagpeningar almennt ákvarðaðir fyrir heila almanaksdaga. Þegar tekið er mið af framangreindu annars vegar og því hins vegar, að tryggingaráð skuli hafa eftirlit með fjárhag, rekstri og starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 67/1971, er það niðurstaða mín, að sú ákvörðun tryggingaráðs, að greiðsla dagpeninga samkvæmt lokamálslið lokamálsgreinar 51. gr. laga nr. 67/1971 skuli miðast við hverjar 24 klukkustundir, sem sjúklingur dvelst utan stofnunar og að hámarki 15 sólarhringar í mánuði, sé ekki andstæð áðurgreindum lagaákvæðum.

2.

Í 81. gr. almannatryggingalaga er ráðherra veitt almenn heimild til þess að kveða á um nánari framkvæmd þeirra. Ákvæðið kom inn í lög nr. 67/1971 með 3. gr. laga nr. 75/1989. Í skýringum við 4. gr. þess frumvarps, er varð 3. gr. laga nr. 75/1989, segir meðal annars:

„Við endurskoðun almannatryggingalaga, sbr. nú lög nr. 67/1971, var ekki gert ráð fyrir heimild ráðherra til þess að setja í reglugerð ákvæði um frekari framkvæmd laganna án þess að atriðin væru nánar tiltekin. Þess í stað geyma almannatryggingalög í ýmsum greinum ákvæði um setningu reglugerða um tiltekin atriði. Áður fyrr var að finna almennt ákvæði um setningu reglugerða varðandi framkvæmd laganna án þess að til væru tekin atriði og hefur því þeirri samanburðarskýringu verið beitt að frá og með gildistöku laganna nr. 67/1971 sé engri slíkri heimild til að dreifa, þrátt fyrir þá almennu lögskýringu, að ráðherra sé heimilt að setja reglugerðir um framkvæmd laga, þótt ekki sé það beinlínis tekið fram í lögum.“

Nú kunna að koma upp sjónarmið er fyllilega réttlæta reglugerðarsetningu um ýmsa framkvæmdaþætti laga um almannatryggingar, án þess að bein fyrirmæli þar að lútandi finnist í sjálfum lögnum. Þykir ráðuneytinu rétt að inn í almannatryggingalög verði skotið almennri heimild fyrir ráðherra til þess að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna til þess að taka af öll tvímæli um heimild ráðherra í slíkum málum.“ (Alþt. 1988, A–deild, bls. 2592.)

Í e-lið 2. mgr. 6. gr. laga nr. 67/1971 segir, að leita skuli samþykkis tryggingaráðs á „meginreglum um notkun heimildarákvæða“. Framangreint lagaákvæði var fyrst tekið í löggjöf um almannatryggingar með lögum nr. 24/1956. Í lögskýringargögnum er ekki að finna nánari leiðbeiningar um beitingu ákvæðisins. Á grundvelli þessa ákvæðis hefur í framkvæmd verið byggt á því, að tryggingaráð geti sett reglur um beitingu heimildarákvæða, meðal annars í þeim tilgangi að tryggja samræmi og jafnræði við úrlausn mála hjá Tryggingastofnun.

Ekki verður hér tekin nein afstaða til valdmarka tryggingaráðs gagnvart heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra varðandi setningu reglna á grundvelli almannatryggingalaga. Ákvörðun tryggingaráðs frá 21. ágúst 1992 um það, að greiðsla umræddra dagpeninga skyldi miðast við hverjar 24 klukkustundir og að hámarki 15 sólarhringa í mánuði felur í sér túlkun ráðsins á nefndu heimildarákvæði lokamálsliðar lokamálsgreinar 51. gr. laga nr. 67/1971. Það er skoðun mín, að slíka túlkun tryggingaráðs hafi ekki verið skylt að birta með formlegum hætti.

VI.

Niðurstaða.

Niðurstaða mín samkvæmt framansögðu er því sú, að sú ákvörðun tryggingaráðs frá 21. ágúst 1992, að greiðsla dagpeninga til lífeyrisþega utan stofnunar skuli miðast við hverjar 24 klukkustundir, sé ekki andstæð ákvæðum laga nr. 29/1991.“

1.3. **Almannatryggingar. Örorkubætur. Örorkustyrkur.** **Valdsvið tryggingaráðs. Skaðabótaréttur.** **(Mál nr. 787/1993)**

A kvartaði yfir því að tryggingaráð hefði með úrskurði 4. september 1992 synjað ósk hennar um endurmat örorku vegna umferðarslyss á árinu 1982. Taldi A að réttlætunlegt væri að hækka fyrri örorkumat úr 10% í 15% og vísaði því til stuðnings til vottorðs lækni, X, frá árinu 1991. Í úrskurði tryggingaráðs var byggt á því álitni tryggingalækni að ekki væri ástæða til breytinga á eldra örorkumati. Þá var vísað til ákvæðis 51. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, þess efnis að enginn gæti samtímis notið nema einnar tegundar greiddra bóta samkvæmt lögnum. Í skýringum tryggingaráðs til umboðsmanns kom fram að við meðferð Tryggingastofnunar á málinu hefði komið í ljós að A væri metin til 75% varanlegrar örorku frá 1. ágúst 1988 og að hækkað örorkumat breytti því engu varðandi greiðslur til hennar frá Tryggingastofnun. Enda þótt þetta hefði nægt til að afgreiða málið hefði örorkumat þó verið skoðað þar sem hækkað mat hefði e.t.v. nýst A gagnvart tryggingafélagi. Þá hefði hins vegar komið í ljós að ógerningur hefði verið að aðgreina hvað væri afleiðing slyss og hvað ekki, m.a. vegna þess hversu langt var um liðið frá slysinu.

Þá tók umboðsmaður fram að enda þótt tíðkast hefði að örorkumat tryggingalækna væri notað við bótauppgjör í skaðabótamálum væri það hlutverk tryggingalækna og tryggingayfirlækni að meta skilyrði og grundvöll bóta samkvæmt lögum

um almannatryggingar og mætti skjóta þeim ákvörðunum til tryggingaráðs. Enda þótt tryggingaráði bæri í störfum sínum sem stjórnvalds að gæta rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, og þar með að mál væru nægilega upplýst áður en ákvörðun væri tekin, taldi umboðsmaður, eins og máli þessu var háttað, ekki tilefni til að gera athugasemdir við úrlausn tryggingaráðs. Þá tók umboðsmaður fram að það félli utan valdsviðs hans að fjalla um uppgjör bótamála milli einstaklinga, en fram hafði komið hjá A að óánægja hennar beindist fyrst og fremst að uppgjöri skaðabóta vegna slyss hjá tilteknu tryggingafélagi. Taldi umboðsmaður því ekki tilefni til athugasemda við úrskurð tryggingaráðs.

Í bréfi umboðsmanns til A, dags. 18. júlí 1994, sagði:

„I.

Ég vísa til kvörtunar yðar frá 22. mars 1993, en þar kvartið þér yfir úrskurði tryggingaráðs, dags. 4. september 1992. Í úrskurðinum er staðfest örorkumat frá 5. apríl 1983 vegna slyss, er þér urðuð fyrir 3. mars 1982, og ósk yðar um endurmat því hafnað.

Í úrskurði tryggingaráðs segir:

„Vegna framkominnar kvörtunar endurskoðaði [. . .] bæklunarlæknir hinn 23. mars s.l. örorkumatið frá 1983 m.a. með því að skoða [A]. [. . .] taldi ekki ástæðu til breytinga á umræddu örorkumati.

[A] hefur verið kynnt sú niðurstaða.

Í 5. mgr. 34. gr. 1. nr. 67/1971 um almannatryggingar sagði:

„Örorkubætur greiðast ekki, ef orkutapið er metið minna en 15%.“

Nýtt mat hefur farið fram, sem staðfestir eldra mat. Engin ný gögn hafa borist er leitt gætu til annarrar niðurstöðu. Því telur tryggingaráð rétt að staðfesta slysamatið frá 5. apríl 1983.

Þá skal og getið ákvæða 2. málslíðs 2. mgr. 3. mgr. 51. gr. 1. nr. 67/1971 en þar segir:

„Að öðru leyti getur enginn samtímis notið nema einnar tegundar greiddra bóta samkvæmt lögum þessum eða lögum um atvinnuleysistryggingar.

Ef maður á rétt á fleiri tegundum bóta en einni, sem ekki geta farið saman, má hann taka hærri eða hæstu bæturnar.“

Örorkulfeyrisþegi á því ekki rétt til örorkubóta skv. 34. gr.“

II.

Ég hef ritað tryggingaráði bréf, skv. 7. gr. laga nr. 13/1987, fyrst 19. apríl 1993 og síðan 1. júní 1993. Með bréfum tryggingaráðs, dags. 3. maí og 23. júlí 1993, bárust mér gögn málsins. Með bréfi, dags. 6. apríl 1994, óskaði ég eftir frekari skýringum frá tryggingaráði og benti sérstaklega á, að meðal gagna málsins, sem mér bárust með bréfi tryggingaráðs frá 3. maí 1993, var örorkumat X, læknis, frá 14. febrúar 1991, þar sem fram kemur að réttlætanlegt sé talið, að hækka örorkumatið úr 10% í 15% varanlega örorku, vegna versnandi einkenna frá hægri úlnlið og hugsanlegrar baktognunar.

Í bréfi tryggingaráðs til mín, dags. 18. maí 1994, segir:

„[A] [. . .] leitaði til tryggingaráðs 26. febrúar 1992, þar sem henni hefði verið neitað af læknum Tryggingastofnunar ríkisins um endurmat vegna slyss er varð í mars 1982. [. . .]

Málið var endurskoðað á læknaeild og upplýstist þá, að [A] var metin til 65% almennrar örorku frá 1. október 1984 vegna psoriasis liðagigtar og skjaldkirtilsjúk-

dóms, og til 75% varanlegrar örorku frá 1. ágúst 1988. Þegar þetta lá fyrir var ljóst, að hækkað mat breytti engu varðandi greiðslur hennar frá Tryggingastofnun, sbr. [43.] gr. laga nr. 117/1993 (áður 51. gr. laga nr. 67/1971). Þessi ástæða hefði nægt til að afgreiða málið, en [A] kvartaði yfir örorkumati, þá var sá þáttur skoðaður betur, þar sem hækkað mat hefði e.t.v. nýst henni gagnvart tryggingafélagi. Við endurskoðun matsins kom hinsvegar í ljós, að ógerningur var m.a. hversu langt var liðið frá slysi svo og vegna hrakandi líkamlegs ástands að aðgreina hvað væri afleiðing slyss og hvað ekki.

Varðandi örorkumat [X] frá 14. febrúar 1991, skal tekið fram, að um það var fjall- að hjá tryggingaráði, en með hliðsjón af málavöxtum og þar sem niðurstaða mats var ekki afdráttarlaus var talið að það breytti engu um niðurstöðu kvörtunarmáls.“

III.

Tryggingaráð sker úr um grundvöll, skilyrði og upphæð bóta, sem greiddar eru samkvæmt lögum um almannatryggingar, sbr. nú 7. gr. laga nr. 117/1993, sem tóku gildi 1. janúar 1994, og áður 7. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar, með síðari breytingum.

Með 2. gr. laga nr. 75/1989 var 7. gr. laga nr. 67/1971 breytt og var tilgangur þeirrar lagabreytingar m.a. að taka af tvímæli um valdsvið tryggingaráðs, þ. á m. um vald tryggingaráðs til að leysa úr ágreiningi um skilyrði greiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins.

Í skýringum við 2. gr. frumvarpsins sagði svo:

„Samkvæmt þessari grein hefur tryggingaráð heimild til að endurmeta öll atriði varðandi rétt til greiðslu úr almannatryggingum, sem starfsmenn Tryggingastofnunar ríkisins leggja mat á eða taka ákvörðun um í störfum sínum, án tillits til þess hvort mat starfsmanns eða ákvörðun varða einungis skýringu á fyrirmælum almannatryggingalaga eða hvort mat eða ákvörðun snýr að öðrum atriðum, svo sem læknisfræðilegu mati á skilyrðum bóta og lífeyrisréttar.“ (Alpt. 1988, A-deild, bls. 2591.)

Tryggingayfirlæknir metur örorku þeirra, sem sækja um örorkubætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, sbr. 2. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993, og má skjóta ákvörðun hans til tryggingaráðs. Grundvöll bótaréttar má endurskoða hvenær sem er og samræma bætur þeim breytingum, sem orðið hafa, sbr. 3. mgr. 48. gr. núgildandi laga, sbr. áður 2. mgr. 56. gr. laga nr. 67/1971.

Örorkumat tryggingayfirlæknis er því lagt til grundvallar ákvörðun á örorkubótum, sem greiddar eru skv. 29. gr. laga nr. 117/1993, vegna slyss, sem veldur varanlegri örorku, sbr. áður 34. gr. laga nr. 67/1971. Um rétt til örorkulífeyris og ákvörðun bóta fer hins vegar eftir 12. gr. laga nr. 117/1993, en þar er um lífeyristryggingu að ræða, en ekki slysatryggingu. Þá eru í 2. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993, sbr. áður 51. gr. laga nr. 67/1971, ákvæði um það, hvaða bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar geta farið saman, en meginreglan er sú, að enginn geti samtímis notið nema einnar tegundar greiddra bóta samkvæmt lögum. Það er skoðun mín, að sú skýring tryggingaráðs sé rétt, að sá, sem nýtur fulls örorkulífeyris samkvæmt 12. gr. almannatryggingalaga, eigi ekki samtímis rétt á örorkubótum á grundvelli 29. gr. laga nr. 117/1993 (áður 34. gr. laga nr. 67/1971), og því hafi endurmat á örorku yðar vegna slyss ekki haft þýðingu um greiðslur til yðar frá Tryggingastofnun ríkisins.

Tryggingaráð er stjórnvald og veita ákvæði 7. gr. laga nr. 117/1993, áður laga nr. 67/1971 með síðari breytingum, þeim, sem í hlut á, rétt til að bera ákvörðun lægra setts stjórnvalds undir æðra sett stjórnvald til endurskoðunar. Eins og greinir í álitinu mínu í máli nr. 651/1992, frá 4. febrúar 1993, er æðra stjórnvaldi skylt, við slíka endurskoðun, að sjá til þess, að atvik máls séu nægilega upplýst, áður en mál er til lykta leitt. Ákvæði um úrlausn

ágreinings fyrir tryggingaráði eiga þó eingöngu við um ágreining um bótarétt samkvæmt lögum um almannatryggingar. Enda þótt tíðkast hafi, að örorkumöt tryggingalækna hafi verið notuð við bótauppgjör í skaðabótamálum, meta tryggingalæknar og tryggingayfirlæknir, í starfi sínu hjá Tryggingastofnun ríkisins, skilyrði og grundvöll bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar. Með hliðsjón af hlutverki tryggingaráðs, samkvæmt lögum um almannatryggingar, tel ég ekki tilefni til að gera athugasemdir við úrlausn tryggingaráðs í máli yðar.

IV.

Í athugasemdum yðar hefur komið fram, að kvörtun yðar vegna úrlausnar tryggingaráðs sé ekki til komin vegna óánægju með ákvörðun um greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins, en að þér teljið yður vanhaldna í greiðslum bóta vegna afleiðinga slyss þess, er þér urðuð fyrir á árinu 1982. Hefur jafnframt komið fram óánægja yðar vegna uppgjörs á skaðabótum, sem greiddar voru af tryggingafélagi þess, sem bar skaðabótaábyrgð á tjóni yðar. Það fellur hins vegar utan starfssviðs míns að fjalla um uppgjör bótamála milli einstaklinga. Get ég því ekki fjallað frekar um þann þátt í kvörtun yðar.

V.

Samkvæmt því, sem ég hef rakið um starfssvið og hlutverk tryggingaráðs, tel ég ekki tilefni til athugasemda við málsmeðferð ráðsins eða niðurstöðu í máli yðar. Er afskiptum mínum af máli yðar því lokið, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

1.4. Þátttaka almannatrygginga í tannréttingum barna. Frestir. (Mál nr. 849/1993)

A kvartaði yfir synjun tryggingaráðs um greiðslu kostnaðar við tannréttingar barna hans. Fram kom, að A hafði sótt um endurgreiðslu eftir að frestur til þess rann út, samkvæmt bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, en með þeim lögum var ákvæðum 44. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, breytt, þannig að ekki yrði lengur um að ræða almenna þátttöku almannatrygginga í tannréttingum barna. Umboðsmaður taldi, að ekki hefði annað komið fram, en að kynning Tryggingastofnunar ríkisins á lagaákvæðum þessum hefði verið í samræmi við bráðabirgðaákvæðið, og úrskurður tryggingaráðs því í samræmi við lög.

Í bréfi mínu til A, dags. 28. mars 1994, vegna kvörtunar hans er laut að endurgreiðslu Tryggingastofnunar ríkisins á kostnaði vegna tannréttinga barna, tók ég eftirfarandi fram:

„1.

Með lögum nr. 1/1992 um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992 var ákvæðum 44. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar breytt, þannig að ekki var lengur um að ræða almenna þátttöku almannatrygginga í tannréttingum barna (Alpt. 1991, A–deild, bls. 1566). Í IV. bráðabirgðaákvæði laga nr. 1/1992 var gert ráð fyrir ákveðnum aðlögunartíma. Í ákvæðinu segir:

„Prátt fyrir ákvæði 20. gr. laga þessara (44. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, með síðari breytingum) skulu þeir sem njóta eiga endurgreiðslna á árinu 1991 samkvæmt reglum nr. 63/1991 um endurgreiðslu sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði samkvæmt lögum um almannatryggingar njóta þess réttar áfram, enda teljist

sannað að þeir hafi átt þennan rétt. Tryggingastofnun ríkisins skal fyrir 15. febrúar 1992 auglýsa með áberandi hætti eftir þeim aðilum sem telja sig eiga rétt samkvæmt framansögðu og ber þeim sem ekki hafa þegar sent inn umsóknir að gera það fyrir 15. mars 1992 á eyðublöðum sem stofnunin lætur í té. Að öðrum kosti fellur rétturinn niður. Greiðslum samkvæmt bráðabirgðaákvæði þessu skal ljúka 31. desember 1993.“

Lög nr. 1/1992 voru síðan birt í Stjórnartíðindum 27. janúar 1992.

2.

Með bréfi 1. október 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að tryggingaráð skýrði afstöðu sína til kvörtunar yðar. Sérstaklega óskaði ég eftir skýringum tryggingaráðs á eftirtöldum atriðum:

- „1) Hvernig Tryggingastofnun ríkisins hafi fullnægt því skilyrði IV. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 1/1992 um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992, að stofnunin skyldi fyrir 15. febrúar 1992 „. . . auglýsa með áberandi hætti eftir þeim aðilum. . .“, sem teldu sig eiga rétt til endurgreiðslu tannréttingarkostnaðar samkvæmt reglum nr. 63/1991 um endurgreiðslu sjúkratrygginga á tannréttingakostnaði samkvæmt lögum um almannatryggingar.
- 2) Hvort tilfellum B og C [sona A] hafi verið þannig háttað, að þeim hafi borið endurgreiðsla samkvæmt lögum nr. 67/1971 um almannatryggingar og reglum nr. 63/1991, ef umsókn hefði borist í tæka tíð, sbr. fyrrgreint IV. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 1/1992.“

Skýringar tryggingaráðs bárust mér með bréfi ráðsins 19. október 1993. Fram kemur í bréfi tryggingayfirtannlæknis frá 11. október 1993, sem fylgdi bréfi tryggingaráðs, að við meðferð tannskekkju sona yðar hefði tannskekkja, „. . . verið metin til endurgreiðslu 35% kostnaðar [og] við matið hefði fyrirvari verið gerður um hugsanlega breytingu á prósentuhlutfalli að afloknum tannskiptum bráðranna“. Þá fylgdu skýringum tryggingaráðs ljósrit fréttatilkynningar frá 11. febrúar 1992 og auglýsinga, er munu hafa birst í fjölmiðlum 12. febrúar 1992.

Með bréfi 25. október 1993 óskaði ég eftir því, að þér senduð mér þær athugasemdir, sem þér telduð ástæðu að gera í tilefni af skýringum tryggingaráðs. Mér bárust athugasemdir yðar með bréfi 26. desember 1993.

3.

Eins og rakið er hér að framan, skyldi Tryggingastofnun ríkisins, fyrir 15. febrúar 1992, auglýsa með áberandi hætti eftir þeim aðilum, sem teldu sig eiga rétt á endurgreiðslu vegna tannréttinga, og skyldu þeir, sem ekki hefðu sent inn umsóknir, gera það fyrir 15. mars 1992 á tilskildum eyðublöðum. Samkvæmt gögnum málsins lögðuð þér fram umsóknir um endurgreiðslu tannréttingakostnaðar fyrir syni yðar 22. og 26. maí 1992. Var þá liðinn framangreindur frestur IV. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 1/1992. Þá er það skoðun mín, að ekki hafi annað komið fram en kynning Tryggingastofnunar ríkisins á framangreindum lagabreytingum hafi verið í samræmi við nefnt bráðabirgðaákvæði.

4.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að úrskurður tryggingaráðs frá 7. maí 1993 hafi verið í samræmi við lög og er afskiptum mínum af kvörtun yðar því lokið hér með.

Að því leyti sem kvörtun yðar kann að lúta að einstökum fyrirmælum laga nr. 1/

1992, skal bent á, að lög nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis gera almennt ekki ráð fyrir því, að umboðsmaður fjalli um lagasetningu Alþingis eða hvernig til hafi tekist með henni.“

2.0. Atvinnuréttindi.

2.1.

Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaksturs. Lagaheimild. Stjórnsýslufrákvæmd. (Mál nr. 959/1993)

A kvartaði yfir því að samgönguráðuneytið hefði úrskurðað að leyfi hans til að stunda leigubifreiðaakstur væri úr gildi fallið. A fékk úthlutað atvinnuleyfi 25. mars 1975 en virtist ekki hafa ekið leigubifreið um árabíl. Á árinu 1992 hóf hann akstur að nýju en er hann grófst fyrir um atvinnuleyfi sitt var honum tjáð að hann hefði verið sviptur leyfinu. Vegna óvissu um afdrif atvinnuleyfis A óskaði umsjónarnefnd fólksbifreiða eftir álitum samgönguráðuneytisins, sem komst að þeirri niðurstöðu að atvinnuleyfið væri fallið úr gildi.

Það var niðurstaða umboðsmanns að engin skýr lagaheimild væri fyrir því að tómlæti, eins og það sem A hafði sýnt, gæti sjálfkrafa leitt til missis atvinnuréttinda, án þess að fyrir lægi formleg ákvörðun um leyfissviptingu. Umboðsmaður rakti ákvæði reglugerða um takmörkun leigubifreiða og ráðstöfun atvinnuleyfa þar sem mælt var fyrir um skilyrði þess að atvinnuleyfi væru innkölluð og með hvaða hætti það skyldi gert. Ekki höfðu fundist gögn um að A hefði formlega verið sviptur atvinnuleyfi sínu, í samræmi við þessi ákvæði, og var það því niðurstaða umboðsmanns að leyfi A til leigubifreiðaaksturs væri enn í gildi. Tók umboðsmaður fram að þegar um jafn mikilvæg réttindi og atvinnuréttindi væri að ræða yrði að gera auknar kröfur um festu í stjórnsýslufrákvæmd.

Umboðsmaður tók fram að svipting leyfis til að stunda leigubifreiðaakstur væri stjórnvaldsákvörðun og eftir 1. janúar 1994 ætti að haga undirbúningi slíkrar sviptingar í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá ítrekaði umboðsmaður mikilvægi þess að jafn mikilvægar og íþyngjandi stjórnvaldsákvæðanir og svipting atvinnuleyfis væru jafnan tilkynntar aðila með sannanlegum hætti.

I.

Hinn 10. desember 1993 bar A fram kvörtun yfir þeim úrskurði samgönguráðuneytisins frá 23. nóvember 1993, að leyfi hans til þess að stunda leigubílaakstur, sem honum var úthlutað 25. mars 1975, væri úr gildi fallið.

II.

Málavextir eru þeir, að 9. september 1980 afhenti H, starfsmaður BSH, Bifreiðastjórnfélögunu N atvinnuleyfi A, með svofelldri áletrun: „Hefur ekki stundað axtur [ólæsilegt] og fékk bréf frá úthlutunarmönnum á árinu 79. Lagt inn til [N] vegna mikilla óreiðuskulda við BSH 9/9 80. [H].“

Félögin N og F voru sameinuð á árinu 1986. Var leyfið síðan í vörslu F.

Að sögn A hóf hann akstur á ný um mitt ár 1992 og fór þá að grafast fyrir um afdrif atvinnuleyfisins. Fór hann þá á skrifstofu F og fékk að sjá leyfið, sem bar enga áletrun aðra en þá, sem H hafði skráð. Krafðist A þá að fá leyfið afhent eða sannanir fyrir afturköllun þess ella. Lögmaður A skrifaði F bréf 17. ágúst 1993. Þar er því sjónarmiði lýst, að úthlutunarmenn/úthlutunarnefnd hafi ekki svipt A leyfinu og sé það í fullu gildi. Afhendning H hafi verið óheimil og þess sé krafist að leyfinu verði skilað A.

Í svarbréfi F, dags. 27. ágúst 1993, er bent á, að atvinnuleyfi skuli geymd í vörslu stéttarfélagss leyfishafa, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 308/1989 um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir um fjölda þeirra. Vísaði F til umsjónarnefndar leigubif-

reiða á félagssvæðinu, ef talið væri að „ranglega hafi verið staðið að því að svipta A atvinnuleyfi á sínum tíma og að hann eigi rétt á að fá atvinnuleyfi endurútféið eða það sé ennþá í gildi“.

Lögmaður A skrifaði F aftur 14. september 1993 og bað um svör við því, „hvaðan [F] hafi þær upplýsingar að umbj. m. hafi á sínum tíma verið sviptur atvinnuleyfi sínu“. Auk þess bað lögmaðurinn um að sér yrði sent staðfest afrit leyfisins.

Næst ritar lögmaður A umsjónarnefnd fólksbifreiða bréf með beiðni um að nefndin staðfesti, að A hafi ekki verið sviptur leyfinu af umsjónarnefnd eða úthlutunarmönnum og leyfið sé þar af leiðandi í fullu gildi.

Á fundi umsjónarnefndar fólksbifreiða 3. nóvember 1993 var lagt fram bréf frá F frá deginum áður. Í bréfinu er þeim skoðunum lýst, að A hafi verið ljóst allan þennan tíma að hann hefði ekki leyfi, þar sem hann hefði ekki stundað leiguakstur frá árinu 1980. Jafnframt er efast um úrskurðarvald umsjónarnefndarinnar, þar sem ekki sé um að ræða einfalda staðfestingu gamals leyfis, heldur úrskurð um, hvort leyfissvipting fyrir 13 árum hafi farið fram með lögformlegum hætti eða ekki. F bendir umsjónarnefndinni á, að með því að úrskurða, að leyfi H sé enn í gildi eftir 13 ára hvíld, megi búast við að fleiri, sem svipað sé ástatt um, fylgi í kjölfarið.

Á ódagsettu minnisblaði frá K, ritara nefndarinnar, sem lagt var fram á framangreindum fundi umsjónarnefndarinnar segir, að hann hafi haft samband við H, sem hafi tjáð sér að hann hafi lagt inn leyfið vegna skuldar A við BSH, án samráðs eða sambands við A, þar sem ekki hafi náðst í hann. H hafi sagt, að hann vissi ekki til þess, að A hefði skrifað undir neina pappíra né á nokkurn hátt afsalað sér leyfi sínu þrátt fyrir innlögnina. Hafi H alltaf talið, að A fengi atvinnuleyfi sitt aftur. Einnig kveðst K hafa haft samband við S, sem var formaður þeirrar nefndar, er sá um leyfissviptingar á þessum tíma, og hafi S sagt, að A hefði verið sviptur leyfi á þessum tíma með formlegu bréfi. S hafi vísað í áletrun H á leyfið, „fékk bréf frá úthlutunarmönnum á árinu 79“, en hvorki hann né núverandi formaður F hafi fundið bréfið í fórum sínum, þrátt fyrir leit.

Umsjónarnefnd samþykkti á umræddum fundi sínum að „óska niðurstöðu samgöngu-ráðuneytis, þar sem óyggjandi gögn virðast ekki liggja fyrir“.

Í niðurstöðu ráðuneytisins, sem kemur fram í bréfi 23. nóvember 1993 til úthlutunarnefndarinnar, segir m.a.:

„Ekki er um það deilt í máli þessu að atvinnuleyfi [A] var lagt inn í september 1980 og hafði [A] þá ekki nýtt það um skeið. Með hliðsjón af ofangreindum ákvæðum reglugerðar sem giltu um skyldu til að nýta atvinnuleyfið mátti [A] vera það fullkunnugt að það gat varðað hann leyfissmissi að nýta leyfið ekki svo árum skipti. Á það ber einnig að líta að [A] hafði ekki frumkvæði að því að nýta atvinnuleyfi sitt eða grafast fyrir um afdrif þess fyrr en á árinu 1992, þ.e. að 12 árum eftir að það er lagt inn, þegar hann sækir um atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs á félagssvæði Bifreiðastjórafélagsins [F]. Í ljósi þessa og fullyrðingar úthlutunarmanns atvinnuleyfa um að [A] hafi verið sent ábyrgðarbréf um innköllun atvinnuleyfisins verður að telja að atvinnuleyfi [A] sé úr gildi fallið.“

A tekur fram í kvörtun sinni, að hann hafi sótt um atvinnuleyfi árið 1993 samkvæmt ósk ráðherra, sem hefði bent á, að með því gæfist úthlutarnefnd færi á að leiðrétta hugsanleg mistök forvera sinna. A kveðst hafa fallist á það sem málamiðlun, ef það mætti verða til þess að leysa þann hnút, sem málið var komið í.

III.

Ég ritaði samgönguráðuneytinu bréf 16. desember 1993 og óskaði eftir gögnum málsins og skýringum ráðuneytisins. Svarbréf barst mér 27. desember 1993. Þar segir meðal annars:

„Niðurstaða ráðuneytisins í máli þessu byggðist m.a. á því að [A] hafi á sínum tíma verið sent ábyrgðarbréf um innköllun atvinnuleysisins af úthlutunarmönnum atvinnuleyfa. Þrátt fyrir áritun á atvinnuleyfi [A] og fullyrðingar úthlutunarmanns atvinnuleyfa um að slíkt bréf hafi verið sent, hefur afrit þess bréfs ekki fundist eða staðfesting þess að það hafi verið sent í ábyrgðarpósti.

Vegna máls þessa vill ráðuneytið taka fram að þó svo ráðuneytið hefði komist að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið rétt staðið að innköllun á atvinnuleyfi [A] á sínum tíma, væri atvinnuleyfi [A] fallið úr gildi á grundvelli laga um leigubifreiðar nr. 77/1989, sem tóku gildi 1. júlí 1989. Í 6. mgr. 14. gr. þeirra laga segir að þeir, sem hafa atvinnuleyfi eða njóta takmörkunar við gildistöku laganna séu háðir þeim breytingum á réttarstöðu sem löggin hafa í för með sér. Frá sama tíma tók gildi rg. um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra nr. 308/1989. Í 15. gr. þeirrar reglugerðar er lögð skylda á leyfishafa að nýta atvinnuleyfi sitt. Við sérstakar aðstæður getur leyfishafi þó látið atvinnuleyfi ónotað í allt að tvö ár, sbr. 4. mgr. 15. gr. Þegar [A] hefur frumkvæði að því að grafast fyrir um afdrif atvinnuleysis síns voru liðin meira en tvö ár frá gildistöku laganna.“

Athugasemdir A við svar ráðuneytisins bárust mér 11. janúar 1994.

IV.

Í álitinu mínu, dags. 21. mars 1994, gerði ég svofellda grein fyrir laga- og reglugerðarákvæðum um afturköllun atvinnuleysis til leigubifreiðaaksturs, þegar svo stóð á að leyfishafi nýtti ekki leyfið:

„Reglugerð nr. 17/1978, um takmörkun leigubifreiða í Hafnarfirði og um ráðstöfun atvinnuleyfa, sbr. reglugerð nr. 23/1983 og 154/1983, var felld brott með reglugerð nr. 52/1986. Gilti þá reglugerð nr. 293/1985, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík, sbr. reglugerð nr. 206/1987, fram til gildistöku laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar og reglugerðar nr. 308/1989.

Reglugerð nr. 17/1978 gilti á þeim tíma, sem leyfi A var lagt inn. Í 3. mgr. 8. gr. hennar segir:

„Úthlutunarmönnum er heimilt að taka atvinnuleyfi leyfishafa hjá viðkomandi bifreiðastöð, hafi hann ekki notfært sér atvinnuleyfið í 6 mánuði eða lengur og ekki sótt um frest. Skulu þá úthlutunarmenn tilkynna leyfishafa innköllun leyfisins með ábyrgðarbréfi. Hafi leyfishafi ekki óskað eftir framlengingu leyfisins og fært fram ástæður, sem úthlutunarmenn geta tekið til greina, innan 30 daga, hefur hann fyrirgert rétti sínum til leyfisins.“

Í 3. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar er það ákvæði, að sé atvinnuleyfið lagt inn til Bifreiðastjórafélagsins N, án undirskriftar leyfishafa, skuli úthlutunarmenn tilkynna leyfishafa það með ábyrgðarbréfi. Hafi hann ekki innan 30 daga gefið skýringu, sem úthlutunarmenn geti tekið gilda, hafi hann fyrirgert rétti sínum til leyfisins.

Í 2. gr. laga nr. 36/1970 var heimild til þess að takmarka fjölda leigubifreiða og skyldi samgönguráðherra ákveða takmörkunina með reglugerð. Í henni skyldi einnig kveðið á um ráðstöfun leyfa til leigubifreiðaaksturs, sbr. 10. gr. laganna.

Í 3. mgr. 9. gr. nógildandi laga um leigubifreiðar, laga nr. 77/1989, er heimild til sviptingar atvinnuleyfis tímabundið fyrir brot gegn ákvæðum laga og reglugerða um leigubifreiðar, en fyrir fullt og allt, ef um alvarleg eða ítrekuð brot er að ræða. Í 6. mgr. 9. gr. er það ákvæði, að um atvinnuleyfi, úthlutun þeirra, nýtingu og brottfall skuli setja nánari ákvæði í reglugerð. 7. gr. laganna kveður svo á, að grundvöllur atvinnuleyfanna sé, að leyfishafi eigi fólksbifreið og hafi það að aðalatvinnu að aka henni sjálfur. Einnig er ákvæði í 2. mgr. þeirrar greinar um að leyfishafi sé háður ákvæðum laga og reglugerða um leigubifreiðar, eins og þær eru á hverjum tíma. Samkv. 2. mgr. 10. gr. laganna hefur umsjónarnefnd fólksbifreiða með höndum úthlutun atvinnuleyfa og afturköllun þeirra.

Í 3. og 4. mgr. 15. gr. reglug. nr. 308/1989 eru svohljóðandi ákvæði:

„Leyfishafi, sem nýtir ekki atvinnuleyfi sitt í sex mánuði eða lengur án þess að lögmatar ástæður séu fyrir hendi, skal sviptur því fyrir fullt og allt, ef hann lætur ekki skipast við áminningu.

Umsjónarnefnd getur heimilað leyfishafa að láta atvinnuleyfið ónotað í allt að tvö ár samtals, ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi.“

V.

Þá sagði svo, í álitinu mínu:

„Telja verður það meginreglu, þegar um atvinnuleyfi er að ræða, að aðili verði ekki sviptur því, nema tekin hafi verið ákvörðun um leyfissviptinguna á grundvelli skýrrar réttarheimildar og af stjórnvaldi, sem til þess er bært að lögum. Þá verður ákvörðunin að hafa verið birt aðila. Svipting leyfis til að stunda leigubílaakstur telst stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, og ber því að haga undirbúningi og meðferð slíks máls, sem kemur til meðferðar eftir 1. janúar 1994, í samræmi við stjórnisýslulögin, sbr. 35. gr. laganna.

Í máli þessu liggur fyrir, að A hefur sýnt af sér umtalsvert tómlæti með því að nýta sér ekki leyfið í a.m.k. tólf ár. Engin skýr lagaheimild er hins vegar fyrir því, að tómlæti geti, eitt út af fyrir sig, leitt sjálfkrafa til missis umræddra atvinnuréttinda, án þess að fyrir liggji formleg ákvörðun um leyfissviptinguna. Í 15. gr. reglugerðar nr. 308/1989 er mælt svo fyrir, að leyfishafi skuli sviptur leyfi, ef hann hefur ekki nýtt það um sex mánaða skeið og ekki látið sér skipast við áminningu. Þó að skilyrði sé til leyfissviptingar skv. ákvæðum 3. og 4. mgr. 15. gr. fyrrnefndrar reglugerðar, verða þau alls ekki skýrð svo, að sviptingin verði sjálfkrafa án atbeina nefndarinnar, eins og áður segir. Þvert á móti leggur reglugerðin þá skyldu á herðar umsjónarnefndar fólksbifreiða, að hafa frumkvæði að leyfissviptingunni og framkvæma hana. Er þá nauðsynlegt að senda leyfishafa fyrst áminningu og síðan tilkynningu um sviptingu, séu skilyrði til hennar. Þegar um er að ræða jafn mikilvæg réttindi og *atvinnuréttindi*, verður að gera auknar kröfur um festu í stjórnisýslufrákvæmd, þannig að aldrei leiki vafi á því, hvort menn hafi verið sviptir slíkum réttindum.

Ekki hafa fundist nein gögn um það, að A hafi verið sviptur leyfi til að stunda leigubílaakstur. Þá fullyrðir A, að honum hafi aldrei verið tilkynnt, að hann væri sviptur leyfinu. Því er heldur ekki haldið fram, að leyfissvipting hafi farið fram á síðara stigi málsins. Eins og mál þetta liggur hér fyrir, liggur ekki fyrir sönnun um, að A hafi að lögum verið sviptur leyfi til að stunda leigubifreiðaakstur. Ég tel nauðsynlegt að áréttu, að brýnt er að jafn mikilvægar og íþyngjandi stjórnvaldsáskvarðanir sem svipting atvinnuleyfis séu jafnan tilkynntar aðila með sannanlegum hætti.“

VI.

Niðurstaða mín var svohljóðandi:

„Það er samkvæmt ofangreindu niðurstaða mín, að umrætt atvinnuleyfi A sé enn í gildi, þar sem hann hefur ekki verið sviptur því í samræmi við lög.“

VII.

Með bréfi, dags. 4. nóvember 1994, óskaði ég eftir upplýsingum samgönguráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af framangreindu álitni mínu. Í svari samgönguráðuneytisins, dags. 9. nóvember 1994, kemur fram, að ráðuneytið hafi með bréfi 25. mars 1994 tilkynnt A „að honum væri heimilt frá og með þeim degi að nýta atvinnuleyfið með þeim hætti sem lög og reglur um leigubifreiðar kveða á um“.

2.2. **Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs. Útgerðarleyfi.
Aldursskilyrði. Jafnræðisregla.
Mannréttindasáttmáli Evrópu.
(Mál nr. 1071/1994)**

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun samgönguráðuneytisins að fella úr gildi leyfi hans til aksturs leigubifreiðar. Leyfi A var svokallað „útgerðarleyfi“, en í því fólst heimild A til að ráða annan mann til aksturs leigubifreiðar hans, í skjóli eigin leyfis. Leyfið skyldi falla úr gildi 1. júlí 1994 í samræmi við ákvæði 9., sbr. 14. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar, er binda atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs ákveðnum aldursskilyrðum. A taldi hins vegar að lagastoð skorti til að svipta hann útgerðarleyfi sínu, og vísaði til þess, að í löggjöf og í framkvæmd hefði alltaf verið gerður greinarmunur á hefðbundnum atvinnuleyfum og hinum svokölluðu útgerðarleyfum, og að ekki hefði verið ætlunin að breyta fyrri skipan er lög um leigubifreiðar voru endurskoðuð.

Niðurstaða umboðsmanns var, að „útgerðarleyfi“ eins og því sem A fékk, yrði ekki jafnað til tímabundinna undanþága frá akstri eigin bifreiðar. Í framkvæmd virtist hafa verið litið svo á að leyfin fælu í sér ótímabundna undanþágu frá því megin-skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis, að leyfishafi stundaði akstur sjálfur. Þrátt fyrir sérstöðu útgerðarleyfanna, taldi umboðsmaður þó, að lög nr. 77/1989 yrði að skýra svo, að þau tækju einnig til þessara leyfa. Með lögunum var ákveðið að atvinnuleyfi skyldu falla niður við lok sjötugasta aldursárs leyfishafa, en aldrei síðar en við 75 ára aldur, samkvæmt bráðabirgðaákvæðum í 4. mgr. 14. gr. laganna. Var afdráttarlaust tekið fram í 6. mgr. 14. gr. laganna, að allir þeir, sem hefðu atvinnuleyfi, eða nytu takmörkunar, við gildistöku laganna, skyldu háðir þeim breytingum á réttarstöðu sem lögin hefðu í för með sér. Tók umboðsmaður fram, að það félli almennt utan starfs-sviðs hans að fjalla um lagasetningu Alþingis. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá skýringu samgönguráðuneytisins, að ákvæði laga nr. 77/1989 ættu við um öll atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs, og taldi, að niðurstaða ráðuneytisins í máli A, hefði verið í samræmi við lög.

Í niðurlagi álits síns lýsti umboðsmaður þeirri niðurstöðu í dómi Hæstaréttar frá 3. júní 1993, að skipan atvinnuréttinda samkvæmt lögum nr. 77/1989 bryti ekki gegn jafnræðisreglu íslensks stjórnskipunarréttar, þar sem lögin næðu einungis til þeirra sem eins væru settir. Umboðsmaður vísaði og til þess, að með lögum nr. 62/1994 hefði Mannréttindasáttmáli Evrópu verið lögtekinn og tók fram, að miðað við að atvinnuréttindi þeirra, sem leyfi hafa fengið til leiguaksturs fólksbifreiða teldust til eignaréttinda í skilningi 1. samningsviðauka við sáttmálann, væri óheimilt að mismuna

mönnum við takmarkanir slíkra réttinda. Með hliðsjón af dómi Hæstaréttar yrði ekki á því byggt, að slík mismunun lægi almennt fyrir, að því er varðar aldursskilyrði fyrir atvinnuréttindum leigubifreiðastjóra. Hæstiréttur hefði hins vegar ekki tekið afstöðu til þess, hvort handhafar „útgerðarleyfa“ hefðu þar sérstöðu, þar sem þeir aki ekki bifreiðum sínum sjálfir.

Umboðsmaður taldi, að við endurskoðun laga nr. 77/1989, ætti að taka til ræki-legrar athugunar, hvort nægileg rök væru til að setja skilyrði um aldurshámark manna, sem leyfi hafa til leiguaksturs á svæðum þar sem takmarkanir gilda, en ekki annarra atvinnubifreiðastjóra. Þá taldi umboðsmaður, að í því samhengi ætti að taka til sérstakrar athugunar stöðu þeirra, er fengið hefðu án fyrirvara og nýtt sér átölu-laust í framkvæmd hin svokölluðu „útgerðarleyfi“. Loks ítrekaði umboðsmaður mikilvægi þess að stjórnisýsluframkvæmd sem varði mikilvæg réttindi manna, væri skýr og örugg, svo og mikilvægi þess, að lög, sett af Alþingi væru skýr og ótvíræð og reglur þar, sem lögfestar eru, almennar, skýrar og fyrirsjáanlegar og hafi ekki afturvirk réttaráhrif til óhagræðis fyrir þá, sem réttinda nytu er ný lög tækju gildi. Af þessum ástæðum var álitíð sent Alþingi og samgönguráðherra á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

I.

Hinn 15. mars 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir því að umsjónarnefnd fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu hefði ákveðið að fella úr gildi svokallað útgerðarleyfi, þ.e. leyfi hans til að ráða annan bifreiðastjóra til aksturs leigubifreiðar í skjóli eigin leyfis. Skyldi leyfið falla úr gildi 1. júlí 1994 samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar, sbr. 4. mgr. 14. gr. laganna. Með bréfi, dags. 23. mars 1994, gerði ég A grein fyrir því að ákvarðanir umsjónarnefnda yrðu bornar undir samgönguráðuneytið til úrskurðar og því væru ekki skilyrði til þess að ég fjallaði um kvörtunina að svo stöddu, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Hinn 24. mars s.l. bar A fram kvörtun vegna úrlausnar samgönguráðuneytisins, sem hafði 18. mars 1994 staðfest framangreinda ákvörðun umsjónarnefndar fólksbifreiða. Telur A, að ákvörðun um að fella niður „útgerðarleyfi“ hans skorti lagastöð og vísar til þess að í löggjöf um leigubifreiðar, sem og við framkvæmd hennar, hafi alltaf verið gerður greinarmunur á tvenns konar atvinnuleyfum: annars vegar hefðbundnum atvinnuleyfum, sem séu bundin við það að leyfishafi nýti sjálfur leyfið, og hins vegar „útgerðarleyfum“, er heimili leyfishafa að láta annan nýta leyfið. Telur A, að með heildarendurskoðun löggjafar um leigubifreiðar hafi ekki verið ætlunin að breyta fyrri skipan og að „útgerðarleyfi“ það, sem hann fékk frá samgönguráðuneytinu 7. nóvember 1973, verði ekki fellt úr gildi með heimild í lögum nr. 77/1989.

II.

Með bréfi, dags. 29. mars 1994, óskaði ég eftir því, skv. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að samgönguráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því að ráðuneytið skýrði, á hvaða laga-sjónarmiðum sú skýring á 6. mgr. 14. gr. laga nr. 77/1989 væri byggð, að þetta ákvæði, sem og önnur ákvæði laganna, varði „... öll atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs og [taki] til allra atvinnuleyfshafa, óháð því hvenær þeir fengu úthlutað atvinnuleyfi, hversu lengi þeir hafa haft atvinnuleyfi og hvers eðlis atvinnuleyfið er...“, svo sem fram kom í fyrrgreindri úrlausn ráðuneytisins frá 18. mars 1994. Þá óskaði ég eftir að fá upplýsingar um fjölda hinna svokölluðu útgerðarleyfa og hvernig með þau hefði verið farið eftir gildistöku laga nr. 77/1989.

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 3. maí 1994, segir, að samkvæmt upplýsingum ráðu-

neytisins séu „útgerðarleyfi“ alls nfu, en fjögur muni falla brott 1. júlí 1994 og að um brottfall þeirra hafi verið farið eftir 1. mgr. 9. gr., sbr. 4. mgr. 14. gr. laga um leigubifreiðar og 19. gr. reglugerðar nr. 308/1989, með síðari breytingum. Um skýringu á 6. mgr. 14. gr. segir í bréfi ráðuneytisins:

„Af orðalagi 6. mgr. 14. gr. og athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi til laga um leigubifreiðar, sem varð að lögum um leigubifreiðar nr. 77/1989 verður ekki annað ráðið en að ákvæðinu hafi verið ætlað að taka af allan vafa um það að fara eigi með öll atvinnuleyfi eftir lögum nr. 77/1989, en ekki eftir þeim lögum sem giltu við útgáfu hvers atvinnuleyfis. Í athugasemdum með 14. gr. segir: „Hins vegar er það undirstrikt að með 4. mgr. að atvinnuleyfshafar verða að sæta þeim breytingum, sem lagafrumvarpið hefur í för með sér, og geta því ekki skírskotað til þeirra reglna óbreyttra, sem giltu þegar atvinnuleyfin voru veitt.““

Ég gaf A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins, sem hann gerði í samtölum 6. maí og 23. júní 1994.

III.

Samkvæmt upplýsingum A hóf hann leigubifreiðaakstur á árinu 1946. Hinn 25. maí 1956 fékk hann úthlutað atvinnuleyfi, sem gefið var út samkvæmt reglugerð nr. 13, 9. febrúar 1956, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa, en reglugerðin var sett með heimild í lögum nr. 23/1953, sbr. lög nr. 25/1955. Leyfið heimilaði leyfishafa að hafa eina allt að 8 farþega leigubifreið til mannflutninga í afgreiðslu í Reykjavík hjá viðurkenndri fólksflutningabifreiðastöð. Í leyfisbréfinu var svohljóðandi skilyrði: „Gerist leyfishafi brotlegur við greinda reglugerð, eins og hún er á hverjum tíma, þá er úthlutunarmönnum heimilt að afturkalla atvinnuleyfið um stundarsakir, eða fyrir fullt og allt, ef um ítrekað brot er að ræða.“

Leyfi til „útgerðar“ leigubifreiðar sinnar fékk A með bréfi úthlutunarmanna atvinnuleyfa leigubifreiðastjóra í Reykjavík, dags. 7. nóvember 1973. Bréfið er svohljóðandi:

„Hér með tilkynnist yður, hr. bifreiðarstjóri, að yður er veitt leyfi til útgerðar leigubifreiðar yðar, þannig að þér látið annan mann aka í yðar leyfi, á því svæði, sem reglugerð um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa tekur til.

Það skal tekið fram, að yður er óheimilt að aka á móti öðrum manni á bifreiðinni (vaktaskipti), á þeim tíma, sem þér hafið hana í útgerð.“

IV.

Í áliti mínu gerði ég eftirfarandi grein fyrir ákvæðum laga og stjórnvaldsfyrirmæla um úthlutun og afturköllun atvinnuleyfa til leigubifreiðaaksturs:

„Er A fékk atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs, giltu lög nr. 23/1953 um leigubifreiðar í kaupstöðum, sbr. lög nr. 25/1955, um breyting á þeim lögum. Voru það fyrstu lög, sem sett voru um leigubifreiðar í kaupstöðum. Var eftir lagabreytinguna 1955 heimilt að takmarka fjölda leigubifreiða til fólksflutninga, í tilteknum kaupstöðum, en áður náði takmörkun eingöngu til vörubifreiða. Sagði svo í niðurlagi 1. gr. laga nr. 25/1955, sem kom í stað 1. málsl. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 23/1953:

„Óheimilt er þó að skerða atvinnuréttindi þeirra manna, sem á lögmatan hátt stunda leigubifreiðaakstur og eru fullgildir félagar í hlutaðeigandi stéttarfélagi, þegar lögin taka gildi.“

Samkvæmt lögnum skyldi leyfum til leigubifreiðaaksturs ráðstafað eftir reglugerð. Ákveðið var með reglugerð nr. 13/1956, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og um ráðstöfun atvinnuleyfa, hvernig fjöldi leigubifreiða skyldi ákvarðast, sbr. 1. gr., og í 2. gr. reglugerðarinnar var ákvæði þess efnis, að allir þeir, sem hinn 31. desember 1955 hefðu afgreiðslu hjá bifreiðastöð, skyldu halda leyfi sínu, enda væru þeir félagar í bifreiðastjóræfélagi og sæktu um atvinnuleyfi innan mánaðar frá gildistöku reglugerðarinnar. Í 3. gr. reglugerðarinnar var tekið fram, að enginn bifreiðastjóri mætti hafa afgreiðslu hjá bifreiðastöð, nema hann hefði öðlast atvinnuleyfi. Atvinnuleyfi skyldu tölusettt og bundin við nafn leyfishafa. Í 2. mgr. 3. gr. voru heimilaðar undanþágur frá þeirri meginreglu, að engum skyldi úthlutað fleiri en einu atvinnuleyfi, og í 4. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar sagði:

„Þeim leyfishöfum, sem að staðaldri hafa látið aðra aka bifreið sinni sem leigubifreið til mannflutninga frá því fyrir 1. janúar 1955, skal, ef þeir æskja þess, heimilt að hafa þann hátt á áfram, þar til leyfishafi byrjar akstur sjálfur, þótt bifreiðarstjórinn ekki hafi atvinnuleyfi, enda uppfylli bifreiðarstjórinn skilyrði 4. gr.“

Þá sagði í 4. gr. reglugerðarinnar:

„Eftir að þau atvinnuleyfi hafa verið veitt, sem um getur í 2. gr., er óheimilt að veita bifreiðarstjóra atvinnuleyfi, nema hann skuldbindi sig til að stunda akstur leigubifreiðar sinnar sem aðalvinnu og sæki um upptöku í Bifreiðastjóræfélagið Hreyfill.

Þeir bifreiðastjórar, sem vinna störf þau, sem talin eru í c-lið 13. gr., halda óskertum rétti sínum, þótt þeir stundi ekki akstur bifreiðar sem aðalstarf.“

Í reglugerðinni voru og ákvæði um að vaktaskipti væru óheimil, nema báðir hefðu atvinnuleyfi, sbr. 12. gr., og að aðeins í sérstökum tilvikum gæti leyfishafi látið mann, sem ekki hefði atvinnuleyfi, aka fyrir sig, að fenginni sérstakri undanþágu, en það var vegna: a. veikinda, b. vinnu í þágu bifreiðastjóræfélags eða verkalyðssamtaka, eða c. vegna dauða leyfishafa. Veitti bifreiðastjóræfélagið Hreyfill undanþáguna, sem skyldi vera skrifleg, tímabundin og tekið fram í henni, hvað í henni fælist, sbr. 1. og 3. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar.

Við endurskoðun laga um leigubifreiðar héldust ákvæði um að óheimilt væri að skerða atvinnuréttindi þeirra manna, sem á lögmaetan hátt stunduðu leigubifreiðaakstur og væru fullgildir félagar í hlutaðeigandi stéttarfélagi við gildistöku laganna eða við upphaf takmörkunar, sbr. 1. gr. laga nr. 1/1966 og 8. gr. laga nr. 36/1970 um leigubifreiðar. Er A fékk leyfi til útgerðar leigubifreiðar sinnar, var í gildi reglugerð nr. 214/1972, sem sett var með heimild í lögum nr. 36/1970. Í 5. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 214/1972 sagði svo:

„Þeim leyfishöfum, sem að staðaldri hafa látið aðra aka bifreið sinni, sem leigubifreið til mannflutninga í útgerðarleyfum sínum, skal, ef þeir æskja þess, heimilt að hafa þann hátt á áfram, þar til leyfishafi byrjar aftur sjálfur, þótt bifreiðarstjórinn hafi ekki atvinnuleyfi, enda sé bifreiðarstjórinn meðlimur í stéttarfélagi bifreiðastjóra í Reykjavík.“

Samhljóða ákvæði var í 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 445/1975, sem felldi úr gildi fyrir reglugerð, og var sett með heimild í lögum nr. 36/1970, og í 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 219/1979, sem enn var sett með heimild í sömu lögum. Var ákvæðum þessum skipað sem almennum ákvæðum í I. kafla reglugerðanna. Þá voru í reglugerðunum sérstök ákvæði um nýtingu leyfis og undanþáguheimildir fyrir leyfishafa til að láta annan mann en þann, sem hafði atvinnuleyfi, aka fyrir sig.

Er reglugerð nr. 320/1983, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa, var sett, varð breyting á skipun og orðalagi þeirra ákvæða, er varða hin svokölluðu útgerðarleyfi. Reglugerðin, sem felldi úr gildi reglugerð nr. 219/1979 með síðari breytingum, var sett með heimild í sömu lögum og fyrri reglugerðir, þ.e. lögum nr. 36/1970. Í almennum ákvæðum í I. kafla, sbr. 1. og 2. gr., voru fyrirmæli um takmörkun leigubifreiða og skilyrði fyrir því að mega aka leigubifreið til mannflutninga. Voru ákvæði þessi í samræmi við eldri reglugerðir, en hin sérstaka heimild til að gera út bifreið var felld brott. Í III. kafla reglugerðarinnar, um nýtingu leyfis, segir í 13. gr., að leyfishafa sé óheimilt að láta annan mann en þann, sem hefur atvinnuleyfi, aka fyrir sig, nema í nánar greindum undantekningartilvikum. Ákvæði um hin svonefndu útgerðarleyfi er nú að finna í h-lið 13. gr., svohljóðandi: „Þeir leyfishafar sem hafa til þess sérstakt leyfi (útgerðarleyfi), mega láta aka í þeim leyfum, þótt viðkomandi bifreiðarstjóri hafi ekki atvinnuleyfi.“ Í 3. mgr. 13. gr. var gert ráð fyrir að bifreiðastjórafélagið Frami veitti undanþágur, samkvæmt umsókn leyfishafa.

Með reglugerð nr. 293/1985, sem enn var sett með heimild í lögum nr. 36/1970, var reglugerð nr. 320/1983 felld úr gildi. Í reglugerðinni, sem tók til félagssvæðis Bifreiðastjórafélagssins Frami, var ákveðið að skipuð yrði umsjónarnefnd leigubifreiða, sem annaðist umsjón og eftirlit með framkvæmd reglugerðarinnar og úthlutun atvinnuleyfa. Í 15. gr. reglugerðarinnar var ákvæði, sambærilegt við 13. gr. fyrri reglugerðar, svohljóðandi: „Leyfishafar sem hafa s.k. útgerðarleyfi geta látið bifreiðastjóra aka fyrir sig án þess að þeir hafi atvinnuleyfi.“ Samkvæmt greininni skyldi Bifreiðastjórafélagið Frami veita undanþágur, með sama hætti og mælt var fyrir í reglugerð nr. 292/1985. Reglugerðinni var breytt, með reglugerð nr. 206/1987, án þess að breytingar væru gerðar á ákvæðum 15. gr. um útgerðarleyfi.

Við heildarendurskoðun á löggjöf um leigubifreiðar voru ákvæði um skilyrði og veitingu atvinnuleyfa, brottfall þeirra og tímabundnar undanþágur frá akstri eigin bifreiðar tekin í lög. Segir svo í athugasemdum við frumvarp það, sem varð að lögum nr. 77/1989, um takmarkanir á fjölda leigubifreiða og reglur um framkvæmd þeirrar takmörkunar:

„Nauðsynlegt er að lögfesta skýr ákvæði um þær takmörkunaraðferðir, sem þróast hafa, og ekki er ástæða til að bregða út af í meginatriðum. Á það ber einnig að líta að atvinnuleyfi til leiguaksturs fólksbifreiða eru mjög eftirsótt og leyfishafar líta á þau sem mikilvæg persónuleg réttindi. Því er mjög æskilegt að setja í lög glöggar grundvallarreglur um atvinnuleyfin, en láta þar eigi reglugerðarákvæðin ein nægja. Þannig má líka forðast deilur um hvort reglugerðarákvæði um atvinnuleyfi eigi næga stoð í lögum en deilur um þetta efni hafa nokkrum sinnum orðið tilefni dómsmála.“ (Alþt. 1988–89, B-deild, bls. 2943.)

Með setningu laganna voru í fyrsta skipti lögfest ákvæði um brottfall atvinnuréttinda við tiltekinn aldur atvinnuleyfishafa, sbr. 9. gr. laganna, og í sömu grein eru nú ákvæði um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin bifreiðar vegna: a. orlofs, veikinda eða annarra forfalla; b. vaktaskipta á álagstímum og c. viðgerðar eða endurnýjunar á bifreið. Samkvæmt 5. mgr. 9. gr. skal stéttarfélag fólksbifreiðastjóra annast undanþáguveitingar eftir nánari fyrirmælum í reglugerð, en samkvæmt 10. gr. laganna skal umsjónarnefnd fólksbifreiða hafa umsjón og eftirlit með framkvæmd laga og reglugerða um leigubifreiðar, úthlutun atvinnuleyfa og afturköllun þeirra. Í 16. gr. reglugerðar nr. 308/1989, sem sett var með heimild í lögum, eru frekari fyrirmæli um lögbundnar undanþágur frá akstri eigin bifreiðar, en stéttarfélag fólksbifreiðastjóra setur reglur um undanþáguveitingar. Í 4. mgr. 16. gr. segir: „Þegar leyfishafi setur annan mann á bifreið sína, sbr. liði a–c, skal ökumaðurinn fullnægja skilyrðum laga um leigubifreiðar til þess að öðlast atvinnuleyfi.“ Hvorki

eru í reglugerðinni né lögum nr. 77/1989 ákvæði eða fyrirmæli um hin svokölluðu útgerðarleyfi eða hvernig með þau skuli farið.

Í athugasemdum við 9. gr. frumvarpsins var gerð grein fyrir sjónarmiðum að baki reglum um brottfall atvinnuleyfis vegna aldurs leyfishafa. Um undanþágur frá akstri eigin bifreiðar segir svo í greinargerðinni:

„Samkvæmt 4. mgr. má veita tímabundnar undanþágur frá akstri eigin bifreiðar svo sem tíðkast hefur. Stéttarfélagi fólksbifreiðastjóra er falið að hafa þessar undanþáguveitingar með höndum.“ (Alpt. 1988–89, B-deild, bls. 2946.)“

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 25. júlí 1994, var svohljóðandi:

„Eins og rakið hefur verið, voru leyfi til „útgerðar“ leigubifreiða undanþága leyfishafa til að láta annan mann, sem ekki hafði atvinnuleyfi, aka fyrir sig að staðaldri. Voru ákvæðin upphaflega sett til að koma í veg fyrir að atvinnuréttindi manna væru skert, er takmörkun á fjölda leigubifreiða var tekin upp á árinu 1955 og atvinnuréttindi bundin við atvinnuleyfi, sem voru persónubundin og að meginsteftu til nýtt af leyfishafa. Sömu megin sjónarmið voru tekin í lög nr. 1/1966 og 36/1970 og í reglugerðir frá árunum 1972, 1975 og 1979, sem settar voru með heimild í síðargreindum lögum. Eins og greinir í álitinu mínu í máli nr. 256/1990 (SUA 1990, bls. 26) tel ég, að með almennum ákvæðum í þeim reglugerðum, sem lýst er í III. kafla hér að framan, m.a. varðandi „útgerð“ leigubifreiða, hafi verið uppfyllt það lagaskilyrði, að ekki mætti skerða atvinnuréttindi þeirra manna, sem á lögmætan hátt stunduðu leigubifreiðaakstur, áður en takmarkanir á fjölda leigubifreiða voru teknar upp.

Það er skoðun mín að „útgerðarleyfi“ eins og því, sem A fékk, verði ekki jafnað til tímabundinna undanþagna frá akstri eigin bifreiðar leyfishafa, sem veittar voru vegna veikinda eða annarra sérstakra ástæðna. Í framkvæmd virðist hafa verið litið svo á, að slík „útgerðarleyfi“ fælu í sér ótímabundna undanþágu frá því megin skilyrði umræddra atvinnuleyfa, að leyfishafi stundaði akstur sjálfur. Þrátt fyrir sérstöðu umræddra „útgerðarleyfa“ tel ég, að skýra verði lög nr. 77/1989 svo, að þau taki einnig til slíkra leyfa. Alþingi hefur með lögum nr. 77/1989 ákveðið að atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs skuli falla úr gildi, er leyfishafi hefur náð tilteknum aldri, þ.e. við lok sjötugasta aldursárs. Það er afdráttarlaust tekið fram í 6. mgr. 14. gr. laganna að þeir, sem höfðu atvinnuleyfi eða nutu takmörkunar við gildistöku laganna, séu háðir þeim breytingum á réttarstöðu, sem löggin hafa í för með sér. Í 4. mgr. 14. gr. laganna er ákvæði, sem ætlað er til aðlögunar að reglum laganna um brottfall atvinnuleyfa. Í 4. mgr. 14. gr. segir, að menn, 66 ára og eldri við gildistöku laganna, geti haldið atvinnuleyfum sínum í allt að fimm ár, þó aldrei lengur en til 75 ára aldurs leyfishafa. Í 2. mgr. 19. gr. reglugerðar nr. 308/1989, með síðari breytingum, eru sett nánari ákvæði um brottfall atvinnuleyfa þeirra, sem voru 66–75 ára við gildistöku laga nr. 77/1989, sbr. og breytingu á 19. gr. með 1. gr. reglugerðar nr. 480/1993.

Svo sem greinir í álitinu mínu í máli 256/1990 (SUA 1990, bls. 26) fellur það almennt utan starfssviðs míns að fjalla um lagasetningu Alþingis. Löggjafinn hefur ákveðið, að rétt væri að takmarka atvinnuleyfi leigubifreiðastjóra við tiltekinn hámarksaldur leyfishafa og að sú takmörkun skuli eiga við alla, er atvinnuleyfi hafa við gildistöku laganna eða njóta takmörkunar laganna.

Samkvæmt því, sem ég hef rakið hér að framan, sé ég ekki ástæðu til athugasemda við þá skýringu samgönguráðuneytisins, að 6. mgr. 14. gr. laga nr. 77/1989 eigi við um öll atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs. A er fæddur [í maí] 1922 og var því 67 ára gamall, er lög nr. 77/1989 tóku gildi. Samkvæmt 2. tl. 2. mgr. 19. gr. reglugerðar nr. 308/1989,

með síðari breytingum, skyldi atvinnuleyfi hans því falla úr gildi, þegar hann yrði 72 ára. Sú ákvörðun umsjónarnefndar fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu, að leyfi A falli niður 1. júlí 1994, samkvæmt 1. mgr. 9. gr. og 4. mgr. 14. gr. laga nr. 77/1989, er því í samræmi við lög.“

VI.

Pá tók ég eftirfarandi fram, um skipan mála er lúta að atvinnuréttindum leigubifreiðastjóra, og sérstaklega um réttarstöðu leyfishafa atvinnuleyfa annars vegar og handhafa hinna svonefndu „útgerðarleyfa“ hins vegar:

„Í dómi Hæstaréttar frá 3. júní 1993 er meðal annars fjallað um þann mun, sem er á réttarstöðu þeirra manna, er fengið hafa leyfi til leiguaksturs fólksbifreiða á svæðum, þar sem fjöldi leigubifreiða hefur verið takmarkaður, og réttarstöðu þeirra manna, sem stunda leiguakstur utan slíkra svæða. Er niðurstaða þessa dóms sú, að lög nr. 77/1989 brjóti ekki gegn jafnræðisreglu íslensks stjórnskipunarréttar. Er í rökstuðningi tekið fram, að þeir, sem leyfi fá til aksturs fólksbifreiða á svæðum, þar sem takmörkun á fjölda gildi, öðlist við það sérréttindi, sem menn utan þeirra svæða njóti ekki. Verði atvinnuréttindum þessara aðila innan og utan svæðanna því ekki jafnað saman. Öryggis- og þjónustusjónarmið liggja því að baki að þessi atvinnuréttindi séu bundin aldursskilyrðum. Beri því að staðfesta það mat héraðsdómara, að til grundvallar ákvæði 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/1989 um aldurshámark bifreiðastjóra leigubifreiða til fólksflutninga liggja almenn og hlutlæg sjónarmið og að gætt hafi verið jafnræðis við setningu laganna, þar sem þau ná til allra sem eins eru settir.

Nú hefur Mannréttindasáttmáli Evrópu verið tekinn í lög hér á landi, sbr. lög nr. 62/1994. Miðað við að atvinnuréttindi þeirra manna, sem leyfi hafa fengið til leiguaksturs fólksbifreiða, teljist til eignarréttinda í skilningi 1. gr. fyrsta samningsviðauka við þann sáttmála, er óheimilt að mismuna mönnum við takmarkanir slíkra réttinda, sbr. 14. gr. sáttmálans. Með hliðsjón af ofangreindum dómi Hæstaréttar frá 3. júní 1993 verður hins vegar ekki á því byggt, að slík mismunun liggja almennt fyrir, að því er varðar umrætt aldursskilyrði fyrir atvinnuréttindum leigubifreiðastjóra, sbr. 1. mgr. 9. gr. og 4. mgr. 14. gr. laga nr. 77/1989 svo og 19. gr. reglugerðar nr. 308/1989. Hæstiréttur hefur hins vegar ekki tekið afstöðu til þess, hvort handhafar umræddra „útgerðarleyfa“ hafi þar sérstöðu, þar sem þeir aki ekki leigubifreiðum sínum sjálfir.

Ég tel ástæðu til að benda á, að unnið hefur verið að endurskoðun laga nr. 77/1989 og var frumvarp til breytinga á þeim lögum lagt fyrir 117. löggjafarþing, en varð ekki útrætt. Við þessa endurskoðun ætti að mínum dómi að taka til rækilegrar athugunar, hvort nægileg rök séu til að setja skilyrði um aldurshámark manna, sem leyfi hafa til leiguaksturs fólksbifreiða á svæðum, þar sem fjöldatakmarkanir gilda, en ekki annarra atvinnubifreiðastjóra. Í því samhengi ætti að taka til sérstakrar athugunar stöðu þeirra manna, er fengið hafa án fyrirvara og nýtt átölulaust í framkvæmd svonefnd „útgerðarleyfi“, þar sem meðal annars verður ekki séð, að í slíkum tilvikum verði í sama mæli byggt á þeim öryggis- og þjónustusjónarmiðum, sem vikið er að í nefndum hæstaréttardómi.

Pá tel ég rétt í þessu sambandi, að ítreka mikilvægi þess að stjórnsýsluframkvæmd, er varðar mikilvæg réttindi manna, svo sem atvinnuréttindi eru, sé skýr og örugg. Pá er það ekki síður mikilvægt réttaröryggissjónarmið, að lög, sett af Alþingi, séu skýr og ótvíræð, og að reglur þær, sem lögfestar eru, séu almennar, skýrar og fyrirsjáanlegar og að sérstaklega sé athugað, að ný lög hafi ekki afturvirk réttaráhrif til óhagræðis fyrir þá, sem réttinda njóta, er ný lög taka gildi.

Af síðastgreindum ástæðum er álit þetta sent Alþingi og samgönguráðherra á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

VII.

Með bréfi, dags. 4. nóvember 1994, óskaði ég eftir upplýsingum samgönguráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Í svari ráðuneytisins, dags. 12. desember 1994, kom fram að A hefði leitað til ráðuneytisins í september 1994 og óskað eftir að fá „að nýta útgerðarleyfið“ þar til frumvarp til breytinga á lögum um leigubifreiðar nr. 77/1989 yrði að lögum. Ráðuneytið svaraði bréfi A 6. september 1994 og taldi sig ekki vera í aðstöðu til að verða við erindi hans, þar sem ákvæði laga og reglugerða væru skýr í þessu efni, þ.e. um brottfall atvinnuleyfis vegna aldurs. Síðar sagði svo í bréfi samgönguráðuneytisins:

„Við undirbúning frumvarps til laga um breytingu á lögum um leigubifreiðar nr. 77/1989, sem lagt verður fram á Alþingi innan tíðar, hafa mál þessi verið tekin til athugunar. Í frumvarpinu er miðað að sama regla [gildi] um alla leyfishafa og bifreiðastjóra sem löggin taka til, þ.e. að leyfi þeirra eða heimild til að stunda leiguakstur falli brott við 71 árs aldur viðkomandi. Jafnframt er gert ráð að lögum um skipulag á fólksflutningum með langferðabifreiðum nr. 53/1987 verði breytt í sömu veru, þannig að heimild til að stunda akstur langferðabifreiða falli brott við 71 árs aldur viðkomandi bifreiðastjóra.“

Fyrirnefnt frumvarp til laga um leigubifreiðar var samþykkt sem lög frá Alþingi 8. mars 1995, lög nr. 61/1995. Ákvæði til bráðabirgða hljóðar svo:

„Þrátt fyrir ákvæði 5. tölul. 3. gr. skulu þeir sem stunda akstur leigubifreiða við gildistöku laga þessara og hafa verið undanþegnir reglum um hámarksaldur halda atvinnuréttindum sínum óskertum til 1. janúar 1996. Eftir þann tíma rennur heimild allra bifreiðastjóra sem stunda leiguakstur samkvæmt lögum þessum út við lok 70 ára aldurs þeirra nema þeir fái undanþágu á grundvelli 2. másl. 5. mgr. 7. gr.

Þeir sem stunda leiguakstur á fólksbifreið utan takmörkunarsvæða við gildistöku laga þessara skulu uppfylla skilyrði laganna og afla sér atvinnuleyfis á árinu 1995.“

3.0. Byggingar- og skipulagsmál.

3.1. Skipulagsstjórn ríkisins. Sérstakt hæfi stjórnarmanna. Álitsumleitan. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 900/1993)

Umboðsmaður tók að eigin frumkvæði til athugunar hvaða reglum væri fylgt í skipulagsstjórn ríkisins um hæfi stjórnarmanna til meðferðar máls þegar skipulagsstjórn léti í té umsögn samkvæmt 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Í svari skipulagsstjórnar, í tilefni af fyrirspurn umboðsmanns, kom fram að ekki hefði verið fylgt sérstökum hæfisreglum í störfum skipulagsstjórnar.

Í áliti sínu rakti umboðsmaður ákvæði skipulagslaga nr. 19/1964, m.a. um skipun og verkefni skipulagsstjórnar, þ. á m. það hlutverk að vera umhverfisráðuneytinu til aðstoðar og ráðuneytis um allt er snertir skipulags- og byggingarmál. Með vísan til verkefna skipulagsstjórnar taldi umboðsmaður það eitt af meginmarkmiðum með því að leita umsagnar skipulagsstjórnar, samkvæmt 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga, að aflað væri sérfræðilegrar umsagnar á sviði byggingar- og skipulagsmála um þau mál sem væru til úrlausnar hverju sinni hjá ráðuneytinu.

Þá rakti umboðsmaður ákvæði stjórnýslulaga nr. 37/1993 um hæfi starfsmanna til meðferðar máls, sem eiga við þegar ákvörðun er tekin um rétt og skyldu manna, og gilda samkvæmt 4. gr. stjórnýslulaga um þá starfsmenn sem taka þátt í undirbúningi, meðferð og úrlausn máls. Umboðsmaður tók fram að hæfisreglur stjórnýslulaga nr. 37/1993 ættu við um skipulagsstjórn er hún veitti umhverfisráðherra umsögn um byggingarmál samkvæmt 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga, og ættu vanhæfisástæður 1.–3. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnýslulaga því m.a. við um stjórnarmenn í skipulagsstjórn ríkisins. Þá var það skoðun umboðsmanns að það leiddi af ákvæði 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna að hefði sá sem sæti á í skipulagsstjórn ríkisins tekið þátt í undirbúningi eða úrlausn máls á vegum sveitarfélags væri hann vanhæfur til að veita umhverfisráðherra umsögn samkvæmt 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga. Það var álit umboðsmanns að samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnýslulaga bæri stjórnarmanni skipulagsstjórnar yfirleitt að víkja sæti, væri hann fastráðinn starfsmaður í stjórnunarstöðu hjá því sveitarfélagi sem í hlut ætti. Þá gerði umboðsmaður grein fyrir skýringarsjónarmiðum að baki undantekningarreglum 2. mgr. 3. gr. og tók fram að teldi stjórnarmaður í skipulagsstjórn vafa leika á því hvort hann væri hæfur til meðferðar umsagnarmáls bæri honum að vekja athygli formanns stjórnarinnar á því, sbr. 3. mgr. 5. gr. stjórnýslulaga, og skæri skipulagsstjórn úr.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til skipulagsstjórnar ríkisins að hún fylgdi ákvæðum II. kafla stjórnýslulaga nr. 37/1993, í umsagnarmálum og öðrum sambærilegum tilvikum, og færi eftir þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Loks benti umboðsmaður á að samkvæmt 10. gr. stjórnýslulaga bæri umhverfisráðherra að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að mál væri nægilega upplýst áður en ákvörðun væri tekin. Væri umsögn skipulagsstjórnar ríkisins, sem lögskylt væri að afla, haldin verulegum annmarka, t.d. vegna vanhæfis stjórnarmanns, bæri ráðherra að hafa forgöngu um að bætt yrði úr annmarkanum, eftir atvikum með því að leita eftir nýrri umsögn.

I.

Í framhaldi af athugun nokkurra kvartana og ábendinga út af byggingar- og skipulagsmálum ákvað ég á grundvelli heimildar í 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis að kanna, hvaða reglum væri fylgt í skipulagsstjórn ríkisins um hæfi stjórnarmanna

til meðferðar máls, þegar skipulagsstjórn léti í té umsögn samkvæmt 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978.

II.

Með bréfi, dags. 25. júní 1993, óskaði ég eftir því að skipulagsstjórn upplýsti, hvaða hæfisreglum væri fylgt við fyrrnefnd störf og léti mér jafnframt í té eftirfarandi upplýsingar og gögn:

1. Ljósrit af fundargerðum skipulagsstjórnar ríkisins frá árinu 1992.
2. Greinargerð fyrir aðalstörfum og helstu aukastörfum þeirra manna, sem sæti eiga í skipulagsstjórn ríkisins.
3. Upplýsingar um það, hvaða fasteignir þeir menn eiga, sem sitja í skipulagsstjórn ríkisins.

Umbeðin gögn svo og svör skipulagsstjórnar bárust mér með bréfi, dags. 7. september 1993. Í bréfinu segir m.a. svo:

„Vísað er til erindis umboðsmanns Alþingis dags. 25. júní 1993 þar sem óskað er upplýsinga um hvaða hæfisreglum sé fylgt við störf skipulagsstjórnar þegar látin er í té umsögn skv. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Beðist er velvirðingar á þeirri töf sem orðið hefur á svari.

Í 2. mgr. 1. gr. skipulagslaga kemur fram hvernig skipað er í skipulagsstjórn ríkisins. Í skipulagsstjórn eiga sæti nú [A], vegamálastjóri, [B], vita- og hafnamálastjóri, [D], húsameistari, [E], framkvæmdastjóri, skipaður skv. tilnefningu Samband íslenskra sveitarfélaga og [F], lögfræðingur, skipuð án tilnefningar.

Varamenn eru [G], aðstoðarvegamálastjóri, [H], tæknifræðingur, [I], yfirarkitekt, [J], forseti bæjarstjórnar og [K], verkfræðingur.

Ekki hefur verið fylgt sérstökum hæfisreglum í störfum skipulagsstjórnar en rætt hefur verið um að taka upp slíkar reglur, ekki síst í kjölfar frumvarps til stjórnslulaga.“

Með bréfi, dags. 5. október 1993, óskaði ég þess að umhverfisráðuneytið skýrði viðhorf sitt til þeirra starfshátta skipulagsstjórnar ríkisins, sem lýst var í framangreindu bréfi. Með bréfi, dags. 25. október 1993, bárust mér svör umhverfisráðuneytisins og segir þar m.a. svo:

„Ráðuneytið telur að vanhæfisástæður, sbr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, eigi við um stjórnarmenn skipulagsstjórnar ríkisins þegar látin er í té umsögn samkvæmt 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978.“

III.

Í álitinu mínu, dags. 10. febrúar 1994, rakti ég nokkuð ákvæði skipulags- og byggingarlaga, um skipun og hlutverk skipulagsstjórnar. Þar segir:

„Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 eiga 5 menn sæti í skipulagsstjórn: Húsameistari ríkisins, vegamálastjóri, vita- og hafnarmálastjóri, svo og tveir menn skipaðir af ráðherra til fjögurra ára eftir almennar sveitarstjórnarkosningar, annar eftir tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga, en hinn án tilnefningar.

Meðal helstu verkefna skipulagsstjórnar er að ganga frá skipulagsuppdráttum, er berast til staðfestingar, eiga frumkvæði að skipulagningu og endurskipulagningu, þar sem hún

telur þess þörf, og vera opinberum aðilum til ráðuneytis um allt, sem skipulagsmál varðar, sbr. 3. mgr. 1. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Skipulagsstjórn hefur fleiri störf með höndum, þ. á m. að veita umhverfisráðherra umsagnir um mál, sem kærð eru til hans á grundvelli 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, sbr. 15. gr. laga nr. 47/1990. Lagaákvæðið 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.“

Í greinargerð, sem fylgdi frumvarpi að byggingarlögum, er ekki að finna nein ummæli um umsögn þá, sem skipulagsstjórn skal láta umhverfisráðherra í té skv. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga. Samkvæmt grundvallarreglum stjórnisýsluréttar er álitsumleitan sá þáttur í meðferð máls, þegar stjórnvaldi er að lögum skylt að leita sérstakrar umsagnar utan-aðkomandi aðila, áður en það tekur ákvörðun í málinu. Álitsumleitan er iðulega mikilvægur þáttur við rannsókn máls, enda felur umsögn álitsgjafa oft í sér nánari upplýsingar um málsatvik og sérfræðileg eða önnur málefnaleg sjónarmið, sem hafa ber í huga við úrlausn máls.

Samkvæmt 2. og 3. mgr. 1. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, með síðari breytingum, og 3. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, með síðari breytingum, skal skipulagsstjórn vera umhverfisráðuneytinu til aðstoðar og ráðuneytis um allt, sem snertir skipulags- og byggingarmál. Með vísan til þeirra verkefna, sem skipulagsstjórn eru að lögum falin, og skipan skipulagsstjórnar verður að telja það eitt af meginmarkmiðum með því að leita umsagnar skipulagsstjórnar, að afla sérfræðilegrar umsagnar á sviði byggingar- og skipulagsmála um þau mál, sem eru til úrlausnar hjá umhverfisráðuneytinu hverju sinni.“

IV.

Þá gerði ég grein fyrir reglum stjórnisýslulaga nr. 37/1993 um hæfi starfsmanna sem vinna að undirbúningi og meðferð máls, og rakti það almennt, hvernig ákvæði þessi ættu við um stjórnarmenn skipulagsstjórnar, er skipulagsstjórn veitir umhverfisráðherra umsögn í samræmi við 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga. Í álitinu sagði svo:

„Hvorki í skipulagslögum nr. 19/1964 né í byggingarlögum nr. 54/1978 er vikið að hæfi þeirra, sem sæti eiga í skipulagsstjórn, til þess að mega taka þátt í meðferð máls og láta í té umsögn um kærúmál, sem til meðferðar er hjá umhverfisráðherra.

Fyrir gildistöku stjórnisýslulaga nr. 37/1993 1. janúar 1994 var í réttarframkvæmd gengið út frá þeirri óskráðu réttarreglu um sérstakt hæfi við stjórnisýslustörf, að starfsmaður væri vanhæfur til meðferðar tiltekins máls og ákvörðunar í því, ef það varðaði hann sjálfan eða nána venslamenn hans á þann hátt, að almennt mætti ætla að haft gæti áhrif á afstöðu hans til úrlausnarefnisins.

Hinn 1. janúar 1994 tóku gildi stjórnisýslulög nr. 37/1993. Í II. kafla laganna er fjallað um hæfi starfsmanna til meðferðar máls. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna gilda þau, þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnisýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Samkvæmt 4. gr. laganna gilda reglurnar um þá starfsmenn, sem taka þátt í undirbúningi, meðferð og úrlausn máls. Í athugasemdum sem fylgdu 4. gr. frumvarps til stjórnisýslulaga, segir m.a. svo:

„Hæfisreglur II. kafla taka þess vegna til starfsmanna sem veita eða taka þátt í að veita umsögn um stjórn-sýslumál sem ætlað er að verða grundvöllur að stjórnvaldsákvörðun í málinu.“ (Alpt. 1992, A–deild, bls. 3289–3290.)

Af framansögðu er ljóst, að hæfisreglur stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 taka til skipulagsstjórnar ríkisins, þegar hún veitir umhverfisráðherra umsögn um byggingarmál skv. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, til undirbúnings úrlausnar málsins hjá umhverfisráðuneytinu.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 mega stjórnarmenn skipulagsstjórnar ríkisins ekki taka þátt í því að veita umsögn um mál, sem er til úrskurðar hjá umhverfisráðuneytinu skv. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, ef þeir eru sjálfir aðilar máls, fyrirsvarsmenn eða umboðsmenn aðila, eða eru skyldir eða mægðir fyrrnefndum aðilum með þeim hætti, sem segir í 2. og 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna.

Samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórn-sýslulaga er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls á kærustigi, hafi hann áður tekið þátt í meðferð málsins á lægra stjórn-sýslustigi. Samkvæmt ákvæði þessu verður starfsmaður, sem fjallað hefur áður um sama mál í annarri stöðu, ekki vanhæfur af þeirri ástæðu einni, *nema* undir starf hans falli að hafa eftirlit eða endurskoðun með fyrra starfi, einkum í þágu réttaröryggis.

Af þessari réttarreglu leiðir, að hafi sá, sem sæti á í skipulagsstjórn ríkisins, tekið þátt í undirbúningi eða úrlausn máls á vegum sveitarfélags, er hann vanhæfur til þess að veita umhverfisráðherra umsögn skv. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga til undirbúnings úrlausn sama máls á kærustigi. Verður hér að áréttu, að hæfisreglur stjórn-sýsluréttar 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, sbr. 4. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993.

Samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls, ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður, sem eru með réttu fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa. Verður t.d. að telja, að þegar kærð hefur verið ákvörðun byggingarnefndar og/eða sveitarstjórnar til umhverfisráðherra skv. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, beri stjórnarmanni skipulagsstjórnar yfirleitt að víkja sæti, sé hann fastráðinn starfsmaður í stjórnunarstöðu hjá því sveitarfélagi, sem í hlut á.

Í 2. mgr. 3. gr. stjórn-sýslulaga eru nokkrar undantekningar frá hæfisreglunum. Þrátt fyrir að aðstæður séu með þeim hætti, sem upp er talið í 1. mgr. 3. gr. stjórn-sýslulaga, er þó ekki um vanhæfi að ræða, ef þeir hagsmunir, sem málið snýst um, eru það smávægilegir, eðli málsins er með þeim hætti eða þáttur starfsmanns eða nefndarmanns í meðferð málsins er það lítilfjórlegur, að ekki er talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun. Fram kemur í athugasemdum, sem fylgdu 3. gr. frumvarps til stjórn-sýslulaga, að „rétt [sé] að hafa í huga að því aðeins [sé] heimilt að bera fyrir sig 2. mgr. 3. gr. að það sé almennt augljóst að aðstæður séu þær að ekki sé hætta á því að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun málsins.“ (Alpt. 1992, A–deild, bls. 3289.)

Við skýringu á ákvæðinu verður jafnframt að hafa í huga markmið hinna sérstöku hæfisreglna, en í athugasemdum sem fylgdu II. kafla frumvarps til stjórn-sýslulaga, segir m.a. svo um þau:

„ . . . virðing starfsmanna fyrir hinum sérstöku hæfisreglum [er] nauðsynlegt skilyrði fyrir eðlilegum samskiptum almennings og stjórnvalda og því trausti sem stjórnvöld verða að njóta hjá almenningi. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að hinar sérstöku hæfisreglur hafa ekki eingöngu að markmiði að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvörðana, heldur er þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægátt.“ (Alpt. 1992, A–deild, bls. 3285.)

Telji stjórnarmaður skipulagsstjórnar ríkisins vafa leika á því, hvort hann sé hæfur til þess að taka þátt í að veita umsögn um mál, ber honum að vekja athygli formanns stjórnar á því, sbr. 3. mgr. 5. gr. stjórnarsýslulaga. Skipulagsstjórn sker úr um það, hvort stjórnarmaður sé hæfur til meðferðar máls. Sá stjórnarmaður, sem ákvörðun um vanhæfi snýr að, má ekki taka þátt í ákvörðun um hæfi sitt, sbr. 4. mgr. 5. gr. stjórnarsýslulaga. Reynist stjórnarmaður vanhæfur til meðferðar máls, skal hann yfirgefa fundarsal við afgreiðslu málsins, sbr. 2. mgr. 4. gr. stjórnarsýslulaga.“

Loks gerði ég grein fyrir ábyrgð umhverfisráðherra á því, að mál væri nægilega upplýst, og ekki annmarkar á undirbúningi ákvörðunar, og beindi þeim tilmælum til skipulagsstjórnar ríkisins, að hún fylgdi í störfum sínum sérstökum hæfisreglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

„V.

Samkvæmt 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, með síðari breytingum, er það umhverfisráðherra, sem fer með úrskurðarvald í kærumálum á sviði byggingarmála. Samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga ber umhverfisráðherra því að sjá til þess að eigin frumkvæði, áður en ákvörðun er tekin, að mál sé nægilega upplýst. Ef umsögn skipulagsstjórnar ríkisins, sem lögskilylt er að afla til undirbúnings ákvörðunum, er haldin verulegum annmarka, t.d. vegna þess að vanhæfur stjórnarmaður hefur tekið þátt í meðferð máls, þá ber ráðherra að hafa forgöngu um að bætt sé úr annmarkanum, eftir atvikum með því að leita eftir nýrri umsögn.

VI.

Fram kemur í bréfi skipulagsstjórnar ríkisins til mín, dags. 7. september 1993, að ekki hafi verið fylgt sérstökum hæfisreglum í störfum skipulagsstjórnar, en rætt hafi verið um að taka upp slíkar reglur, ekki síst í kjölfar frumvarps til stjórnarsýslulaga.

Eins og ég hef hér að framan rakið, taka hæfisreglur II. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 til skipulagsstjórnar ríkisins, þegar hún veitir umsögn um byggingarmál skv. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, til undirbúnings úrlausnar málsins hjá umhverfisráðuneytinu og í öðrum sambærilegum tilvikum. Það eru því tilmæli mín til skipulagsstjórnar ríkisins, að hún fylgi í störfum sínum sérstökum hæfisreglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan.“

4.0. Dýravernd.

4.1.

Dýrasýningar. Leyfi lögreglustjóra. (Mál nr. 873/1993)

Samband dýraverndarféлага Íslands kvartaði yfir þeirri ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að ekki hefði þurft leyfi lögreglustjóra til dýrasýningar á svonefndum „Hestadögum í Reiðhöllinni“. Voru ýmis atriði auglýst sem sýna áttu taugastyrk og hugrekki íslenska hestsins og beindi sambandið fyrirspurn til lögreglustjórans í Reykjavík um hvort leyfi hefði verið veitt fyrir sýningunni og/eða umsagnar aflað frá dýraverndarnefnd. Í bréfi lögreglustjóra til samtakanna vegna erindis þeirra var vísað til þess að samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1957 um dýravernd væru búfjársýningar ekki háðar leyfi lögreglustjóra og hefði lögreglustjóri því ekki gefið út leyfi til umræddrar sýningar. Í kjölfar málskots til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var niðurstaða lögreglustjórans í Reykjavík staðfest.

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðherra til umboðsmanns, vegna athugunar á kvörtun þessari, fylgdi lýsing knapa sýningarhests sem tekið hafði þátt í umræddri sýningu. Var þar gerð ítarleg grein fyrir atriði því sem kvörtunin laut að. Kom fram að sýningin hefði falist í því að hesturinn leysti þrautir og ynni sigur á hindrunum, og að hávaði, svo sem af sírenum og púðurskotum, sem og mannmörg og læti hefðu verið ríkur þáttur í sýningunni. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðherra til umboðsmanns kom fram að eftir að ljóst væri orðið, hvers eðlis sýningaratriðið hefði verið teldi ráðuneytið að ekki hefði verið um búfjársýningu að ræða í hefðbundnum skilningi og að ákvæði 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1957 um leyfi lögreglustjóra hefði því átt við um sýninguna.

Umboðsmaður rakti í áliti sínu ákvæði laga nr. 21/1957 um dýravernd, og ákvæði nýrra heildarlaga um dýravernd, nr. 15/1994, sem þá höfðu tekið gildi. Umboðsmaður tók fram að meginstefnumið dýraverndarlaga væri að farið væri vel með dýr svo þau þjádust ekki að nauðsynjalausu. Af athugasemdum við frumvarp til laga nr. 21/1957 varð ráðið að undantekning laganna sem laut að búfjársýningum, ætti ekki við um hvers konar sýningar á dýrum sem teldust til búfjár, en ætti við um hefðbundnar búfjársýningar á vegum búnaðarféлага sem fyrst og fremst væru þáttur í ræktunar- og kynbótastarfi. Féllst umboðsmaður samkvæmt þessu á framangreind sjónarmið sem fram komu í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að sýningaratriðum þeim sem kvörtunin laut að hefði verið þannig háttáð að leyfi lögreglustjóra hefði þurft til þeirra samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1957.

I.

Hinn 4. september 1993 bar Samband dýraverndarféлага Íslands fram kvörtun yfir þeirri afgreiðslu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í bréfi 11. júní 1993, að fallast á þá ákvörðun lögreglustjórans í Reykjavík, að ekki hefði þurft leyfi til auglýstrar sýningar í Reiðhöllinni í Reykjavík dagana 8. og 9. maí það ár. Telur Samband dýraverndarféлага Íslands, með skírskotun til 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1957 um dýravernd, að þurft hafi leyfi lögreglustjórans í Reykjavík til samkomunnar vegna sýningaratriða, sem þar voru á dagskrá.

II.

Málavextir eru þeir, að dagana 7.–9. maí 1993 héldu sunnlenskir hestamenn, í samvinnu við Hestamannafélagið Fák, sýninguna „Hestadagar í Reiðhöllinni“. Voru þar ýmis

sýningaratriði, meðal annars atriði, sem átti að sýna „hversu hugaður og taugasterkur íslenski hesturinn er“, eins og kemur fram í frétt í Morgunblaðinu frá 7. maí 1993.

Með bréfi Sambands dýraverndarfélaganna Íslands til lögreglustjórans í Reykjavík 7. maí 1993 lýsti sambandið því yfir, að það teldi, að sýningaratriði, eins og þau, sem auglýst hefðu verið í Morgunblaðinu sama dag, féllu á engan hátt undir almennar búfjársýningar, heldur væru þær hreinar skemmtisýningar og skyldu því tvímælalaust hafa leyfi frá lögreglustjóra, sem byggt væri á umsögn dýraverndarnefndar. Óskaði Samband dýraverndarfélaganna Íslands eftir upplýsingum lögreglustjórans í Reykjavík um, hvort umrædd sýning hefði fengið leyfi frá lögreglustjóra og/eða hvort fyrir lægi umsögn um hana frá dýraverndarnefnd. Væri ósk Sambands dýraverndarfélaganna Íslands sú, ef ekki lægi fyrir leyfi lögreglustjóra, byggt á álitum dýraverndarnefndar, að tekin yrðu af dagskrá umrædd sýningaratriði og önnur, er hugsanlega gætu falið í sér streitu og ótta fyrir dýrin.

Í svarbréfi lögreglustjórans í Reykjavík 7. maí 1993 segir, að lögreglustjóri hafi ekki gefið út leyfi til sýningarinnar, enda séu búfjársýningar ekki háðar slíku leyfi, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1957 um dýravernd.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 10. maí 1993, lýsti Samband dýraverndarfélaganna Íslands þeirri skoðun, að ekki væri hægt að búa til hvaða sýningaratriði sem væri með dýrum, er flokkuðust eða hefðu flokkast sem búfé, og kalla það búfjársýningu. Í frétt Morgunblaðsins hefði komið fram, að mjög væri verið að reyna að höfða til skemmtigildis sýningarinnar og því væri skylt að leita umsagnar dýraverndarnefndar. Væri með þessu aðeins verið að benda á þá hættu, sem í því fælist að leyfa óhindrað að búfé væri notað á sýningum, án þess að atriðin hefðu fyrirfram verið metin af dýraverndarnefnd og leyfð á þeim grundvelli af lögreglustjóra. Því færi Samband dýraverndarfélaganna Íslands fram á það við dóms- og kirkjumálaráðuneytið, að það sæi til þess að lögreglustjóri yrði áminntur vegna fyrrgreindrar afgreiðslu erindis þeirra og honum gert skylt að sjá til þess, að sýningar á dýrum yrðu ekki haldnar, án þess að leyfi, byggt á álitum dýraverndarnefndar, hefði áður verið veitt.

Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til Sambands dýraverndarfélaganna Íslands, dags. 11. júní 1993, var vísað til bréfs lögreglustjórans í Reykjavík til ráðuneytisins, dags. 7. s.m., og hefði ráðuneytið engu við svör lögreglustjóra að bæta. Í tilgreindu bréfi lögreglustjóra segir svo:

„Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. dýraverndarlaganna in fine eiga ákvæði reglugerðar nr. 67, 1971 ekki við um búfjársýningar, en að mati embættisins var hér um búfjársýningu að ræða. Til að taka af öll tvímæli um að hestar flokkist undir búfé má benda á IV. kafla búfjárræktarlaga nr. 31, 1973 lög nr. 84, 1989 um búfjárrækt og reglugerðir nr. 447, 1985 og 336, 1989 settum með stoð í þeim lögum og hugtaksskilgreiningu á búfé í 1. gr. laga nr. 54, 1990 um innflutning dýra.

Í bréfi Sambands dýraverndarfélaganna Íslands til embættisins, dagsettu 7. maí s.l., var óskað upplýsinga um hvort sýningin „Hestadagar í Reiðhöllinni“, sem hefjast átti sama kvöld, hefði fengið leyfi lögreglustjóra og hvort fyrir hefði legið umsögn Dýraverndarnefndar ríkisins um hana. Erindi þessu var svarað með tilvitnun í ofangreint ákvæði dýraverndarlaga, sbr. bréf embættisins dagsett 7. maí s.l. Þar sem ekki var talið um leyfisskylda sýningu að ræða, var ekki leitað álits Dýraverndarnefndar ríkisins, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 67, 1971.

Það er mat embættisins, að sé verið að sýna búfé, sé um búfjársýningu að ræða, óháð skemmtigildi sýningarinnar, en slík sýning er ekki leyfisskyld sbr. fortakslaust ákvæði dýraverndarlaga, sem fyrr er rakið. Lögreglustjóri hefur ekki lagaheimild til að krefjast þess, að þeir, sem haldi búfjársýningar, leiti eftir leyfi til þeirra, að fengn-

um umsögnum Dýraverndarnefndar og umhverfisráðuneytis, þó svo að skemmtiatriði verði á sýningunni.“

III.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf 13. september 1993, sem ítrekað var 18. nóvember 1993 og 25. janúar 1994, og óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og léti mér í té gögn málsins, þ. á m. gögn og upplýsingar um þau sýningaratriði, er voru á dagskrá umræddrar sýningar.

Með svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 14. mars 1994, fylgdi greinargerð frá Hestamannafélaginu Fákí. Greinargerðin er skráð eftir frásögn knapa þess hests, sem í hlut átti, og er þar gerð ítarleg grein fyrir því sýningaratriði, sem kvörtunin lýtur að. Kemur þar fram, að um hafi verið að ræða hestinn Hæring, 16 vetra gamlan, margfaldan Íslandsmeistara í hindrunarstökki og fimíæfingum. Í greinargerðinni segir ennfremur, að hesturinn „... hefur sýnt ýmis atriði s.s. að stökkva yfir ýmsa hluti og sýna allskyns listir. Hesturinn er einkar vel fallinn til slíkrar þjálfunar þar sem hann er bæði mjög yfirvegaður, taugasterkur og traustur.“ Samkvæmt greinargerðinni voru á sýningunni fimm mismunandi atriði, sem miðuðu að því að láta reyna á taugastyrk hestsins. Er þessu lýst þannig:

„Atriðið var þannig uppsett, að þegar sýningin hófst kom knapinn inn ríðandi á feti. Hann reið á milli tveggja tunna þar sem tveir menn stóðu sitt hvorum megin við hvora tunnu og börðu á þær með prikum. Tveggja metra millibil var á milli tunnanna þar sem hesturinn gekk á milli. Hann nam staðar á milli tunnanna og horfði ýmist til vinstri eða hægri án þess að blaka eyrum né kippti sér upp við þann hávaða sem framkvæmdur var. Það sýndi hversu hesturinn er taugasterkur og yfirvegaður. Þegar að knapi og hestur höfðu lokið þessu atriði héldu þeir áfram á feti. Komu þeir þar sem búíð var að stilla upp háum tunnum sem mynduðu vegg ca. fimm metra háan. Þetta voru plasttunnur tómar að innan og ýtti Hæringur þeim niður með afturendanum hverri á fætur annarri, þ.e.a.s. um var að ræða fjórar tunnuraðir með þremur tunnum í röð. Hesturinn ýtti þessum tunnum með afturhlutanum og bakkaði á þær og fetaði síðan æðrulaust áfram að næstu hindrun. Sú hindrun var þannig að skotveiðimaður stóð í höllinni og hélt á haglabyssu og hafði flautu. Hann þóttist skjóta á gæs. Að sjálfsögðu var einungis púðurskot í byssunni og er að sjálfsögðu bara með púðurskot í byssunni. Þegar að knapinn var kominn á hestinum í námunda við gæsaskyttuna sem var ca. 8–10 m færi, þá skaut viðkomandi úr byssunni að sjálfsögðu í gagnstæða átt við [knapann] og hestinn. Á meðan á þessu stóð var Hæringur í sömu sporum og knapinn lét taumana hanga slaka. Hesturinn kippti sér ekkert upp við þetta. Þegar að gæsaskyttan var búin að hleypa skotunum af hélt knapinn áfram á hestinum og reið að gæsaskyttunni á feti og fékk síðan hestinn til þess að stugga við gæsaskyttunni með því að ganga út á hlið að henni og setja afturendann í hann og bakka og víkja henni af vettvangi til að sanna og sýna að, ekkert gat raskað hestinum eða truflað hann þannig hélt hann sínu striki áfram slakur, rólegur og einbeittur. Næsta atriði var að inn kom bíll frá Hjálparsveit skáta með sírenur, blikkandi ljós hávaða og læti. Hópur unglinga ca. 20–30 voru með læti og þóttust slást. Knapi og hestur komu að unglíngunum, þar sem björgunarsveitamenn í gerfi lögreglumanna eru að reyna að stugga við hópnum en það gekk ekki. Kemur þá hesturinn og gengur krossgang út á hlið og tvístrar hópnum með því að fara inn í slagsmálhópinn og tvístra honum. Þetta sýnir enn á ný að það var ekkert sem raskað gat ró hestsins. Hann heldur áfram æðrulaust án þess að nokkuð komi honum úr jafnvægi. Hvorki hávaði frá sírenu, blikkandi ljós né slagsmál og bæglagangur unglínganna valdi honum truflun. Alltaf

gerði hesturinn þetta rólegur og yfirvegaður á feti. Lokaatriðið var þannig að upp var settur hvítur veggur, myndaður úr hvítum plasttunnum, þannig að áhorfendur sáu hann frá hlið. Á miðjum veggnum var búið til gat fyrir hestinn til að stökkva í gegnum, en það sáu áhorfendur ekki. Í gegnum þetta gat var hestinn beint og hann látinn stökkva á tunnuvegginn. Það virkaði eins og hann væri að stökkva á heilan vegg sem hann var ekki þar sem að glufa var í veggnum sem Hæringur kom höfði og herðum í gegn um. Við þetta kom hann svo mikið við vegginn að hann sundraðist og féll niður um leið og hann fór í gegn. Áður en að hesturinn var látinn stökkva í gegn um vegginn reið knapinn upp að honum til að sýna hestinum hann. Síðan hleypti knapinn hestinum á vegginn. Fyrir áhorfendum var eins og hesturinn stykki á vegginn en í raun stökk hann í glufuna á veggnum. Við það féll veggurinn eins og spilaborg niður, algjörlega hættulaust. Eftir þetta fetaði hesturinn í gegnum tunnurnar og á milli þeirra fyrir framan áhorfendur. Knapinn kvaddi og reið út úr salnum.

[. . .] Búnaður hests og knapa var góður. Knapinn í leðurjakka með hjálm á höfði til að svipa sem mest til lögreglumanns. Hesturinn hafði hnakk á baki og beisli að sjálfsögðu, létt hringamél sem veittu ekkert átak á hestinum. Hann hafði eyrnappa í eyrum þannig að hljóðin sem voru mynduð dempuðust verulega. Hesturinn var alltaf slakur og yfirvegaður alla sýninguna út í gegn aldrei þvingaður og virtist hafa gaman af.“

Í bréfi ráðuneytisins frá 14. mars 1994 sagði m.a.:

„Eftir að ljóst er orðið hvers eðlis sýningaratriðið var, telur ráðuneytið að ákvæðið í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1957 um dýravernd hafi átt við um sýninguna, því að hér var ekki um búfjársýningu að ræða í hefðbundnum skilningi. Atriðið bar sannanlega keim af því að vera skemmtiatriði, þar sem reynt var á ýmis þolrif hesta, þ.á.m. hvernig viðbrögð hests eru við hávaða og skarkala. Það er álit ráðuneytisins að hér hafi dýr verið haft til sýnis sem leyfi lögreglustjóra þarf til. Af greinargerðinni verður hvorki séð að hestinum hafi verið misboðið né að hann hafi verið látinn sæta illri eða ósæmilegri meðferð, enda er knapi sá sem sat hestinn kunnur hestaþróttamaður sem hefur unnið til margra verðlauna í hestaþróttum.“

Athugasemdir Sambands dýraverndarfélaganna Íslands við svar ráðuneytisins bárust mér 20. júní 1994.

Í álitu mínu rakti ég ákvæði laga um dýravernd og meginmarkmið slíkrar löggjafar. Þá gerði ég sérstaklega grein fyrir skýringarsjónarmiðum er lutu að niðurlagsákvæði 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1957, um að ekki þyrfti leyfi til búfjársýninga. Í álitinu segir:

„IV.

Þá er sýning sú, sem kvörtunin beinist að, fór fram, voru í gildi lög nr. 21/1957 um dýravernd, en ný heildarlög um dýravernd, nr. 15/1994, tóku gildi 1. júlí 1994. Ákvæði 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1957, sbr. lög nr. 47/1990, hljóðaði svo:

„Óheimilt er að hafa dýr til sýnis hér á landi, nema leyfi lögreglustjóra þar á vettvangi, sem sýning á að fara fram, komi til. Umhverfisráðuneyti er rétt að setja sérstakar reglur um eftirlit með starfsemi þeirra manna, sem hafa dýr til sýnis, svo sem um búr, geymslu dýra og heilbrigðisráðstafanir. Ákvæði þessarar málsgreinar taka ekki til búfjársýninga.“

Í 1. gr. reglugerðar nr. 67/1971 um dýragarða og sýningar á dýrum segir:

„Hver sá aðili, sem hefur í hyggju að setja á stofn dýragarð eða efna til sýningar á dýrum, hverrar tegundar sem er, skal sækja skriflega um heimild til slíkrar starfsemi til lögreglustjóra þar á vettvangi sem sýning á að fara fram.

Óheimilt er að setja á stofn dýragarða eða að hefja dýrasýningar, nema að fengnu leyfi lögreglustjóra. Skylt er lögreglustjóra að leita umsagnar menntamálaráðuneytisins [nú umhverfissráðuneytisins], áður en slíkt leyfi er veitt.“

Nánari tilgreining á skilyrðum þess að mega halda sýningu á dýrum kemur víða fram í reglugerð nr. 67/1971, svo sem í 2. mgr. 3. gr. Þar er gert ráð fyrir, að lögreglustjóri leiti mats dýraverndarnefndar um byggingar og annan búnað sýningardýra, áður en hann veitir umsækjanda leyfi til að reka dýragarð eða halda sýningu á dýrum.

V.

Í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 21/1957 um dýravernd er tekið fram, að ákvæði frumvarpsins taki til allra dýra (Alpt. 1956, A–deild, bls. 158). Í nefndu frumvarpi var lokamálsliður 2. mgr. 4. gr. svohljóðandi (Alpt. 1956, A–deild, bls. 147):

„Ákvæði þessarar málsgreinar taka ekki til sýningar á dýrum á vegum búnaðarféлага.“

Framangreindum málslið var breytt í núverandi horf í meðferð lagafrumvarpsins á Alþingi, skv. tillögu menntamálanefndar neðri deildar þingsins (Alpt. 1956, A–deild, bls. 389), og hljóðaði þannig eftir breytinguna: „Ákvæði þessarar málsgreinar taka ekki til búfjárþýninga.“ Í ræðu framsögumanns menntamálanefndar er því lýst, að þarna sé ekki um efnisbreytingu að ræða heldur aðeins breytingu á orðalagi ákvæðisins (Alpt. 1956, B–deild, dálk. 1133).

Meginstefnumið laga nr. 21/1957 var, sbr. 1. gr., að farið væri vel með dýr svo þau þjáðust ekki að nauðsynjalausu (Alpt. 1956, A–deild, bls. 158). Í almennum athugasemdum við frumvarp til laga nr. 21/1957 segir m.a. svo:

„Bannákvæði (frumvarpsins) eru talsvert víðtækari og a.m.k. sérgreindari en í gildandi lögum. Má í því sambandi benda á 4. gr. frv. er leggur að vissu marki bann við því að temja dýr eða aga í því skyni að sýna þau almenningi eða í þágu kvikmyndunar. Sama ákvæði reisir og skorður við dýrasýningum og stofnun dýragarða hér á landi“ (Alpt. 1956, A–deild, bls. 156).

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu kemur einnig eftirfarandi fram:

„... Menn benda nú á, að lagavernd sú sem fólgin sé í dýraverndarlöggjöf, sé veitt vegna dýranna sjálfra – hér sé verið að vernda líf og heilsu dýranna og lagaþróunin stefni óðfluga að því að veita a.m.k. þeim dýrum, sem standa í nánustu tengslum við menn, lagavernd, að því er líf og heilsu varðar. Þessi skoðun fær að sjálfsögðu einnig samrýmzt því, að það séu samúðarkenndir manna, er krefjast viðbragða, ef vegið sé ósæmilega að dýrum, og enn, að dýraverndarlöggjöf gegni vissu uppeldis-hlutverki í þjóðfélagi, þar sem hún orki að sínu leyti á menn til mannúðar og samúðar almennt.“ (Alpt. 1956, A–deild, bls. 157–158.)

VI.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1957 þurfti leyfi lögreglustjóra til að hafa dýr til sýnis hér á landi, að frátöldum búfjárþýningum. Samkvæmt því, sem að framan hefur verið

rakið um markmið laganna og meðferð frumvarps til þeirra á Alþingi, er ljóst að nefnd undantekning náði ekki til hvers konar sýninga á dýrum, sem teljast til búfjár. Undantekningin átti að ná til hefðbundinna búfjársýninga á vegum búnaðarféлага. Eru slíkar sýningar fyrst og fremst þáttur í ræktunar- og kynbótastarfi. Er þessi skýring einnig í samræmi við 12. gr. nýrra dýraverndunarlaga, lög nr. 15/1994 um dýravernd, þar sem hliðstætt undanþáguákvæði er orðað svo í 3. mgr.: „Undanþegnar eru sýningar samkvæmt búfjárræktarlögum“, en af athugasemdum við frumvarp til þeirra laga má ráða, að þar sé ekki um efnisbreytingu að ræða frá 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1957 (Alþt. 1993, A–deild, bls. 632).

Miðað við þau skýringarsjónarmið, sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan, meðal annars um tilgang dýraverndarlaga, fellst ég á þá skoðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í bréfi þess til mín 14. mars 1994, að þeim sýningaratriðum, er lýst hefur verið í III. kafla hér að framan og kvörtun Sambands dýraverndarféлага Íslands beinist að, hafi verið þannig háttað, að til þeirra hafi þurft leyfi lögreglustjóra samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1957.“

VII.

Niðurstaða álits míns, dags. 8. nóvember 1994, var svohljóðandi:

„Niðurstaða mín er samkvæmt framansögðu sú, að fallast beri á þá skoðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í bréfi þess til mín frá 14. mars 1994, að til þeirra sýningaratriða, sem að framan er lýst og kvörtun Sambands dýraverndarféлага Íslands lýtur að, hafi þurft leyfi lögreglustjóra samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1957, um dýravernd.“

5.0. Foreldrar og börn.

5.1. Framfærsluskýlda foreldra. Ákvörðun meðlagsfjárhæðar. Rökstuðningur. Málhraði. Skyldubundið mat stjórnvalda. (Mál nr. 813/1993)

Með úrskurði sýslumannsins í Reykjavík var A gert að greiða einfalt lágmarksmeðlag með tveimur börnum sínum, til viðbótar meðlagi sem hann greiddi með þeim samkvæmt skilnaðarsamningi. Úrskurði sýslumanns var skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem staðfesti hann.

A kvartaði í fyrsta lagi yfir því að ekki hefði verið gætt rétttra lagasjónarmiða við ákvörðun viðbótarmedlags, einkum að of mikið mið hefði verið tekið af vinnureglum, á kostnað sérstaks mats á aðstæðum. Umboðsmaður taldi ákvæði 10. gr. barnalaga nr. 20/1992 veita stjórnvöldum töluvert svigrúm við ákvörðun meðlags. Í áliti sínu rakti umboðsmaður þær leiðbeiningarreglur sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði gefið út um beitingu og túlkun 2. mgr. 10. gr. barnalaga. Taldi umboðsmaður þau sjónarmið sem þar kæmu fram ekki í ósamræmi við ákvæði laganna. Þá er það sérstaklega áréttað í leiðbeiningum þessum að þær séu til viðmiðunar. Að virtum gögnum málsins var það skoðun umboðsmanns að ekki hefði komið fram að stjórnvöld hefðu við úrlausn sína lagt til grundvallar ómálefnaleg sjónarmið.

Í öðru lagi kvartaði A yfir því að úrskurðir sýslumanns og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins stæðust ekki kröfur 72. gr. barnalaga nr. 20/1992 um rökstuðning. Umboðsmaður tók fram að gera yrði þá kröfu til rökstuðnings úrskurða sem þessara að réttarheimildir væru tilgreindar, og getið upplýsinga sem þyngst hefðu vegið á metum við úrlausn málsins. Taldi umboðsmaður að rökstuðningur í úrskurði sýslumanns hefði verið of almenns eðlis og ekki getið þeirra atriða sem í reynd réðu mestu um niðurstöðu. Það sama ætti við um rökstuðning úrskurðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Það var skoðun umboðsmanns að gera yrði ríkari kröfur til ítarlegs rökstuðnings við úrlausn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins en sýslumanns. Það var niðurstaða umboðsmanns að rökstuðningur hefði átt að vera rækilegri en hann tók jafnframt fram að samkvæmt upplýsingum frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti væru úrskurðir ráðuneytisins orðnir mun ítarlegri en áður.

A kvartaði í þriðja lagi yfir því að meðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á málinu hefði tekið óeðlilega langan tíma. Umboðsmaður vísaði til þeirrar meginreglu stjórnarsýsluréttar að málsmeðferð beri að hraða eftir fongum og taldi að almennt yrði að telja þriggja mánaða afgreiðslutíma á meðlagskæru nokkuð langan. Hins vegar féllst umboðsmaður á skýringar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli þessu, sem lutu að því að þetta hefði verið fyrsta mál sinnar tegundar sem til ráðuneytisins barst eftir gildistöku nýrra barnalaga nr. 20/1992.

Í fjórða lagi kvartaði A yfir því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði ekki tekið tillit til þess við úrlausn málsins að lágmarksmeðlag með börnum hækkaði þann 1. janúar 1993. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að gagnrýna þá niðurstöðu ráðuneytisins að breytingar á fjárhæð lágmarksmeðlags væru ekki til þess fallnar að hafa áhrif á ákvörðun viðbótarmedlags.

I.

Með bréfi, dags. 14. apríl 1993, bar K, héraðsdómslögmaður, fram kvörtun fyrir hönd A, yfir úrskurði sýslumannsins í Reykjavík frá 4. nóvember 1992 og úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 29. mars 1993. Samkvæmt úrskurðum þessum var A gert að

greiða einfalt lágmarksmeðlag með tveimur börnum sínum, til viðbótar því lágmarksmeðlagi, sem honum er skylt að greiða.

II.

Málavextir eru í stuttu máli þeir, að 7. september 1992 gaf sýslumaðurinn í Reykjavík út leyfisbréf til skilnaðar að borði og sæng handa þeim A og B. Í skilnaðarsamningi þeirra var meðal annars kveðið á um það, að B skyldi hafa forsjá barna þeirra C, f. [...] 1984 og D, f. [...] 1986. Þá var samið um, að maðurinn greiddi einfalt meðlag með börnunum, eins og barnalífeyrir samkvæmt lögum nr. 67/1971 um almannatryggingar væri ákvarðaður á hverjum tíma, til fullnaðs 18 ára aldurs barnanna. Í samningnum var jafnframt tekið fram, að samkomulag væri um að vísa ágreiningi um aukið meðlag með börnunum til úrskurðar sýslumannsins í Reykjavík.

Fyrir sýslumanni gerði B þá kröfu, að A yrði gert að greiða henni einfalt meðlag til viðbótar því meðlagi, sem samið hafði verið um í skilnaðarsamningi. Kröfuna um aukið meðlag byggði B á því, að A hefði verulega góðar tekjur og hefði því fjárhagslega getu til að greiða aukið meðlag. A hafnaði hins vegar kröfunni af fjárhagslegum ástæðum. Með úrskurði sýslumannsins í Reykjavík, dags. 4. nóvember 1992, var krafa konunnar tekin til greina. A kærði úrskurð sýslumanns til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 30. desember 1992. Úrskurður sýslumanns var síðan staðfestur með úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. mars 1993. Kvartar A yfir báðum þessum úrskurðum.

III.

Í kvörtun A voru tiltekin 4 atriði, sem kvörtun hans beindist að. Í fyrsta lagi kvartaði A yfir því að réttra lagasjónarmiða hefði ekki verið gætt við uppkvaðningu úrskurðanna, í öðru lagi að úrskurðir sýslumannsins í Reykjavík og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefðu ekki fullnægt þeim kröfum sem 72. gr. barnalaga geri til slíkra úrskurða, þar sem allan rökstuðning hefði skort fyrir niðurstöðu úrskurðanna. Í þriðja lagi kvartaði A yfir málshraða hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og í fjórða lagi yfir því, að dómsmálaráðuneytið hefði ekki tekið tillit til þess í úrskurði sínum, að barnalífeyrir hefði hækkað, frá því er úrskurður sýslumanns var kveðinn upp, og því hefði verið rétt að taka úrskurðinn til endurskoðunar og endurákværða um skyldu til greiðslu viðbótarmeðlags. Í kvörtun A segir svo um lið 1):

- 1) Ekki hafi verið gætt réttra lagasjónarmiða þegar fulltrúi sýslumannsins í Reykjavík og síðar Dómsmálaráðuneytinu kváðu upp úrskurði sína. Samkv. 1. mgr. 9. gr. Barnalaga nr. 20 frá árinu 1992 er báðum foreldrum skylt, „báðum saman og hvoru um sig, að framfæra barn sitt. Framfærslu barns skal haga með hliðsjón af högum foreldra og þörfum barns.“ Í 2. mgr. 10. gr. sömu laga segir jafnframt að framfærslueyri, þ.e. meðlag, skuli ákveða „með hliðsjón af þörfum barnsins og fjárhagsstöðu og öðrum högum beggja foreldra, þar á meðal aflahæfi þeirra.“ Sjá einnig 2. mgr. 11. gr. sömu laga.

Samkv. upplýsingum umbj. míns hefur Dómsmálaráðuneytið sent öllum sýslumannsembættum landsins viðmiðunarvinnureglur sem höfð skal hliðsjón af við ákvörðun „viðbótarmeðlaga“. Samkv. þeim, eftir því sem umbj. hefur fengið upplýst, þá gengur eins og rauður þráður í gegnum þær „vinnureglur“, að við ákvörðun „viðbótarmeðlags“ skuli fyrst og fremst tekið tillit til aflahæfis foreldra undanfarin tvö ár með hliðsjón af upplýsingum í fyrirbyggjandi skattframtölum. Jafnframt eru gefnar „vísireglur“ í viðkomandi „vinnureglum“ í þá veru, að nái mánaðarlaun samkv. fyrirbyggjandi gögnum, samkv. framansögðu, ákveðinni lágmarksfjárhæð, þá skuli úrskurð-

ur ganga um greiðslu „viðbótarmeðlags“. Framangreindar vinnureglur eru hins vegar ekki til sýnis, þegar eftir þeim er spurt. Umbj. minn telur að framangreindum „vinnureglum“ sé beitt blint í máli hans, fullkomlega í andstöðu við orðalag og efnisinntak framangreindra ákvæða Barnalaganna. Í tilviki umbj. míns liggur fyrir að launatekjur hans hafa dregist saman verulega án þess að fulltrúi sýslumanns eða Dómsmálaráðuneytisins taki tillit til þess. Þess vegna sé ósanngjarnt að beita sem viðmiðun upplýsingum um launatekjur hans undanfarin tvö ár við ákvörðun „viðbótarmeðlags“, eins og vinnureglur ráðuneytisins gera ráð fyrir, heldur beri að taka tillit til „sérstakra“ aðstæðna umbj. míns eins og þær eru nú, en ekki eins og þær voru áður.

M.ö.o. þá telur umbj. minn að „vinnureglur“ ráðuneytisins brjóti í bága [við] orðalag og efnisatriði Barnalaganna að þessu leyti, og úrskurðaraðila beri að taka tillit til sértækra málavaxta í hverju máli fyrir sig sem til úrlausnar er hverju sinni. Þar af leiðandi sé undirbúningur stjórnvaldsákvarðana ólögmatúr.“

IV.

Hinn 21. maí 1993 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, þar sem ég óskaði eftir að ráðuneytið léti mér í té gögn málsins. Þau bárust mér með bréfi ráðuneytisins, dags. 15. júní 1993. Í bréfinu komu einnig fram athugasemdir við kvörtunina.

Með bréfi, dags. 18. júní 1993, gaf ég lögmanni A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Bárust þær með bréfi hans, dags. 28. júní 1993.

Hinn 1. október 1993 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu á ný bréf, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og óskaði eftir því, að ráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A. Ég óskaði sérstaklega eftir afstöðu ráðuneytisins til annars og fjórða liðar kvörtunar A.

Svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 19. janúar 1994. Þar segir meðal annars:

„1. Rökstuðningur úrskurða sýslumanns og dómsmálaráðuneytis.

Í 72. gr. barnalaga nr. 20/1992 segir, að í úrskurði stjórnvalds skuli greina rökstuðning fyrir niðurstöðu. Hvorki segir í ákvæðinu né greinargerð hve ítarlegur rökstuðningur skuli vera. Þá segir í 6. tl. 15. gr. reglugerðar um stjórnarsýslumeðferð mála skv. barnalögum, að í úrskurði sýslumanns skuli greina rök og lagaatriði er hann byggir úrskurð á. Hér er heldur ekki vikið að því hve ítarlegur rökstuðningur skuli vera.

Hvað varðar úrskurð sýslumanns og rökstuðning í honum tekur ráðuneytið fram, að úrskurður þessi er í samræmi við úrskurði ráðuneytisins í meðlagsmálum meðan ráðuneytið úrskurðaði í meðlagsmálum á frumstigi. Eins og vikið var að í bréfi ráðuneytisins til yðar, hr. umboðsmaður, hinn 15. júní sl., lét ráðuneytið í tengslum við aðskilnað dóms- og framkvæmdavalds hinn 1. júlí 1992 útbúa leiðbeiningarrit fyrir sýslumenn. Í riti þessu er m.a. fjallað um meðlag og jafnframt fylgja fyrirmyndir úrskurða í meðlagsmálum, þ. á m. úrskurða vegna krafna um meðlag umfram lágmarksmeðlag og fylgir ljósrit fyrirmyndar af slíkum úrskurði hjálágt. Fyrirmynd þessi er reyndar vegna breytingar á fyrri úrskurði en ekki vegna breytingar á samningi eins og í máli [A]. Fyrirgreindur úrskurður sýslumanns er í samræmi við áðurgreinda fyrirmynd, að öðru leyti en því, að ládst hefur að vísa til 1. mgr. 18. gr. barnalaga, eins og rétt hefði verið að gera, en ákvæði þetta heimilar breytingu á samningi aðila um meðlag.

Eins og áður sagði er rökstuðningur úrskurðar sýslumanns í samræmi við þann rökstuðning sem tíðkaðist í úrskurðum ráðuneytisins meðan það fór með mál þessi á

frumstigi, sbr. og fyrrgreinda fyrirmynd. Hefur ráðuneytið talið þennan rökstuðning fullnægjandi, þ.e. að vísað sé til fjárhagslegra og félagslegra aðstæðna aðila í forsendum, í ljósi þess, að aðilum eru kynnt öll gögn máls, þar sem fram koma upplýsingar um fyrrgreind atriði. Þó skattskýrslur og launaseðlar hafi ekki verið afhentir gagnaðila nema með samþykki framteljanda hafa upplýsingar um heildartekjur verið gefnar en án sundurgreiningar, og hefur upplýsingaskylda verið talið fullnægt með því.

Ráðuneytið vill hins vegar taka skýrt fram, að það telur rökstuðning í fyrrgreindri fyrirmynd og úrskurði sýslumanns lágmarksrökstuðning.

Úrskurður ráðuneytisins í máli [A] var fyrsti úrskurður ráðuneytisins í kærumáli vegna greiðslu meðlags umfram lágmarksmeðlag. Á þessum tíma var meðferð kærumála í mótnun í ráðuneytinu. Meðal margra annarra atriða sem til skoðunar komu í því sambandi, var hve ítarlegur rökstuðningur ráðuneytisins ætti að vera í kærumálum almennt. Var það álit löglærðra starfsmanna ráðuneytisins að til þess að málsmeðferðartími yrði sem stystur væri rétt að reyna að takmarka rökstuðning. Var í þessu sambandi höfð hliðsjón af ákvörðunum danska „Civilrettsdirektoratsins“ í kærumálum en þær eru mjög stuttar og fela nánast einungis í sér hvort hin kærða ákvörðun skuli staðfest, felld úr gildi eða vísað heim til meðferðar að nýju.

Frá því úrskurður ráðuneytisins í máli [A] gekk hefur raunin hins vegar orðið sú, að úrskurðir ráðuneytisins í kærumálum almennt hafa breyst, á þann veg m.a., að rökstuðningur er nú til muna ítarlegri en hann var í upphafi meðferðar ráðuneytisins á kærumálum.

Í úrskurði ráðuneytisins, sem hér um ræðir, er fallist á niðurstöðu úrskurðar sýslumanns með þeim rökum er þar greinir, þ.e. ráðuneytið taldi, eftir að hafa yfirfarið gögn málsins, sem aðilar höfðu haft tækifæri til að kynna sér, að rétt væri að staðfesta úrskurð sýslumanns með vísun til félags- og fjárhagslegra aðstæðna beggja aðila.

Hér er einnig um lágmarksrökstuðning að ræða en skýringin er sú, eins og áður greindi, að reyna að hafa úrskurði eins stutta og hægt væri til þess að hraða málsmeðferð. Reyndin hefur hins vegar orðið sú, eins og áður er vikið að, að úrskurðir ráðuneytisins í kærumálum, þ. á m. rökstuðningur, hafa þróast í þá átt að vera til muna ítarlegri en þeir voru í byrjun kærumeðferðar ráðuneytisins á úrskurðum sýslumanna. [. .]

Með vísun til alls framanritaðs hafnar ráðuneytið því að úrskurður sýslumannsins í Reykjavík frá 4. nóvember 1992 og úrskurður ráðuneytisins frá 29. mars 1993 fullnægi ekki skilyrðum 72. gr. barnalaga nr. 20/1992.

2. Hækkun barnalífeyris.

Ráðuneytið getur ekki fallist á, að því hafi borið að taka tillit til hækkana sem urðu á barnalífeyri um áramótin 1992–1993 vegna breytinga á almannatryggingalögum. Með fyrrgreindri hækkun var heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið að auka hlut meðlagsskylds foreldris í greiðslu meðlags með börnum sínum, þ.e. hið opinbera var að færa greiðslubyrði er það hafði tekið á sig yfir á hina meðlagsskyldu foreldra.

Starfsmenn dómsmálaráðuneytisins athuguðu hins vegar hvaða áhrif fyrrgreind hækkun hefði í för með sér fyrir meðlagsgreiðendur. Voru niðurstöður þessara athugana lagðar fyrir dómsmálaráðherra. Akvað hann á grundvelli þeirra og þess er greindi hér á undan, þ.e. tilgangs ákvörðunar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins með hækkun barnalífeyris, að hækkunin ætti ekki að hafa áhrif á viðmiðunarfrjárhæðir ráðuneytisins í meðlagsmálum, enda eru fyrrgreindar frjárhæðir einungis til viðmiðunar og ber úrskurðaraðila að meta alla þætti hvers einstaks máls.

Með vísun til framanritaðs var það niðurstaða ráðuneytisins að hækkun barnalíf-

eyris ætti ekki að hafa áhrif á niðurstöðu í máli [A] og var úrskurður sýslumanns því staðfestur.

Af gögnum málsins mátti hins vegar sjá, að tekjur mannsins höfðu lækkað nokkra undanfarna mánuði. Meðan ráðuneytið úrskurðaði um meðlagskröfur á frumstigi var stuðst við þá reglu, að taka ekki til endurskoðunar úrskurði, vegna framkominna beiðna um endurskoðun, nema nokkur tími væri liðinn frá því að úrskurður gekk og fyrir lægi að aðstæður aðila hefðu breyst til nokkurrar frambúðar.

Ráðuneytið taldi, að í umræddu máli lægi ekki fyrir að launalækkun mannsins væri svo varanleg að rétt væri að breyta úrskurði sýslumanns á þeim grundvelli. Manninum var hins vegar í bréfi, dags. 29. mars 1993, bent á heimild í 16. gr. barnalaga til breytinga á meðlagsúrskurði ef rökstudd krafa kemur fram um það, enda sé sýnt fram á að hagir foreldra og barns hafi breyst.“

Með bréfi, dags. 21. janúar 1994, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins.

Niðurstöður álits míns, dags. 24. febrúar 1994, voru svohljóðandi:

„V.

Fyrsti liður í kvörtun A lýtur að því, að almennt hafi ekki verið gætt lögmætra sjónarmiða við beitingu 10. gr. barnalaga nr. 20/1992, einkum 2. mgr. Er í því efni lögð sérstök áhersla á, að sýslumaðurinn í Reykjavík og dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi fylgt strangt svokölluðum vinnureglum ráðuneytisins og ekki tekið nægilegt tillit til séráðstæðna í málinu. Í öðrum lið er kvartað yfir því, að rökstuðningi úrskurða sýslumanns og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sé ábótavant. Í þriðja lagi er kvartað yfir því, að afgreiðsla málsins hafi tekið lengri tíma en eðlilegt getur talist. Í fjórða lagi er kvartað yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skyldi ekki hafa tekið tillit til breytinga á fjárhæð barnalífeyris, sem varð á meðan málið var til meðferðar hjá ráðuneytinu. Að því er síðasttalda atriðið varðar er hér vísað til laga nr. 104/1992, um breytingu á lögum nr. 67/1971 um almannatryggingar, með síðari breytingum, sem tóku gildi 1. janúar 1993.

1. Sjónarmið sem úrskurðurinn er byggður á.

Í fyrsta lið í kvörtuninni er kvartað yfir því, hvernig sýslumaðurinn í Reykjavík og dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi beitt 1. og 2. mgr. 10. gr. barnalaga nr. 20/1992, sem hljóða svo:

„Nú fullnægir foreldri ekki framfærsluskyldu sinni gagnvart barni og getur sýslumaður þá úrskurðað það til greiðslu framfærslueyris með því. Framlög þessi verða þó ekki ákvörðuð lengra aftur í tímann en eitt ár frá því að krafa var sett fram nema alveg sérstakar ástæður leiði til annars.

Framfærslueyri skal haga með hliðsjón af þörfum barnsins og fjárhagsstöðu og öðrum högum beggja foreldra, þar á meðal aflahæfi þeirra.“

Fjárhæð meðlags er ekki bundin í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum, að öðru leyti en því að í 2. mgr. 11. gr. barnalaga nr. 20/1992 segir, að aldrei megi ákvarða meðlagsgreiðslur lægri en sem nemi barnalífeyri, eins og hann sé ákveðinn á hverjum tíma samkvæmt lögum um almannatryggingar.

Tilvitnuð lagaákvæði veita sýslumönnum og dóms- og kirkjumálaráðuneytinu töluvert svigrúm við ákvörðun meðlagsfjárhæða, með tilliti til aðstæðna í hverju máli, á grundvelli þeirra sjónarmiða, sem fram koma í 10. gr. barnalaga, svo og annarra málefnalega sjónarmiða. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur gefið út tvenns konar leiðbeiningar um beitingu og túlkun 2. mgr. 10. gr. barnalaganna. Hér er í fyrsta lagi um að ræða leiðbeiningar, er fram koma í leiðbeiningarriti, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur látið út-

búa í tengslum við aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði 1. júlí 1992. Í öðru lagi bréf ráðuneytisins til allra sýslumanna, dags. 31. mars 1993, um viðmiðunartekjur til leiðbeiningar við ákvörðun í málum vegna krafna um aukið meðlag.

Í leiðbeiningarritinu segir á bls. 3 um skýringu á 2. mgr. 10. gr.:

„Þar sem fyrrgreind lagaákvæði um fjárhæð meðlags eru fremur almenns eðlis hafa myndast þeim til fyllingar ákveðnar reglur í dómsmálaráðuneytinu við úrlausn ágreiningsaðila um fjárhæð meðlags, umfram lágmarksmeðlag.

Þegar fram kemur krafa um hærri meðlagsgreiðslur en lágmarksmeðlag er ákvörðun tekin á grundvelli upplýsinga sem ráðuneytið óskar eftir að aðilar láti í té, um þau atriði er mælt er fyrir um í 10. gr., þ.e. fjárhagsstöðu og aðra hagi beggja foreldra, þ. á m. aflahæfi þeirra og þarfir barns. Óskað er eftir sömu gögnum og þegar um lífeyriskröfur er að ræða, þ.e. staðfestum ljósritum skattframtala aðila fyrir tvö undanfarandi ár, ásamt vottorði um tekjur eða launaseðil vegna tekna á yfirstandandi ári. Þá er óskað eftir greinargerð hvors aðila um sig um fjárhag og félagslegar aðstæður. Ef krafa um aukið meðlag byggist á staðhæfingu um veikindi barns eða forsjáraðila er óskað eftir læknavottorði.

Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum eru síðan heildartekjur hvors aðila um sig framreiknaðar til úrskurðardags, með sama hætti og áður hefur verið gerð grein fyrir í kafla III. 5.5. hér á undan, þannig að fyrir liggja meðaltekjur á mánuði a.m.k. tvö undanfarandi ár. Þegar meðaltekjur á mánuði liggja fyrir er kannað hvort viðkomandi hefur getu til greiðslu meðlags umfram lágmarksmeðlag.

Ráðuneytið styðst við þá reglu, að hafi meðlagsgreiðandi 25% hærri tekjur en meðallaun karla á aldrinum 20–60 ára telst hann hafa fjárhagslega getu til að greiða 50% aukið meðlag til viðbótar lögboðnu lágmarksmeðlagi. Til þess að meðlagsgreiðandi teljist geta greitt 25% meðlag til viðbótar, eða 75% aukið meðlag, vegna eins barns þurfa tekjumörk að hækka um 10% o.s.frv.“

Í bréfi, dags. 31. mars 1993, um viðmiðunartekjur kemur þetta fram:

„Ráðuneytið sendir hér með sýslumönnum viðmiðunartekjur ráðuneytisins til leiðbeiningar við ákvarðanatöku í málum vegna krafna um aukið meðlag með börnum. Neðangreind tafla kemur í stað töflu á bls. 6 í kafla um meðlag í handbók sem dreift var til sýslumanna í tengslum við aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði hinn 1. júlí sl. Hafa fjárhæðir verið framreiknaðar miðað við framfærsluvisitölu marsmánaðar 1993, þ.e. 165,4 stig.

Sérstök athygli er vakin á því að neðangreindar tölur eru einungis til leiðbeiningar, þar sem eftir sem áður ber að ákveða fjárhæð meðlags með hliðsjón af þörfum barns og fjárhagsstöðu og öðrum högum beggja foreldra, þ. á m. aflahæfi þeirra, sbr. 2. mgr. 10. gr. barnalaga nr. 20/1992.

<i>Tekjur á mánuði</i>	<i>1 barn</i>	<i>2 börn</i>	<i>3 börn</i>
Uþb. 180.000	Lml. +50%	Lml. +25%	
Uþb. 198.000	Lml. +75%		
Uþb. 217.000	<u>Lml. +100%</u>	Lml. +50%	Lml. +25%
Uþb. 239.000		Lml. +75%	
Uþb. 263.000		<u>Lml. +100%</u>	Lml. +50%
Uþb. 289.000			Lml. +75%
Uþb. 318.000			<u>Lml. +100%</u> “

Ég tel, að þau sjónarmið, sem rakin eru í framangreindum leiðbeiningum og höfð eru til hliðsjónar, þegar úrskurðað er um kröfur um hærra meðlag en sem nemur lögbundnu lágmarksmeðlagi, séu ekki í ósamræmi við 2. mgr. 10. gr. barnalaga eða önnur ákvæði þeirra laga, enda er sérstaklega áréttað, að þau séu til viðmiðunar og eftir sem áður verði að athuga hvert mál sérstaklega. Bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 15. júní 1993, verður að skilja svo, að reglur þessar hafi verið hafðar til hliðsjónar í máli því, sem hér er til umfjöllunar.

Í skattframtölum þeim, sem lögð voru fyrir sýslumann og dóms- og kirkjumálaráðuneytið, eru upplýsingar um tekjur A á 32 mánaða tímabili (síðast í desember 1992). Samkvæmt þeim upplýsingum námu meðaltekjur hans á mánuði kr. 294.579. Eru meðaltekjur A töluvert umfram meðaltekjur manna í sömu starfsstétt. Þá kemur fram í meðfylgjandi upplýsingum, að tekjur hans voru 4–5 sinnum hærri en meðaltekjur fyrrum eiginkonu hans á þessu ári. Ég tel því, að á þessum tíma hafi mátt gera A að greiða meira en lágmarksmeðlag með börnum sínum. Við mat á því, hve hátt meðlagið skyldi vera, bar m.a. að líta til tekna A, svo og þess, hve mörg börn hann hafði á framfæri sínu. Verður að telja, að sú ákvörðun sýslumanns og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að gera A að greiða tvöfalt meðlag með börnunum, hafi ekki gengið lengra en efni stóðu til með hliðsjón af fyrrnefndum sjónarmiðum.

A heldur því fram, að rétt hefði verið af sýslumanni og ráðuneytinu að taka tillit til upplýsinga um lækkandi launatekjur hans síðustu mánuði fyrir uppkvaðningu úrskurðar. Við ákvörðun sína styðst sýslumaður og ráðuneyti við launatekjur A síðustu 32 mánuðina fyrir slysið. Með því að hafa þennan hátt á er stuðlað að því, að ákvörðun um aukið meðlag byggji á upplýsingum um tekjur hins meðlagsskylda yfir lengra tímabil. Með því er jafnframt tryggt, að tímabundnar sveiflur í tekjum til lækkunar eða hækkunar, t.d. eftir árstíðum, hafi ekki veruleg áhrif á ákvörðun um aukið meðlag. Fyrir sýslumanni og dóms- og kirkjumálaráðuneytinu lágu upplýsingar, sem sýndu að tekjur A fjóra síðustu mánuði ársins 1992 voru undir meðaltali tekna þeirra 32 mánaða, sem meðaltalið var reiknað út frá. Ég tel að þær skýringar, sem A hefur gefið á tekjusamdrættinum, og þau gögn, sem hann lagði fram um það efni, hafi ekki á þeim tíma gefið tilefni til að breyta frá þeirri vinnureglu, sem fylgt var.

Athugun mín á 1. lið í kvörtun A hefur ekki leitt í ljós, að sýslumaður eða dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi við úrlausn sína að öðru leyti um aukið meðlag með börnunum C og D lagt til grundvallar ómálefnaleg sjónarmið.

Ég tel að lokum rétt að benda á heimild í 16. gr. barnalaganna nr. 20/1992, en þar segir:

„Sýslumaður getur breytt meðlagsúrskurði ef rökstudd krafa kemur fram um það, enda sé sýnt fram á að hagir foreldra og barns hafi breyst.

Ákvörðun sýslumanns um framfærslueyri, sem eindagaður er áður en krafa er uppi höfð, verður þó ekki breytt nema alveg sérstakar ástæður leiði til þess.“

Ákvæði þetta heimilar sýslumanni að breyta meðlagsúrskurði, ef nánar tiltekin skilyrði eru uppfyllt. Eðlilegt er að skýra þetta ákvæði svo, að gera verði sennilegt að hagir barns eða foreldra hafi breyst til nokkurrar frambúðar, áður en meðlagsúrskurði er breytt. Samkvæmt þessu ákvæði ætti A síðar að geta borið fram kröfu um breytingu á fyrri ákvörðun sýslumanns og dóms- og kirkjumálaráðuneytis, ef nýjar upplýsingar gefa til kynna að um varanlegan tekjusamdrátt sé að ræða.

2. Rökstuðningur.

Í bréfi lögmans A er einnig kvartað yfir því, að úrskurðir sýslumanns og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins standist ekki þær kröfur, sem gerðar eru í 72. gr. barnalaga, þar sem allan rökstuðning skorti fyrir niðurstöðu þeirra.

Tilvitnuð 72. gr. barnalaga nr. 20/1992 hljóðar svo:

„Úrskurður stjórnvalds skal vera skriflegur. Þar skal greina úrlausnarefni, niðurstöðu og rökstuðning fyrir henni, þar á meðal lagaatriði er niðurstaða byggist á og önnur atriði er máli skipta, þar á meðal kærueimild og þvingunarúrræði ef því er að skipta.“

Fram kemur í 15. gr. reglugerðar nr. 231/1992, um stjórnarsýslumeðferð mála samkvæmt barnalögum, að í úrskurði skuli m.a. greina:

“ . . .

5. Stutta og glögga lýsingu á málsatvikum.
6. Rök og lagaatriði sem sýslumaður byggir úrskurð sinn á.
7. Niðurstöðu, er skal dregin saman í úrskurðarorði.

. . .“

Sá hluti úrskurðar sýslumanns, sem hér kemur til athugunar, er svohljóðandi:

„Samkvæmt 1. málgr. 10. gr. barnalaga nr. 20/1992 getur sýslumaður úrskurðað foreldri til greiðslu framfærslueyris. Framfærslu barna skal haga með hliðsjón af þörfum þeirra, fjárhagsstöðu og öðrum högum beggja foreldra, þ. á m. aflahæfi þeirra, sbr. 1. málgr. 9. gr. og 2. málgr. 10. gr. barnalaga.

Að virtum þeim gögnum sem fyrir liggja um fjárhag og félagslega stöðu beggja aðila og með vísan til framangreindra lagaákvæða, þykir rétt að taka til greina kröfu móður og ákveða að faðir greiði henni einfalt meðlag, sbr. 2. málgr. 11. gr. barnalaga, umfram það er hann hefur áður samþykkt, með börnunum [C] og [D]. Meðlagið greiðist mánaðarlega fyrirfram, 1. hvers mánaðar. Áfallið meðlag greiðist 1. desember nk.

ÚRSKURÐARORÐ:

[A] greiði [B] einfalt lágmarksmeðlag með hvoru barni þeirra [C] og [D], til viðbótar því er hann nú greiðir, frá og með 1. september 1992 til fullnaðs 18 ára aldurs.“

Sá hluti úrskurðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem hér kemur til athugunar, er svohljóðandi:

„Eftir að hafa kynnt sér gögn máls þessa fellst ráðuneytið á úrskurð sýslumanns frá 4. nóvember sl. með þeim rökum sem þar greinir. Telur ráðuneytið, að það eigi ekki að leiða til breytinga á úrskurði sýslumanns að maðurinn hefur lagt fram gögn er sýna að tekjur hans hafi lækkað undanfarna mánuði.

ÚRSKURÐARORÐ:

Hinn kærði úrskurður er staðfestur.“

Mismunandi er hve ríkar kröfur verða gerðar um rökstuðning ákvarðana stjórnvalda, meðal annars eftir því, hvers eðlis ákvörðun er. Úrskurði um meðlag er venjulega ætlað að binda aðila um nokkuð langan tíma og getur úrskurður varðað töluverða fjárhagslega hagsmuni þeirra. Því verður almennt að gera þá kröfu, að nokkur rökstuðningur fylgi

meðlagsúrskurðum, sérstaklega úrskurðum um meðlag, sem er umfram einfalt lágmarksmeðlag. Gera verður þá kröfu, að í slíkum meðlagsúrskurðum séu tilgreindar þær réttarheimildir, sem ákvörðun er byggð á. Þá ber að geta þeirra upplýsinga um málsatvik, sem þyngst hafa vegið á metum. Þess verður hins vegar almennt ekki krafist, að rökstuðningur meðlagsúrskurða sýslumanns sé ítarlegur. Þegar um er að ræða úrskurð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, verður hins vegar að gera strangari kröfur í þeim efnum.

Ég tel, að rökstuðningur í úrskurði sýslumannsins í Reykjavík frá 4. nóvember 1992 sé mjög almenns eðlis. Þar er ekki getið þeirra sjónarmiða, sem ráða mestu um ákvörðun á fjárhæð meðlags samkvæmt 2. mgr. 10. gr. barnalaga nr. 20/1992, en ákvæðið veitir sýslumanni töluvert svigrúm til mats í þeim efnum með hliðsjón af þörfum barns og fjárhagsstöðu aðila. Í rökstuðningnum er einnig látið nægja að vísa almennt til þeirra gagna um fjárhag og félagslega stöðu aðila, sem fyrir lágu í málinu, en ekki til neinna sérstakra atvika, sem í reynd réðu mestu um niðurstöðu. Af rökstuðningnum einum verður því ekki ráðið, hver þau atvik voru. Ég tel, að rökstuðningur úrskurðar sýslumanns hefði þurft að vera rækilegri að þessu leyti. Sama athugasemd á við rökstuðning úrskurðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Í úrskurði ráðuneytisins er ennfremur sérstaklega tekið fram, að upplýsingar um lægri tekjur A verði ekki taldar skipta máli um niðurstöðu. Með hliðsjón af þeim sjónarmiðum um rökstuðning meðlagsúrskurða, sem sett eru fram hér að framan, tel ég að koma hafi átt fram frekari skýring á því, *hvers vegna* þessar upplýsingar skiptu ekki máli.

3. Málshraði.

Í 3. lið kvörtunarinnar er kvartað yfir því, að meðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hafi tekið óeðlilega langan tíma.

A kærði úrskurð sýslumanns til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með kæru, dags. 30. desember 1992. Úrskurður ráðuneytisins er kveðinn upp 29. mars 1993.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 15. júní 1993, er vegna þessarar kvörtunar vísað til minnisblaðs ráðuneytisins, dags. 24. mars 1993. Þar koma fram af hálfu ráðuneytisins skýringar á því, hvers vegna afgreiðsla málsins hefði dregist. Segir þar meðal annars, að ástæðan hafi verið sú, að málið hefði margsinnis verið rætt á fundum lögfræðinga einkamálaskrifstofu ráðuneytisins. Kæran hafi verið fyrsta sinnar tegundar eftir setningu barnalaga nr. 20/1992, sem tóku gildi 1. júlí 1992, og að mörgu hefði verið að hyggja, áður en fyrsta málið yrði afgreitt.

Það er meginregla í stjórnslurými að málsmeðferð ber að hraða eftir föngum. Almennt verður að telja þriggja mánaða afgreiðslutíma á meðlagskæru nokkuð langan. Með hliðsjón af skýringum ráðuneytisins tel ég þó, að hann hafi ekki verið svo langur í þessu máli, að það gefi tilefni til athugasemda af minni hálfu.

4. Hækkun barnalífeyris.

Í síðasta lið kvörtunarinnar er kvartað yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skyldi ekki í úrskurði sínum taka tillit til hækkunar, sem varð á barnalífeyri frá 1. janúar 1993 með lögum nr. 104/1992.

Með lögum nr. 104/1992 var gerð breyting á lögum um almannatryggingar nr. 67/1971. Samkvæmt 1. gr. laganna nemur árlegur barnalífeyrir frá 1. janúar 1993 með hverju barni kr. 123.600 (kr. 11.300 á mánuði). Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laganna skulu árleg mæðra- og feðralaun vera sem hér segir: Með einu barni kr. 12.000, tveimur börnum kr. 60.000 og þremur börnum kr. 129.600. Fyrir breytinguna var mánaðarlegur barnalífeyrir með hverju barni kr. 7.551 og mæðra- og feðralaun kr. 12.398 á mánuði með tveimur börnum.

Við þessar breytingar hækkuðu meðlagsgreiðslur A úr kr. 30.204 á mánuði í kr. 45.200. Nemur hækkunin alls kr. 179.952 á ári. Ef aðeins er tekið mið af hækkuninni vegna

viðbótarmeðlags, nemur hún kr. 7.498 á mánuði, eða 89.976 á ári. Þegar litið er til viðmið-unartekna dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sbr. bréf til sýslumanna, dags. 31. mars 1993, og meðaltekna A síðustu 32 mánuði fyrir uppkvaðningu úrskurðar sýslumanns, tel ég ekki efni til að gagnrýna þá skoðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að hækkanir á barnalífeyri hafi ekki breytt forsendum úrskurðarins. Er þess ennfremur að geta, að með sömu lögum lækkuðu mæðralaun með börnunum tveimur um alls kr. 7.298 á mánuði.

5. Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki sé ástæða til annarra athugasemda í tilefni af kvörtun A en að rökstuðningur úrskurðar sýslumannsins í Reykjavík frá 4. nóvember 1992 og úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 29. mars 1993 hefðu átt að vera rækilegri. Ég vek í því sambandi athygli á því, að samkvæmt upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðuneytis eru úrskurðir þess nú orðnir til muna ítarlegri.“

5.2. Svipting forsjar. Málsmeðferð barnaverndarráðs. Umgengnisréttur foreldra við barn í fóstri. Stjórnsýslukæra. (Mál nr. 963/1993)

A og B kvörtuðu yfir þeim úrskurði barnaverndarráðs að þau skyldu svipt forsja dóttur sinnar, C. Laut kvörtun þeirra að því að úrskurðurinn byggðist á röngum forsendum um persónulega hagi þeirra og hæfi sem uppalenda. Töldu A og B að gögn, sem barnaverndarráð byggði niðurstöðu sína á, hefðu ekki falið í sér sérstaka rannsókn á barninu og tengslum þess við foreldra. Þá kvörtuðu A og B yfir því að þau hefðu ekki fengið umrædd gögn í hendur.

Í gögnum þeim sem umboðsmanni bærust frá A og B og barnaverndarráði kom fram að málið hefði verið tekið fyrir á sex fundum ráðsins. Í úrskurði barnaverndarráðs voru talin gögn þau sem hann var byggður á og kom fram í úrskurðinum, sem og í bréfi til lögmanns þess sem fór með kærumálið fyrir A og B, að gögn hefðu verið send lögmanninum og honum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum og sjónarmiðum skjólstæðinga sinna áður en úrskurður var upp kveðinn. Eftir athugun á gögnum málsins taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemd við málsmeðferð barnaverndarráðs eða gagnaöflun. Þá taldi umboðsmaður að ekki væri tilefni til athugasemda við úrlausn barnaverndarráðs um lagaskilyrði 25. gr. laga nr. 58/1992, um varanlega sviptingu forsjar, og varð ekki ráðið af gögnum málsins að ólög-mætum eða óforsvaranlegum sjónarmiðum hefði verið beitt við úrlausn þess.

Í kæru A og B til barnaverndarráðs var sú varakrafa gerð að umgengnisréttur foreldra yrði aukinn frá því sem ákveðið var í úrskurði barnaverndarnefndar X, en þar var ákveðið að umgengni skyldi vera tvisvar á ári. Í úrskurði barnaverndarráðs var ekki fjallað um þessa varakröfu A og B. Í skýringum barnaverndarráðs til umboðsmanns kom fram að barninu hefði verið ráðstafað í fóstur er úrskurður barnaverndarráðs var kveðinn upp. Hefði barnaverndarráð því ekki talið sig hafa lagaheimild til að meta hvernig umgengni skyldi háttáð þar sem barnaverndarnefnd ætti úrlausnarvald um umgengni barna í fóstri við kynforeldra sína, samkvæmt 5. mgr. 33. gr. laga um vernd barna og ungmenna. Kæra mætti slíkan úrskurð barnaverndarnefndar til barnaverndarráðs. Af þessu tilefni tók umboðsmaður það fram að samkvæmt 33. gr. laga nr. 58/1992 ætti barn í fóstri rétt á umgengni við kynforeldra sína og ættu sömu sjónarmið við eftir sviptingu forsjar og áður en barni væri komið í fóstur, nema sérstaklega væri ákveðið að umgengnisréttar nyti ekki við. Umboðsmaður féllst á það með barnaverndarráði að miðað við breyttar aðstæður barnsins hefði mátt telja það

eðlilegra að ákvörðun um umgengnisrétt yrði tekin af barnaverndarnefnd, í fóstursamningi samkvæmt 31. gr. laganna eða með úrskurði samkvæmt 45. gr., sbr. 5. mgr. 33. gr. laganna. Hins vegar taldi umboðsmaður að rétt hefði verið að barnaverndarráð hefði tekið afstöðu til kröfu A og B, með þeim hætti sem greinir í 3. mgr. 49. gr. laganna, þ.e. með því að staðfesta, breyta eða fella úr gildi ákvörðun barnaverndarnefndar. Þar sem barnaverndarráð taldi það ekki á sínu færi að endurmeta ákvörðun barnaverndarnefndar taldi umboðsmaður að sú skylda hefði hvílt á ráðinu, samkvæmt 3. mgr. 49. gr. laganna, að vísa þeim þætti málsins á ný til barnaverndarnefndar til meðferðar og hlutast þannig til um að ákvörðun yrði tekin um umgengnisrétt C við kynforeldra sína.

I.

Hinn 14. desember 1993 leituðu til mín A og B, og kvörtuðu yfir úrskurði barnaverndarráðs frá 10. nóvember 1993, en með úrskurðinum voru þau svipt forsjá dóttur sinnar, C, sem fædd er 18. nóvember 1992. Með úrskurði barnaverndarráðs, sem byggir á a- og d-liðum 25. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, var úrskurður barnaverndarnefndar X frá 19. júlí 1993 staðfestur.

II.

Ég ritaði barnaverndarráði bréf 12. janúar 1994 og óskaði eftir því, í samræmi við 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látin í té gögn málsins og bærust mér þau frá barnaverndarráði 19. janúar 1994. Með bréfi, dags. 15. febrúar 1994, óskaði ég eftir því, með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987, að barnaverndarráð skýrði, hvers vegna ekki væri, í úrskurði barnaverndarráðs, tekin afstaða til þeirrar varakröfu A og B, að ákvörðun barnaverndarnefndar X um umgengni þeirra við barn sitt yrði breytt. Bréf barnaverndarráðs barst mér 9. mars 1994 og sama dag gaf ég A og B kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum vegna bréfsins. Ég ítrekaði tilmæli mín í bréfi til þeirra 27. maí 1994, og 20. júní 1994 barst mér greinargerð lögmanns þeirra, dags. 16. júní 1994.

III.

Kvörtun A og B lýtur að úrskurði barnaverndarráðs í máli til sviptingar forsjár og þá einkum að því, að byggt sé á röngum forsendum um persónulega hagi þeirra og hæfi sem uppalenda. Í greinargerð lögmanns þeirra, dags. 16. júní 1994, er á því byggt, að skilyrði a-liðar 25. gr. hafi ekki átt við, þar sem hvergi komi fram, að umönnun barnsins hafi verið ábótavant. Skilyrðið í d-lið beinist að framtíðinni og sé vandasamt túlkunaratriði, þar sem ríkar ástæður og veigamikil rök verði að vera fyrir hendi, til þess að unnt sé að beita ákvæðinu. Þá er því haldið fram, að viðbótargögn, sem barnaverndarráð hafi aflað og talin eru í úrskurði þess, hafi ekki falið í sér sérstaka rannsókn á barninu og tengslum þess við foreldra. Loks hafi A og B ekki fengið umrædd gögn í hendur. Barnaverndarráð hafi því brotið gegn ákvæðum 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga, sbr. 4. mgr. 49. gr. laganna.

Í greinargerð lögmannsins frá 16. júní 1994 eru frekari athugasemdir gerðar við afskipti barnaverndaryfirvalda af málefnum A og B vegna barnsins, C. Athugasemdirnar eru þessar:

- „1. Vegna bókar barnaverndarnefndar X 16. september 1992 um áhyggjur barnaverndarnefndar af væntanlegum barnsburði A.

Lögmaðurinn telur, að ekki hafi verið lagaheimild í barnaverndarlögum nr. 53/1966 til afskipta af barnshafandi konum, en slíkrar lagaheimildir verði að krefjast, í samræmi við 2. mgr. 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, til afskipta af einkalífi og fjölskyldulífi fólks.

2. Vegna þess úrskurðar barnaverndarnefndar X 28. maí 1993, að barnið skyldi kyrrsett hjá dagmóður í allt að 2 mánuði, sbr. c-lið 24. gr. barnaverndarlaga.

Lögmaðurinn telur, að ákvæða 1. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, hafi ekki verið gætt við meðferð málsins fyrir barnaverndarnefnd, þar eð B hafi ekki verið leiðbeint eða honum látin í té gögn málsins. Leiðbeiningar um aðstoð nefndarinnar við greiðslu kostnaðar vegna aðstoðar lögfræðings hafi verið látnar í té eftir uppkvaðningu úrskurðarins. Þá sé ekki ljóst, hvort móðir barnsins hafi verið boðuð til fundarins, en hún hafi verið á sjúkrahúsi, er málið var til meðferðar.“

Í úrskurði barnaverndarnefndar X, dags. 28. maí 1993, er vakin athygli á því, skv. 45. gr. laga nr. 58/1992, að heimilt sé að skjóta málinu til barnaverndarráðs, og ákvæði 49. gr. um málskot rakin. Úrskurði þessum hefur ekki verið skotið til barnaverndarráðs og eru ekki skilyrði til þess, að ég fjalli um atriði, er að honum lúta, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Í álitu mínu mun ég aðeins fjalla um kvörtun A og B, að því leyti sem hún lýtur að úrskurði barnaverndarráðs frá 10. nóvember 1993.

IV.

Í niðurstöðum álits míns, dags. 20. september 1994, sagði svo:

„1. Málsmeðferð barnaverndarráðs

Ég hef kannað gögn þau, sem bárust með kvörtun A og B, og gögn, sem barnaverndarráð hefur sent samkvæmt ósk minni. Í úrskurði barnaverndarráðs kemur fram, að málið hafi verið tekið fyrir á sex fundum ráðsins, fyrst 6. september 1993, en úrskurður barnaverndarnefndar X var kærður til barnaverndarráðs með bréfi, dags. 18. ágúst 1993. Í úrskurðinum eru talin gögn þau, sem hann er byggður á, og tekið fram, að gögn hafi verið send Y, hæstaréttarlögmanni, sem fór með kærumálið fyrir A og B. Af bréfum barnaverndarráðs til lögmannsins verður þetta einnig ráðið, sem og það, að lögmanninum hafi verið gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við gögnin og sjónarmiðum og kröfum skjólstaðinga sinna, áður en úrskurður var upp kveðinn. Eftir athugun á gögnum málsins tel ég ekki ástæðu til að gera athugasemd við meðferð þess hjá barnaverndarráði. Þá tel ég ekki tilefni til athugasemda við gagnaöflun barnaverndarráðs í málinu.

2. Niðurstaða barnaverndarráðs

A og B hafa kvartað yfir þeirri niðurstöðu barnaverndarráðs, að þau skuli svipt forsjá barnsins C. Telja þau, að byggt sé á því að þau séu greindarskert og vanhæf til uppeldis, en það sé ekki rétt.

Málið hefur verið til meðferðar hjá barnaverndarnefnd X og barnaverndarráði. Ég tel ekki tilefni til athugasemda við úrlausn barnaverndarráðs um lagaskilyrði 25. gr. laga nr. 58/1992, en af gögnum málsins verður ekki ráðið að beitt hafi verið ólögætum eða óforsvaranlegum sjónarmiðum við úrlausn þess. Þá kemur fram í úrskurði barnaverndarráðs það mat þess, að óraunhæft sé að beita öðrum aðgerðum til úrbóta í samræmi við 2. mgr. 25. gr. laganna, enda hafi það verið reynt til þrautar, án viðunandi árangurs.

3. Umgengnisréttur kynforeldra

Í kæru til barnaverndarráðs var gerð sú varakrafa, að umgengnisréttur foreldra yrði aukinn frá því, sem ákveðið var í úrskurði barnaverndarnefndar, ef úrskurður barnaverndarnefndar X um sviptingu forsjár yrði staðfestur, en í þeim úrskurði var ákveðið að umgengni skyldi vera tvisvar sinnum á ári.

Í bréfi mínu til barnaverndarráðs, dags. 15. febrúar 1994, óskaði ég eftir skýringum

ráðsins á því, hvers vegna ekki var tekin afstaða til varakröfu A og B. Í bréfi barnaverndarráðs, dags. 7. mars 1994, segir svo meðal annars:

„Samkvæmt 1. mgr. 45. gr. [laga nr. 58/1992] skal kveðið á um umgengni með úrskurði sem skal vera skriflegur og rökstuddur sbr. 2. mgr. sömu lagagrein. Í 46. gr. sömu laga er kveðið á um meðferð úrskurðarmála. Ekki var fjallað um umgengni í úrskurði barnaverndarnefndarinnar með þeim lögformlega hætti sem ofangreindar lagagreinar mæla fyrir um.

Þegar Barnaverndarráð kvað upp úrskurð í málinu 10. nóvember 1993 hafði barnið verið sett í fóstur eins og fram kemur í fundargerð frá 21. október 1993. [. . .] Samkvæmt 5. mgr. 33. gr. laga um vernd barna og ungmenna á barnaverndarnefnd úrlausnarvald um umgengni barna í fóstri við kynforeldra sína. Leit Barnaverndarráð svo á að nefndin myndi fjalla um umgengni foreldra við barnið á fósturheimilinu samkvæmt nefndri lagagrein. Barnaverndarráð taldi sig því ekki hafa lagaheimildir, við uppkvaðningu úrskurðarins þann 10. nóvember 1993, til að meta á því stigi hvernig umgengni skyldi háttað enda hafði þá ekki verið fjallað um þennan ágreining af barnaverndarnefndinni með þeim hætti sem lög gera ráð fyrir, en leit svo á að það yrði gert. Sá úrskurður myndi sæta málsskoti samkvæmt 1. mgr. 49. gr. laga um vernd barna og ungmenna.

Skýringin á því hvers vegna það sem hér að ofan er ritað kemur ekki fram í úrskurðinum með jafn skýrum hætti og hér er fyrst og fremst sú að nauðsynlegt þótti að hraða úrlausn málsins eins og ávallt er reynt að gera í málum sem eru til meðferðar fyrir Barnaverndarráði.“

Samkvæmt 33. gr. laga nr. 58/1992 á barn, sem er í fóstri, rétt á umgengni við kynforeldra sína. Eiga sömu sjónarmið við, þegar foreldrar hafa verið sviptir forsjá barns, en frekari ákvörðun hefur ekki verið tekin um framtíð þess eða því komið í fóstur, nema sérstök atvik mæli gegn umgengnisrétti foreldra og getur þá barnaverndarnefnd úrskurðað að umgengnisréttar njóti ekki við, sbr. 3. mgr. 33. gr. laganna, sem telja verður að eigi hér einnig við. Í sömu tilvikum getur barnaverndarnefnd breytt fyrri ákvörðunum sínum um umgengisrétt.

Ég fellst á það sjónarmið barnaverndarráðs, að miðað við breyttar aðstæður barnsins hafi mátt telja það edlilegra, að ákvörðun um umgengnisrétt yrði tekin af barnaverndarnefnd, annað hvort í fóstursamningi, sbr. 31. gr. laga nr. 58/1992, eða, eftir atvikum, með úrskurði skv. 45. gr. laga nr. 58/1992, sbr. 5. mgr. 33. gr. laganna.

Hins vegar hafði ákvörðun verið tekin um umgengni foreldra í úrskurði barnaverndarnefndar og krafa var gerð um það í kæru til barnaverndarráðs, að þeirri ákvörðun barnaverndarnefndar X yrði breytt og umgengni aukin. Tel ég, að réttara hefði verið að barnaverndarráð hefði tekið afstöðu til þeirrar kröfu með þeim hætti, sem greinir í 3. mgr. 49. gr. laganna, með því að staðfesta ákvörðun barnaverndarnefndar um umgengnisrétt foreldra, breyta henni, eða, eftir atvikum, fella hana úr gildi. Þar sem barnaverndarráð taldi það ekki á sínu færi að endurmeta eða staðfesta ákvörðun nefndarinnar, eins og hún var úr garði gerð og eftir að aðstæður höfðu breyst, tel ég, að barnaverndarráði hefði verið rétt, samkvæmt 3. mgr. 49. gr., að vísa þeim þætti málsins til barnaverndarnefndar til meðferðar að nýju.“

V.

Niðurstöður álitsins dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framangreindu tel ég ekki ástæðu til athugasemda við málsmeðferð eða úrlausn barnaverndarráðs í tilefni af kæru A og B yfir þeim úrskurði barnaverndarnefndar

X, að þau skyldu svipt forsjá barns síns, C. Ég tel þó, að barnaverndarráð hefði í úrlausn sinni átt að fjalla um varakröfu foreldra um aukinn umgengnisrétt við barn sitt og greina í úrskurðinum þá niðurstöðu, sem ráðið komst að um þennan þátt málsins. Ég tel ekki ástæðu til að finna að þeirri niðurstöðu barnaverndarráðs, að eðlilegra væri að barnaverndarnefnd ákvarðaði umgengnisrétt foreldra og barns, eftir að því hafði verið ráðstafað í fóstur, en ég tel, að barnaverndarráði hafi, að fenginni þeirri niðurstöðu, borið að hlutast til um að það yrði gert. Hafi ráðinu borið að vísa þeim þætti málsins til umfjöllunar barnaverndarnefndar að nýju.“

5.3. Forsjá og umgengnisréttur. Málsmeðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytis. Bein afskipti ráðherra af meðferð máls. Endurupptaka máls. Málshraði. Hlutverk lögreglu við innsetningargerð í umráð barns. Málsmeðferð embættis ríkissaksóknara. (Mál nr. 765/1993)

A bar fram kvörtun á hendur dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, ríkissaksóknara, rannsóknarlögreglu ríkisins og lögreglunni í Reykjavík, vegna meðferðar á málum sem tengdust deilu A og fyrrverandi konu hans, B, um forsjá og umgengnisrétt með dóttur þeirra, C.

Í fyrsta lagi laut kvörtun A að meðferð málsins í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Byggði A á því að dóms- og kirkjumálaráðherra hefði, stöðu sinnar vegna og vegna loforðs til A, borið að sjá til þess að B skilaði honum barninu C eftir að barnið kom til landsins til að heimsækja B fyrir milligöngu ráðuneytisins. Þá laut kvörtun A að því að dóms- og kirkjumálaráðherra hefði heimilað endurupptöku forsjármáls, án þess að skilyrði væru fyrir hendi, með því að skipa sérfræðinga til að kanna hagi barnsins.

Í álitinu sínu umboðsmaður ákvæði barnalaga nr. 9/1981, um umgengnisrétt barns og foreldris og heimildir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins vegna ágreiningsmála um umgengni. Taldi umboðsmaður að enda þótt mikilvægt væri að kanna viðhorf aðila, leiðbeina þeim og leita sátta væri staða starfsmanna dóms- og kirkjumálaráðuneytisins við meðferð mála um umgengnisrétt ekki ólík stöðu dómara. Af þeim sökum væri mikilvægt að starfsmenn ráðuneytisins gættu hlutleysis við meðferð máls. Taldi umboðsmaður að frumkvæði ráðuneytisins að því að C kæmi til landsins um tiltekinn tíma til að heimsækja móður og vilyrði þess í tengslum við þá ákvörðun, svo sem að barninu yrði skilað til forsjáaraðila, um greiðslu kostnaðar o.fl., hefði vart verið samrýmanlegt stöðu ráðuneytisins og þeim heimildum sem starfsmönnum þess bar að vinna eftir. Af gögnum málsins og skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins taldi umboðsmaður ljóst að meðferð þessa máls hefði ekki verið hagað eins og venja væri til í umgengnismálum, m.a. vegna beinna og óvenjulegra afskipta ráðherra af málinu. Umboðsmaður ákvað að fjalla ekki frekar um samskipti dóms- og kirkjumálaráðherra og embættismanna ráðuneytisins enda þyrfti til þess ítarlegri rannsókn á málinu í heild. Hins vegar ítrekaði umboðsmaður að um mikilvæga persónulega hagsmunu væri að ræða í málum sem þessum og því mikilvægt að hlutleysis og vandaðra vinnubragða væri gætt. Um þá skoðun A að ráðuneytinu hefði borið að sjá til þess að C yrði skilað til hans tók umboðsmaður það fram að ekki hefðu verið laga-skilyrði til þess að ráðuneytið hlutaðist með beinum hætti til um að barnið yrði afhent A. Er B neitaði að afhenda barnið hefðu A ekki verið önnur úrræði tæk en að leita innsetningar í umráð þess, svo sem hann gerði.

Um rannsókn þá, sem fram fór að tilhlutan dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í tilefni af kröfu A um breytingu á forsjá með C, tók umboðsmaður það fram að ótví-

rætt hefði verið um að ræða endurupptöku á forsjármáli. Umboðsmaður átalði þá ákvörðun ráðherra að taka málið þá enn á ný til efnismeðferðar, miðað við forsögu þess og gögn sem ekki gáfu til kynna að aðstæður hefðu breyst á þeim stutta tíma frá því að málið var síðast afgreitt. Á hinn bóginn taldi umboðsmaður að ráðherra hefði farið út fyrir valdheimildir sínar er hann gaf A það loforð að ráðuneytið myndi ekki taka til meðferðar beiðni B um forsjá barnsins meðan það dveldist hér í heimsókn. Gat ráðuneytið ekki bundið hendur sínar með þessum hætti ef breyttar aðstæður og tillit til hagsmuna barnsins hefði mælt með breytingu á forsjá.

Með hlidsjón af þeirri stefnu sem málið tók og með tilliti til þess að A samþykkti dvöl C hér á landi, taldi umboðsmaður ekki sérstaka ástæðu til athugasemda við það hve langan tíma meðferð málsins tók. Þá taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við það hvernig málinu lauk í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu.

Kvörtun A laut í öðru lagi að því að lögregla hefði neitað að aðstoða fógeta við innsetningargerð í umráð C. Í gögnum málsins kom fram að ágreiningur hefði verið milli fógeta og lögreglu um hlutverk lögreglu við gerðina og nauðsyn þess að fulltrúi barnaverndarnefndar væri viðstaddur gerðina. Umboðsmaður tók fram að við innsetningargerð í umráð barns bæri að gæta þess að ekki væri gengið lengra í beitingu þvingunarúrræða en nauðsyn bæri til og ættu sérstök sjónarmið við í þessum málum. Hins vegar fór fógeti með dómsvald við framkvæmd innsetningargerðar og var það á valdi fógeta (nú sýslumanns) en ekki lögreglu að meta hvernig gerðin yrði best framkvæmd. Var það niðurstaða umboðsmanns að lögreglu hefði borið að fara að fyrir-mælum fógeta en hvorki vinna gegn fyrir-mælum hans né hverfa af vettvangi, eftir að aðstoðar lögreglu hafði verið leitað. Í athugun umboðsmanns á gögnum málsins, einkum bréfaskriftum milli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og lögreglustjórans í Reykjavík, þótti umboðsmanni ástæða til að benda á að lögreglustjórinn í Reykjavík færi með lögregluvald undir yfirstjórn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og bæri því að hlíta eftirlits- og boðvaldi ráðuneytisins.

Priðji þáttur í kvörtun A laut að meðferð á kærnum er hann bar fram á hendur B vegna ætlaðs brots hennar á ákvæðum 193. gr. hegningarlaga. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til frekari athugasemda við störf lögreglu en þegar voru komnar fram og ekki voru efni til athugasemda við meðferð rannsóknarlögreglu ríkisins á kærnum á hendur B, en rannsóknarlögregla sendi ríkissaksóknara málsskjöl stuttu eftir að kærur bárust. Um meðferð embættis ríkissaksóknara vísaði umboðsmaður til skýrslu sinnar fyrir árið 1991 (SUA 1991, bls. 75), en sömu sjónarmið áttu við í máli þessu. Hvorki A né B var gerð skrifleg grein fyrir kærnu A á árinu 1989 og B var gerð grein fyrir ákvörðun vegna kærnu hans á árinu 1990 með bréfi, dags. 7. febrúar 1992. Taldi umboðsmaður þetta ófullnægjandi með tilliti til hagsmuna aðila og taldi skýringar ríkissaksóknara á ástæðum þess, að ekki var gripið til saksóknar ekki skýra þann drátt sem varð á því að ríkissaksóknari tæki ákvörðun um niðurfellingu málsins og tilkynnti aðilum.

Um þá ákvörðun ríkissaksóknara að mæla ekki fyrir um lögreglurannsókn vegna kærnu A á árinu 1990 tók umboðsmaður það fram að brot gegn 193. gr. hegningarlaga fælu í sér inngríp í mikilvæg persónuleg réttindi einstaklinga og væri því mikilvægt að refsivörslu af hálfu ríkisins væri haldið uppi í málum sem þessum. Það var skoðun umboðsmanns að almennt yrði að leggja það til grundvallar mati við ákvörðun um saksókn vegna meintra brota á 193. gr. hegningarlaga að lögmæt skipan á forsjá barns væri virt. Hins vegar væri það háð mati ríkissaksóknara á atvikum hvers máls og líklegri niðurstöðu dómsmáls hvort grípa ætti til saksóknar í einstökum tilvikum. Athugun umboðsmanns leiddi ekki í ljós að ákvarðanir ríkissaksóknara í máli þessu hefðu verið reistar á ólögmætum sjónarmiðum eða með öðrum hætti brotið rétt á A.

Taldi umboðsmaður því ekki efni til frekari athugasemda vegna meðferðar ríkissaksóknara á máli þessu.

I.

Í byrjun febrúar 1993 tók ég til athugunar kvörtun A, á hendur dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, ríkissaksóknara, rannsóknarlögreglu ríkisins og lögreglunni í Reykjavík yfir meðferð mála, sem tengjast deilu A og fyrrverandi eiginkonu hans, B, um forsjá dóttur þeirra, C.

II.

Forsaga málsins er sú, að A og kona hans, B, fengu leyfi til lögskilnaðar með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 13. febrúar 1987. Fékk A forsjá þriggja barna hjónanna, þ. á m. forsjá barnsins, C. Var kveðið á um umgengnisrétt móður við börnin næstu þrjá mánuði í sérstökum úrskurði. Í júní 1987 fór konan þess á leit að ráðuneytið endurskoðaði úrskurð sinn og hún fengi forsjá barnsins, C. Hinn 28. ágúst 1989 hafnaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið þeirri kröfu. Hinn 29. ágúst 1989 fór B fram á að ráðuneytið tæki ákvörðun um umgengnisrétt, en 15. september 1989 fór hún fram á endurskoðun forsjárúrskurðarins. Hinn 5. október 1989 kvartaði B við mig yfir ákvörðun ráðuneytisins, yfir skorti á gögnum um aðstæður föður og yfir því, að umgengnisréttur við móður hefði ekki verið ákveðinn í úrlausn ráðuneytisins. Niðurstaða mín í málinu (nr. 182/1989, SUA 1990:107) var sú, að ekki væri tilefni til athugasemda við úrlausn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins eða gagnaöflun þess. Þá taldi ég ekki ástæðu til athugasemda við þá ákvörðun ráðuneytisins, að láta úrlausn um umgengnisrétt bíða síðari tíma, eins og atvikum málsins var háttað, er sú ákvörðun var tekin.

Hinn 5. október 1990 leitaði A til mín og kvartaði yfir málsmeðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Var barnið þá hjá B, eftir að það hafði komið til landsins sumarið 1990, en hún neitaði að skila A barninu og hafði farið fram á það við dóms- og kirkjumálaráðuneytið, að ákvörðun ráðuneytisins yrði tekin til endurskoðunar. Með bréfi til lögmanns A, dags. 18. desember 1992, vísaði ég til bréfs dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 11. desember sama ár, um að afskiptum ráðuneytisins af forsjárdeilunni væri þá lokið. Óskaði ég eftir því við lögmanninn, að hann skýrði mér frá því, hvort A hygðist fylgja eftir kvörtun sinni á hendur dóms- og kirkjumálaráðuneytinu vegna þessa máls, eftir atvikum með viðbótarathugasemdum vegna málsins. Í kjölfar svarbréfs lögmannsins, dags. 18. janúar 1993, tók ég málið upp til meðferðar að nýju 4. febrúar 1993 og óskaði eftir því við lögmann A, að nánar yrði afmarkað, að hvaða atriðum kvörtun A beindist, þar sem langt væri um liðið frá því að hann bar fram kvörtun sína í upphafi og að á þeim tíma hefði ýmislegt gerst í meðferð málsins. Með bréfi, dags. 5. mars 1993, gerði lögmaður A eftirfarandi grein fyrir kvörtuninni:

- „1. Dómsmálaráðuneytið hafði tekist á hendur ábyrgð á því að barninu [C] yrði skil- að á réttum tíma til föður og að það myndi ekki taka til meðferðar neina kröfu móður um breytingu á forsjá, meðan barnið væri hér á landi.

Er óskað eftir áliti Umboðsmanns á því hvort Dómsmálaráðherra, sem ædsta yfirmanni forsjármála og á sviði gæslu laga og réttar, svo og í ljósi framangreindra loforða, hafi borið að sjá til þess að barnið yrði tekið frá móður og fengið föður, sem fór með forsjá barnsins skv. úrskurði ráðuneytisins. Einnig því, hvort ákvörðun um að fela þremur sérfræðingum að kanna hagi, þarfir og afstöðu barnsins svo og [tengsl við] fjölskyldu sína, hafi verið réttmæt og lögleg og hvort hún hafi í raun falið í sér endurupptöku forsjármálsins. Einnig er óskað álits á því hvort óhæfilegur dráttur hafi orðið á meðferð málsins hjá ráðuneytinu.

Þá er farið fram á að Umboðsmaður gefi upp álit sitt á meðferð Dómsmálaráðuneytisins á málinu í heild m.a. í ljósi ofangreindra atriða, þess hve langan tíma málið var til meðferðar í ráðuneytinu og hvernig ráðuneytið lýkur málinu af sinni hálfu. Einnig því hvort meðferðin hafi leitt til þess að réttur hafi verið brotinn á [A].

2. Við innsetningargerð þann 8. september 1990 óskaði fógæti eftir því að lögreglan í Reykjavík beitti valdi til að taka barnið úr vörslu móður í samræmi við innsetningarúrskurð frá 21. ágúst 1990. Lögreglan neitaði því þar sem fulltrúi barnaverndarnefndar var ekki viðstaddur.

Er óskað eftir álitum Umboðsmanns á því hvort lögreglu hafi verið heimilt, lögum samkvæmt að neita að aðstoða fógæta.

3. Þá er óskað eftir álitum Umboðsmanns á neitun rannsóknarlögreglu, lögreglunnar í Reykjavík og ríkissaksóknara á því að rannsaka málið, en það var talið vera brot á 193. gr. alm. hgl.

Er í þessu sambandi sérstaklega vísað til málsmeðferðar í nýlegu máli héraðs þar sem faðir var handtekinn, ákærður og dæmdur til refsingar vegna brots á 193. gr. hgl. vegna brotnáms dóttur frá móður.“

III.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf 11. mars 1993 og óskaði eftir því, samkvæmt 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, eins og hún kom fram í bréfi lögmanns hans til mín, dags. 5. mars 1993, og í málavaxtalýsingu A frá 2. október 1990. Með bréfi, dags. 25. janúar 1994, bárust gögn málsins og skýringar ráðuneytisins.

IV.

Ég skipti umfjöllun minni vegna kvörtunar A í þrjá hluta. Í fyrsta hluta gerði ég grein fyrir þeim sjónarmiðum sem lutu að meðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á máli A og B. Í öðrum hluta tók ég til umfjöllunar hlutverk lögreglu við innsetningargerðir í umráð barns, eins og það kom til álita í máli þessu. Loks fjallar þriðji hluti álitsins um ávirðingar A á hendur lögreglu og embætti ríkissaksóknara, vegna meðferðar kærumála:

„1. Málsmeðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá ágústmánuði 1989 til vorsins 1992 vegna ágreinings um forsjá barnsins og umgengni við það.

Samkvæmt þeim gögnum, sem mér hafa borist, bar konan ákveðnar kröfur um umgengnisrétt upp við dóms- og kirkjumálaráðuneytið 29. ágúst 1989, en 15. og 25. september 1989 fór hún þess á leit við dóms- og kirkjumálaráðherra, að ákvörðun ráðuneytisins frá 28. ágúst 1989 yrði breytt og henni falin forsjá stúlkunnar. Þjó faðirinn erlendis og barnið hjá honum og hafnaði hann öllum kröfum konunnar um umgengnisrétt, meðan hún héldi áfram tilraunum sínum til að fá forsjá barnsins. Hinn 5. apríl 1990 var krafa um ákvörðun ráðuneytisins um umgengnisrétt ítrekuð af lögmanni konunnar og 14. júní sama ár afturkallaði lögmaður erindi hennar um breytingu á forsjá. Með bréfi, dags. 25. maí 1990, hafði maðurinn hafnað tilmælum konunnar um að stúlkan færi til Íslands um sumarið, meðan forsjárkröfu konunnar væri enn haldið til streitu.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í bréfi til mín, dags. 25. janúar 1994, segir meðal annars svo um framhald málsins:

„Þann 15. júní 1990 hafði starfsmaður ráðuneytisins samband símleiðis við manninn vegna umgengnismálsins og ræddi möguleika á því að telpan kæmi hingað til

lands í sumarleyfi. Greindi starfsmaðurinn honum frá því hver staða málsins væri, þ.e. að konan hefði dregið kröfu sína um forsjá til baka. Einnig greindi starfsmaðurinn manninum frá því, að álit embættis [umboðsmanns] lægi nú fyrir, og ekki hefði verið talin ástæða til athugasemda af tilefni kvörtunar konunnar vegna ákvörðunar ráðuneytisins. Kvaðst maðurinn ekki myndi leggjast gegn heimsókn telpunnar til móður svo framarlega sem telpan sjálf væri því ekki mótfallin.

[. . .]

Í ljósi [samtals sálfræðings við barnið] gerði starfsmaður ráðuneytisins hinn 2. júlí drög að umgengnisúrskurði þar sem umgengni móður og barns var hafnað, að svo stöddu.

[. . .]

Hinn 4. og 5. júlí 1990 var starfsmaður sá er með málið fór boðaður á fund ráðherra vegna umgengnismálsins.

[. . .]

Hinn 6. júlí 1990 hafði starfsmaður ráðuneytisins enn á ný samband símleiðis við manninn og greindi honum frá efni viðtala við ráðherra og komu konunnar í ráðuneytið. Eftir umræður um málið samþykkti hann að telpan kæmi hingað til lands hinn 15. júlí og dveldist til 5. ágúst 1990. Þann sama dag mætti konan í ráðuneytið ásamt þáverandi lögmanni sínum, og samþykkti konan framangreinda tilhögun umgengni. Mættu undirrituðu jafnframt yfirlýsingu um að konan myndi afhenda bróður mannsins barnið síðari hluta laugardags hinn 4. ágúst 1990 og myndi hann sjá um að koma barninu í flugvél áleiðis til föður daginn eftir.

Með ákvörðun ráðuneytisins [. . .] var ákveðið að telpan skyldi dvelja hjá móður hér á landi frá 15. júlí og til síðari hluta dags hinn 4. ágúst 1990. Jafnframt var barna-verndarnefnd Reykjavíkur falið að liðsinna við framkvæmd umgenginnar. . .“

Hinn 2. ágúst 1990 fór B þess á leit við dóms- og kirkjumálaráðherra að ákvörðun ráðuneytisins frá 28. ágúst 1989 um forsjá C yrði tekin til endurskoðunar. Barnið var ekki afhent föður sínum hinn 4. ágúst 1990. Ráðuneytið hafnaði kröfu B 9. ágúst sama ár þar sem ekkert hefði komið fram um breyttar forsendur frá því er ákvörðun var tekin 28. ágúst 1989. Hinn 22. ágúst 1990 fór B enn fram á endurupptöku forsjármálsins á grundvelli 2. mgr. 39. gr. barnalaga nr. 9/1981 og hinn 4. september 1990 fór hún fram á kyrrsetningu barnsins hér á landi samkv. 1. mgr. 41. gr. barnalaga. Í framangreindu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín segir svo um þetta:

„Lögfræðingur í einkamáladeild samdi drög að bréfi til konunnar þar sem henni var tilkynnt um könnun málsins vegna forsjárkröfu hennar. Ennfremur var svarað kröfu hennar um kyrrsetningu barnsins. Lögfræðingar einkamáladeildar töldu ekki vera fyrir hendi lagaskilyrði til þess að leggja bann við að farið yrði með barnið úr landi, á grundvelli 1. mgr. 41. gr. þágildandi barnalaga nr. 9/1981. Var kyrrsetningarkröfunni því hafnað í drögum þessum. Ráðherra fékk drög bréfsins til yfirlestrar. Hann var mótfallinn því að kyrrsetningarkröfu konunnar yrði svarað og felldi út þann kafla bréfsins.“

Í lok september 1990 fól ráðherra þremur sérfræðingum að kanna aðstæður og hag barnsins, svo sem nánar greinir síðar í áliti þessu. Stóð sú rannsókn til vors 1992.

1.a. Málsmeðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Í 40. gr. barnalaga nr. 9/1981 voru fyrir mæli um umgengnisrétt barns og foreldris, sem ekki fór með forsjá þess, svo og um valdsvið og heimildir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins vegna ágreiningsmála um umgengnisrétt. Í 2. mgr. 40. gr. sagði:

„Ef foreldrar verða sammála um, hvernig skipa skuli umgengnisrétti, skal eftir því farið, nema sú skipan komi í bága við hag og þarfir barnsins að mati dómsmálaráðuneytis. Ef foreldra greinir á um þetta efni, kveður dómsmálaráðuneytið á um inntak þess réttar og hversu honum verði beitt, nema ráðuneytið telji rétt að synja um umgengnisrétt, eins og á stendur, sbr. 1. málsg. Leita skal umsagnar barnaverndarnefndar, þegar ástæða þykir til þess, svo og liðsinnis hennar eða sérstaklega tilnefnds tilsjónarmanns í sambandi við framkvæmd umgengnisréttarins.“

Í 4. mgr. 40. gr. sagði:

„Ágreiningsefni út af umgengnisrétti lúta ávallt úrlausn dómsmálaráðuneytisins, sem breytt getur ákvörðunum sínum að ósk annars foreldris, ef hagur og þarfir barns gera slíkt réttmætt.“

Eins og fram kemur í lagaákvæðinu, var það hlutverk dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að skera úr ágreiningi um umgengnisrétt, ákveða inntak þess réttar og hvernig honum yrði beitt. Var stjórnvaldi fengið vald til að meta hagsmuni barns og synja foreldri um umgengnisrétt, ef sérstakar ástæður mæltu með því, eða mæla fyrir um annan hátt á umgengni en samkomulag var um milli foreldra. Sama skipan er að meginstefnu til lögfest í 37. gr. barnalaga nr. 20/1992, en sýslumaður fer með úrskurðarvald og má kæra ákvarðanir hans til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins skv. 74. gr. laganna.

Þegar stjórnvaldi er með lögum fengið slíkt úrskurðarvald, sem byggist að verulegu leyti á mati þess, er mikilvægt að gætt sé í hvívetna reglna stjórnisýsluréttar um málsmeðferð og að öðru leyti fylgt vönduðum stjórnisýsluháttum.

Eins og greinir í úrlausn minni um fyrri ákvarðanir í máli þessu (SUA 1990, bls. 107), taldi ég þá ekki ástæðu til að gagnrýna þá ákvörðun ráðuneytisins, að láta úrlausn um umgengnisrétt bíða. Hinn 14. júní 1990, er B afturkallaði kröfu sína um breytingu á forsjá, bar ráðuneytinu að taka kröfu hennar um umgengni við barn sitt til rannsóknar og eftir atvikum úrskurðar.

Enda þótt mikilvægt sé að kanna viðhorf aðila, leiðbeina þeim og leita markvisst satta, áður en mál er ákveðið, sbr. nú 68. gr. barnalaga nr. 20/1992, er staða starfsmanna dóms- og kirkjumálaráðuneytisins við meðferð mála um umgengnisrétt að sumu leyti ekki ólík stöðu dómara, þ.e.a.s. verið er að skera úr deilu á milli einstaklinga. Af þeim sökum hefur mikla þýðingu að starfsmenn ráðuneytisins gæti ákveðins hlutleysis við meðferð málsins. Í því sambandi tel ég að *frumkvæði* ráðuneytisins að því, að barnið kæmi til landsins um tiltekinn tíma til að heimsækja móður, og vilyrði þess í tengslum við þá ákvörðun, svo sem um að barninu yrði skilað til forsjáraðila, um greiðslu kostnaðar o.fl., hafi, eins og á stóð í málinu, vart verið samrýmanleg þessari stöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins eða þeim heimildum, sem það skyldi vinna eftir samkvæmt þágildandi barnalögum.

1.b. Afskipti dóms- og kirkjumálaráðherra.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 25. janúar 1994, hefur málsatvikum og málsmeðferð ráðuneytisins verið lýst ítarlega. Í III. kafla bréfsins, þar sem álit ráðuneytisins á meðferð umgengnis- og forsjármálsins er reifað, segir meðal annars:

„Mál það sem hér er til umfjöllunar hefur fyrir margra hluta sakir mikla sérstöðu meðal forsjármála sem ráðuneytið hefur haft til meðferðar, m.a. hafði dómsmálaráðherra persónulega veruleg afskipti af málinu og langt umfram það og með öðrum hætti en löglærðir starfsmenn einkamálaskrifstofu hafa áður kynnst í störfum sínum í

ráðuneytinu. Það verður að segjast, að dómsmálaráðherra sá, sem var í embætti frá haustinu 1989 til vorsins 1991, hafði ákveðnar skoðanir í máli þessu sem margar hverjar voru ekki í samræmi við mat löglerðra starfsmanna ráðuneytisins, hafnaði tillögum þeirra um málsmeðferð og mælti fyrir um niðurstöður sem þeir töldu ekki samrýmast hag barns þess sem um var deilt, eins og glögg kemur fram í málavaxtalýsingu, sem rakin hefur verið í I. og II. kafla bréfs þessa.“

Dóms- og kirkjumálaráðherra og ráðuneyti hans fara með sífjamálefni samkvæmt 13. tl. 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, um staðfestingu forseta Íslands. Ráðherra ber pólitíska ábyrgð gagnvart Alþingi og lagalega ábyrgð á störfum sínum og ráðuneytis síns samkvæmt lögum. Þá bera embættismenn ábyrgð á að störf þeirra séu í samræmi við lög. Ber starfsmönnum ríkisins að rækja starf sitt af réttýni, sbr. 28. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Jafnframt ber þeim að hlýða löglegum fyrirskipunum yfirmanna sinna, sbr. 29. gr. sömu laga.

Eftir að hafa kannað gögn þau og skýringar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem mér bárust með bréfi ráðuneytisins, dags. 25. janúar 1994, tel ég ljóst, að meðferð þessa máls hafi ekki verið hagað eins og venja er til í umgengnismálum af hálfu ráðuneytisins, m.a. vegna beinna og óvenjulegra afskipta ráðherra af máli þessu. Ég tel, í tilefni af máli þessu, sérstaka ástæðu til að ítreka það, að við meðferð mála, er lúta að forsjá barna og umgengnisrétti, beri að gæta hlutleysis og vanda til vinnubragða og haga þeim í sem bestu samræmi við sjónarmið um réttaröryggi, enda er hér um afar mikilvæg persónuleg réttindi einstaklinga að ræða.

Ég hef ákveðið að fjalla ekki frekar um samskipti dóms- og kirkjumálaráðherra og embættismanna ráðuneytisins. Þyrfti þar til ítarlegri rannsókn á málinu í heild. Ég mun því láta þar við sitja, að taka til úrlausnar einstaka þætti í kvörtun A, eins og nánar greinir hér á eftir.

1.c. Um ábyrgð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á því að B skilaði barninu til föður síns og hvort dómsmálaráðherra hafi borið að sjá til þess að barnið yrði fengið föður sínum.

A telur í kvörtun sinni, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi ábyrgst að B skilaði barninu til hans, og því hafi ráðuneytinu borið að sjá til þess að barninu yrði skilað.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins segir um þetta:

„Að ósk ráðherra bar starfsmaður ráðuneytisins manningnum þau skilaboð ráðherra að ef maðurinn féllist á að telpan kæmi til Íslands á grundvelli umgengnisréttar móður og barns myndi ráðuneytið gera allt sem í þess valdi stæði til þess að barninu yrði skilað til föður.“

Telur ráðuneytið að fyllilega hafi verið staðið við loford þetta með því í fyrsta lagi að fá skriflega yfirlýsingu konunnar um að hún myndi afhenda barnið á þeim tíma sem um var samið, í öðru lagi með því að fela barnaverndarnefnd Reykjavíkur eftirlit með umgengni meðan á dvöl telpunnar hjá móður stæði og með því að boða starfsmenn félagsmálastofnunar til sérstaks fundar í ráðuneytinu, þar sem þess var óskað að þeir færu á heimili konunnar skömmu áður en skila ætti barninu þann 4. ágúst 1990, og stuðla þannig að því að það yrði gert. Í þriðja lagi með því að standa straum af lögmannskostnaði mannsins vegna innsetningarmáls, þar sem hvorki voru lagaskilyrði fyrir því að ráðherra gæti fyrirskipað að barnið yrði tekið frá móður og afhent föður né að ráðuneytið gæti gerst aðili innsetningarmáls.“

Ég fellst á þær skýringar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að ekki hafi verið laga-skilyrði til þess, að ráðuneytið hlutaðist með beinum hætti til um, að barnið yrði afhent

föður sínum. Í samræmi við heimildir í lögum hafði ráðuneytið ákveðið að A færi með forsjá þess. Þegar B neitaði að aftur á móti að afhenda barnið, voru A ekki önnur úrræði tæk en að leita innsetningar, svo sem hann gerði. Um innsetningargerðina er fjallað nánar undir lið 2 hér á eftir.

1d. Rannsókn sérfræðinga og endurupptaka forsjármálsins.

A hefur kvartað yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðherra hafi skipað þriggja manna sérfræðinganevnd til að rannsaka hagi barnsins og foreldra þess og þannig í raun endurupptekið forsjármálið. Í greinargerð A með kvörtun hans árið 1990, dags. 2. október 1990, segir um þetta:

„Áður en ég sendi barnið til Íslands sl. sumar hafði mér verið úrskurðuð forsjá þess þrisvar sinnum, svo sem umboðsmanni má vera kunnugt um þar sem mál þetta hefur komið til kasta hans áður. Skýlaus yfirlýsing var gefin um það af hálfu ráðuneytisins, að ekki yrðu teknar til meðferðar neinar beiðnir um endurupptöku forsjármálsins meðan barnið dveldi hér á landi. Engu að síður var kveðinn upp úrskurður um forsjána í ágúst sl., – sem að vísu kvað á um að hún yrði óbreytt. Nú hefur málið að líkindum verið tekið til meðferðar að nýju, þar sem ráðherra hefur lýst því yfir að hann aðhafist ekkert frekar í málinu fyrr en fyrir liggur álitgerð þriggja sérfræðinga á högum og vilja stúlkunnar.“

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín segir svo um þennan þátt:

„Tveimur dögum áður en konan átti að skila barninu, þ.e. 2. ágúst 1990, fór hún þess á leit við dómsmálaráðherra að úrskurður ráðuneytisins um forsjá telpunnar yrði tekinn til endurskoðunar með tilliti til hags og þarfa barnsins, skv. heimild í 2. mgr. 39. gr. þágildandi barnalaga nr. 9/1981. Þrátt fyrir loforð ráðherra um að taka ekki til meðferðar kröfu konunnar um forsjárbreytingu, eins og rækilega er reifað í lið I að framan, fól hann einum af lögfræðingum ráðuneytisins, utan einkamáladeildar, að kanna gögn þau er konan lagði fram og svara beiðni hennar. Ráðuneytið hafnaði kröfu konunnar með ákvörðun dags 9. ágúst 1990. Hinn 22. ágúst 1990 barst dómsmálaráðherra ný beiðni konunnar um endurupptöku forsjármálsins. Hinn 27. september 1990 fyrirskipaði ráðherra að þrjú sérfræðingar yrðu fengnir til að kanna hagi, þarfir og afstöðu telpunnar svo og tengsl hennar við foreldra og fjölskyldu sína með tilliti til forsjákröfu konunnar. Í framanrituðu fólst að mati ráðuneytisins endurupptaka forsjármálsins.“

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til þriggja sérfræðinga, dags. 28. september 1990, segir:

„Ráðuneytinu hefur borist bréf [B] þar sem fram kemur ósk hennar um að ákvörðun ráðuneytisins um forsjá dóttur hennar og [A] verði breytt og henni falin forsjá barnsins.

Kröfu sína styður konan með þeim rökum er fram koma í meðfylgjandi bréfi hennar, og vísar hún í barnageðlæknisfræðilega umsögn [X], sérfræðings í barnageðlækningum sem því fylgir og myndbandsspólu þar sem [X] átti viðtal við barnið.

Krafa konunnar hefur verið borin undir manninn og hefur hann alfarið hafnað forsjárbreytingu.

Af ofangreindum ástæðum fer ráðuneytið þess á leit á við yður, að þér ásamt, [. . .] og [. . .] kannið hagi, þarfir og afstöðu barnsins svo og tengsl þess við foreldra og fjölskyldu sína, með tilliti til kröfu konunnar.“

Greinargerð sérfræðinganna, dags. 29. maí 1992, barst dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 2. júní sama ár og 4. júní tilkynnti ráðuneytið aðilum umsögn sérfræðinganna. Var þeim gefinn kostur á að tjá sig um umsögnina og koma á framfæri gögnum og upplýsingum áður en úrskurður yrði upp kveðinn.

Eins og fram kemur í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, var það álit starfsmanna þess, að um endurupptöku forsjármálsins væri að ræða. Er það samkvæmt gögnum málsins ótvírætt, að svo var og að málið var farið sem slíkt, allt þar til er því var lokið af hálfu ráðuneytisins með bréfi 10. nóvember 1992 í samræmi við 1. mgr. 77. gr. barnalaga nr. 20/1992, sem þá höfðu gengið í gildi.

Í 2. mgr. 39. gr. barnalaga nr. 9/1981 sagði:

„Nú hefir dómsmálaráðuneytið mælt fyrir um, hvernig haga skuli forsjá barns, og getur ráðuneytið þá að ósk annars foreldris breytt ákvörðun sinni í þessu efni, ef breyting þykir réttmæt vegna breyttra aðstæðna og með tilliti til hags og þarfa barnsins.“

Það voru lögbundin skilyrði fyrir breytingu á forsjá, að breyting þætti réttmæt vegna *breyttra aðstæðna* og vegna *hagsmuna barnsins*. Eftir ítarlega rannsókn á máli þessu var það niðurstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hinn 28. ágúst 1989, að ekki hefði verið sýnt fram á breyttar aðstæður, sem réttlætt gætu breytingu á forsjá. Hinn 9. ágúst 1990 hafnaði ráðuneytið kröfu konunnar um endurupptöku forsjármálsins með þeim rökum, að í beiðni konunnar og gögnum, er henni fylgdu, kæmi ekkert það fram, er benti til að forsendur þær, sem ákvörðun ráðuneytisins frá 28. ágúst 1989 byggði á, væru breyttar, þannig að réttlætanlegt væri, með tilliti til hags og þarfa barnsins, að málið væri tekið til efnislegrar meðferðar á ný.

Aðeins *þrettán dögum* eftir ráðuneytið hafði hafnað kröfu konunnar fór hún enn á ný fram á endurskoðun á ákvörðun ráðuneytisins um forsjá barns hennar. Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu var þá vel kunnugt um, að móðirin hélt barninu með ólögmatum hætti í sinni umsjá og hlítti ekki lögmætri skipan um forsjá þess. Með hliðsjón af þessari forsögu málsins, að virtum þeim gögnum, sem fylgdu nýrri beiðni um endurupptöku málsins, sem ekki gáfu til kynna að aðstæður hefðu breyst á þeim stutta tíma frá því málið var síðast afgreitt, verður að átélja þá ákvörðun ráðherra að taka málið enn á ný til efnis meðferðar. Verður ekki séð að lög hafi heimilað þá ákvörðun eða forsvaranleg sjónarmið að öðru leyti stutt þá niðurstöðu. Bar ráðuneytinu og að taka tillit til þess, að frekari rannsókn á högum og vilja barnsins gat orðið langvinn og gat orðið til að raska enn högum þess.

Af gögnum málsins er ljóst, að A var lofað af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að ráðuneytið myndi ekki taka til meðferðar beiðni konunnar um breytingu á forsjá á meðan barn þeirra dveldist hér á landi í heimsókn. Samkvæmt 2. mgr. 39. gr. barnalaga nr. 9/1981 gat dóms- og kirkjumálaráðuneytið breytt ákvörðun sinni um forsjá barns, ef breyting þótti réttmæt vegna breyttra aðstæðna og með tilliti til hags og þarfa barnsins. Ég tel að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi farið út fyrir valdheimildir sínar, er það gaf A fyrrnefnt loforð, þar sem ráðuneytið gat ekki bundið hendur sínar með þessum hætti, ef breyttar aðstæður og tillit til hags og þarfa barnsins hefðu mælt með breytingu á forsjá á þessum tíma. Það er svo hins vegar annað mál, eins og nánar er vikið að hér að framan, að á umræddum tíma hafði ekki verið sýnt fram á að aðstæður hefðu breyst að því marki, að það gæti réttlætt breytingu á forsjá barnsins.

1.e. Hvort óhæfilegur dráttur hafi orðið á meðferð málsins hjá ráðuneytinu.

Frá því að konan óskaði eftir ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um umgengnisrétt í ágúst 1989, þar til málinu var lokið í nóvember 1992, án efnisniðurstöðu, liðu

rúm 3 ár. Eftir að sérfræðinganefnd hafði verið skipuð, í september 1990, var málshraði þó háður rannsókn sérfræðinganna á högum barnsins og álit þeirra á því, hve hratt mætti fara við rannsókn þess. Í bréfi ráðuneytisins til mín kemur fram, að sérfræðingarnir hafi skilað skýrslu í aprílmánuði 1991 og 30. apríl 1991 ritað bréf til ráðuneytisins, þar sem fram komi það álit sérfræðinganna, að nokkuð skorti á, að málið sé nægilega vel rannsakað til þess að á því verði byggður endanlegur úrskurður um, hvar forsjá barnsins skuli vera. Lögðu sérfræðingarnir til, að rannsókn héldi áfram til vors 1992 og að telpan dveldist á þeim tíma hjá móður sinni, þar sem nauðsynlegt væri að sem minnst röskun yrði á högum hennar.

Þá skiptir það máli, sem fram kemur í gögnum málsins, að A féllst á að stúlkan dveldi hér á landi frá vori 1991 til loka skólaársins 1991–1992 og 18. maí 1992 gaf hann yfirlýsingu þess efnis, að hann féllst á að stúlkan dveldi áfram hjá B, hér á landi, svo lengi sem hún óskaði þess sjálf. Með tilliti til þessa, svo og þeirrar stefnu, sem málið tók, tel ég ekki ástæðu til að gera sérstakar athugasemdir við málshraða. Þá tel ég, að virtum gögnum málsins, ekki ástæðu til athugasemda við það, hvernig málinu lauk í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu.

2. Aðstoð lögreglunnar í Reykjavík við framkvæmd innsetningargerðar.

A hefur kvartað yfir meðferð embættis lögreglustjórans í Reykjavík á þáttum, sem tengjast málinu, einkum yfir því, að lögregla hafi neitað að aðstoða fógeta við innsetningargerð, sem fara skyldi fram samkvæmt úrskurði fógeta. Að kröfu A hafði fógeti úrskurðað 21. ágúst 1990, að barnið C skyldi tekið úr höndum gerðarþola, B, og umráðin fengin gerðarbeiðanda, A. Er framkvæma átti innsetningargerðina 8. september sama ár, náði gerðin ekki fram að ganga vegna aðstæðna á staðnum. Í gögnum málsins kemur fram, að ágreiningur hafi verið milli fógeta og lögreglu um hlutverk lögreglu við gerðina, um nauðsyn þess að fulltrúi barnaverndarnefndar væri viðstaddur og um framkvæmd gerðarinnar, en auk þess varð það til að hindra gerðina, að fólk dreif að. Hinn 11. september 1990 kærði A réttarneitun fógeta til Hæstaréttar, sem hinn 25. september vísaði málinu frá Hæstarétti. Borgarfógeti ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf 10. september 1990, vegna atburða við innsetningargerðina. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til lögreglustjóra, dags. 22. október 1990, segir meðal annars:

„Í bréfi yðar kemur fram að þér teljið að með hliðsjón af 3. mgr. 53. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966 verði barn ekki tekið af heimili með valdbeitingu án nærveru fulltrúa barnaverndarnefndar og skipti þá einu hvort grundvöllur aðgerðar sé úrskurður barnaverndaryfirvalda eða innsetningarúrskurður fógeta. Með hliðsjón af þessu hafi yfirlögregluþjónn gefið fyrirmæli um að til valdbeitingar **lög-reglu** kæmi ekki nema að fulltrúi barnaverndaryfirvalda væri á staðnum.

Jafnframt kemur fram í greinargerð yðar að framangreind innsetningargerð sé væntanlega byggð á 13. gr. aðfararlaga og þar sé hvergi minnst á skyldu lögreglu til aðstoðar við fógetagerð. Það sé fógeti sem hafi vald til að framfylgja úrskurðum þeim sem hann kveði upp og að hæpið sé að hann geti framselt til lögreglu heimildir sínar til beinnar valdbeitingar við innsetningargerð.

[. . .]

Af þessu tilefni vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi:

[. . .]

[3. mgr. 53. gr. laga nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna] fjallar eingöngu um valdbeitingu vegna ákvarðana barnaverndarnefndar eða barnaverndarráðs. Ráðuneytið telur að það sé alfarið háð mati fógeta hvort slíkir fulltrúar séu viðstaddir þegar taka á barn samkvæmt úrskurði hans.

[. . .]

Í 1. gr. laga um lögreglumenn nr. 56/1972 segir m.a.: „Ríkið heldur uppi starfsemi lögregluviðs, sem hefur það verkefni að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu. . .“ Og í 34. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 74/1974 segir m.a. að það sé hlutverk lögreglu „að halda uppi lögum og reglu. . .“

Í þjóðfélaginu er það fyrst og fremst lögregla sem almennt hefur heimild til og ber að sinna valdbeitingu til að halda uppi allsherjarreglu ef á þarf að halda.

Það er hlutverk framkvæmdavaldsins að sjá til þess að þegnir þjóðfélagsins geti fengið fullnustu á lögmætum úrskurðum dómstóla m.a. með valdbeitingu ef önnur úræði duga ekki.

Þegar beita þarf valdi til að fullnusta megi lögmæta dómsúrskurði telur ráðuneytið að sá fulltrúi dóms- eða framkvæmdavalds, sem ábyrgð ber á fullnustunni, eigi ótvíræðan rétt á aðstoð lögreglu m.a. til að framkvæma valdbeitinguna.

Með hliðsjón af framansögðu telur ráðuneytið að lögreglunni beri að veita fógeta aðstoð til beinnar valdbeitingar vegna innsetningargerða óski hann þess.“

Ég ritaði lögreglustjóranum í Reykjavík bréf 24. febrúar 1994 og óskaði eftir gögnum og skýringum vegna kvörtunar A. Mér bárust gögn frá lögreglustjóra, með bréfi, dags. 1. mars 1994, en án sjálfstæðra skýringa. Meðal gagna var greinargerð til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 4. maí 1993. Þar segir meðal annars:

„Áréttað skal, að lögreglan neitaði aldrei að *aðstoða* fógeta eða fulltrúa hans við að þeir gætu hindrunarlaust framkvæmt innsetningargerðina í umráð barnsins. Hins vegar neituðu lögreglumennirnir að taka barnið gegn vilja þess með valdi án beinna fyrirmæla frá yfirmanni þeirra. Skoðun lögregluyfirvalda var og er reyndar enn sú, að yfirmenn lögreglumanna stjórnir aðgerðum þeirra en ekki fógeti. Samkvæmt starfsvenju sem tíðkast hefur hjá lögreglu við sambærilegar aðstæður og ekki um hættuástand að ræða hefur verið talið sjálfsagt að slík taka fari fram fyrir milligöngu fulltrúa barnaverndaryfirvalda til að tryggja að framkvæmdin fari fram af nærgætni og kunnáttusemi svo og að hagsmuna barns sé gætt. Lögreglan var að sjálfsgöngu reiðubúin að koma í veg fyrir að utanaðkomandi aðilar gætu komið í veg fyrir að fulltrúinn gæti framkvæmt tókuna á faglegum grunni og þá með valdbeitingu ef þörf krefði.

Með hliðsjón af ofansögðu gaf yfirlögregluþjónninn, sem stjórnaði aðgerðum lögreglumannanna á vettvangi í samráði við fulltrúa lögreglustjóra lögreglumönnunum fyrirmæli um að grípa ekki til sjálfstæðra aðgerða er fælust í því að taka barnið nauðugt úr fangi gerðarþola gegn eindregnum vilja þess án atbeina og milligöngu einhvers er sérþekkingu hefur á þessu sviði, annað væri andstætt grundvallarreglum barnaverndarlaga og barnalaga.

Það er og skoðun lögreglu, að undirbúningur við framkvæmd umræddrar fógeta-gerðar hafi verið með öllu ófullnægjandi. Hygðist fógeti leita aðstoðar lögreglu hefði verið tilhlýðilegt að hafa samráð við stjórnendur hennar *áður* en ráðist var til inn-
göngu í hús gerðarþola. Fógeta mátti vel vera ljóst að ágreiningur kynni að koma upp á vettvangi um hvernig að framkvæmd skyldi staðið. Heimili móður þar sem taka á barn hennar með valdi er tæpast vettvangur til að leysa skoðanaágreining milli fógeta og lögreglu um framkvæmd fógetaúrskurðar. Slíkan ágreiningur hefði áður átt að ræða við lögreglustjóra sjálfan, en ekki láta sverfa til stáls á vettvangi.“

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, frá 25. janúar 1994, koma fram þau sömu sjónarmið og rakin voru í áðurgreindu bréfi ráðuneytisins til lögreglustjóra frá 22. október 1990, að fógeti hafi borið ábyrgð á framkvæmd gerðarinnar og að lögreglunni

hafi hvorki verið rétt að neita því að veita aðstoð né óhlýðnast fyrir mælum fógeta við gerðina.

Samkvæmt þeim heimildum, sem giltu, er innsetningarúrskurður var kveðinn upp og innsetning skyldi fara fram samkvæmt þeim úrskurði, fór fógeti með vald til að knýja fram fullnustu dóma og annarra aðfararheimilda, sbr. lög nr. 19/1887 um aðför. Innsetningargerðir voru viðurkenndar í íslenskum rétti og dómhelgað úrræði til að fá umráð barns. Fullnustugerðir þessar voru dómsathafnir, fyrir gildistöku laga nr. 90/1989 um aðför, og var samkvæmt því hægt að skjóta ákvörðunum fógeta til Hæstaréttar til úrlausnar.

Þegar umráð barns eru tekin með innsetningargerð ber að sjálfsögðu að gæta þess að ekki sé gengið lengra í beitingu þvingunarúrræða en nauðsynlegt er og eiga sérstök sjónarmið við í þessum málum, sbr. nú ákvæði 3. mgr. 75. gr. barnalaga nr. 20/1992. Það var hins vegar á valdi fógeta (nú sýslumanns) að meta, hvernig gerðin yrði best framkvæmd, og áttu lögregluþyrirvöld ekki sjálfstætt mat um atriði, sem snertu framkvæmd gerðarinnar. Bar þeim að fara að fyrir mælum fógeta, um framkvæmd gerðarinnar, en hvorki vinna gegn fyrir mælum hans né hverfa af vettvangi, eftir að aðstoðar lögreglu hafði verið leitað.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið fer með mál, er varða lögreglu og löggæslu, sbr. 4. tl. 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969. Er ráðuneytið ritaði bréf til lögreglustjóra, það er að framan greinir, var það í samræmi við eftirlitshlutverk ráðuneytisins með löggæslu og störfum embættis lögreglustjóra. Verður að telja, að ráðuneytið hafi með því fullnægt eftirlitsskyldu sinni, og tek ég undir þau sjónarmið, sem þar koma fram um skyldur lögreglu við framkvæmd þvingunarúrræða, sem beitt er lögum samkvæmt. Hins vegar verður ekki séð af bréfi lögreglustjórans í Reykjavík til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem ritað er 4. maí 1993, að tekið sé mið af sjónarmiðum þeim, sem fram koma í bréfi ráðuneytisins og varða mál þetta. Lögreglustjórnin í Reykjavík fór með lögreglustjórn samkvæmt 5. gr. laga nr. 74/1972, sbr. 3. gr. laga nr. 109/1976, undir yfirstjórn dóms- og kirkjumálaráðherra. Felur slík yfirstjórn í sér *eftirlits-* og *boðvald* ráðuneytisins með störfum lögreglunnar. Tel ég, eftir athugun á gögnum málsins, ástæðu til að áréttu þetta sérstaklega.

3. Meðferð lögreglu, Rannsóknarlögreglu ríkisins og ríkissaksóknara á kærnum A vegna meintra brota á 193. gr. almennra hegningarlaga.

Síðasti liður í kvörtun A lýtur að meðferð lögreglu, Rannsóknarlögreglu ríkisins og ríkissaksóknara á kærnu hans vegna meints brots á 193. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

3.a. Lögreglan í Reykjavík.

Með bréfi, dags. 22. ágúst 1990, fór lögmaður A þess á leit við lögregluna í Reykjavík að lögreglan leitaði að barninu. Í bréfinu segir m.a.:

„Telja verður að það sé hlutverk lögreglu, að leita að týndum börnum, að ekki sé talað um að koma í veg fyrir að ólögmaett ástand er varði við alm. hgl. (193. gr.) haldi áfram. ...“

Erindi þetta framsendi lögreglustjórnin í Reykjavík ríkissaksóknara 24. ágúst 1990, samkvæmt 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 253/1977. Þá ritaði lögreglustjóri lögmanni A bréf, dags. sama dag, þar sem fram kom, að embættið liti svo á, að um væri að ræða brot á 193. gr. hegningarlaga og heyrði því undir Rannsóknarlögreglu ríkisins, en ekki lögreglustjóra, samkvæmt lögum nr. 108/1976 og reglugerð nr. 253/1977. Ríkissaksóknari endursendi lögreglustjóra gögn málsins, með bréfi, dags. 4. september 1990. Í bréfinu segir m.a.:

„Með bréfinu framsendið þér endurrit úrskurðar fógetaréttar Reykjavíkur frá 21. þ.m. þess efnis að barnið [C] verði tekin úr umráðum [B] og umráðin fengin [A].“

Þann 24. þ.m. hafnaði embætti yðar beiðni borgarfógetaembættisins frá 22. þ.m. um aðstoð við að framfylgja innsetningaraúrskurði þessum að því er virðist á þeim forsendum að af hálfu embættis lögreglustjórans í Reykjavík væri litið svo á að málið varðaði ætlað brot á 193. gr. almennra hegningarlaga nr. 19, 1940.

Mál þetta liggur ekki fyrir við embætti yðar sem sakamál á þessu stigi en varðar framkvæmd ofangreinds úrskurðar. Af hálfu ákærvaldsins verður því ekki nú að svo stöddu tekin ákvörðun um ætlað brot [B] á almennum hegningarlögum en tekið skal fram, að með bréfi dagsettu 22. þ.m. kærði [...] hrl., [B] fyrir ætlað brot á 193. gr. almennra hegningarlaga og er sú kæra til ákvörðunar við embættið.“

Bréf lögreglustjóra til borgarfógetaembættisins, þar sem aðstoð við að framfylgja innsetningarúrskurði er hafnað, er ekki meðal gagna þeirra, sem lögð hafa verið fyrir mig. Hins vegar er þar bréf lögreglustjóra til A, dags. 24. ágúst 1990, þar sem ósk hans um að lögreglan leiti að barninu er svarað með þeim hætti, að tekið er fram að erindið sé framsent ríkissaksóknara til ákvörðunar.

Meðal gagna málsins er upplýsingaskýrsla lögreglu, dags. 22. ágúst 1990, þar sem greint er frá því, er lögreglumenn fylgdust með ferðum B og heimili hennar. Þá eru tvær skýrslur, dags. 8. og 12. september 1990, vegna framkvæmdar innsetningargerðar þeirrar, sem fjallað er um hér að framan.

Ég tel ekki tilefni til að gera frekari athugasemdir við störf lögreglunnar en fram er komið undir lið 2 hér að framan.

3.b. Rannsóknarlögregla ríkisins.

Samkvæmt gögnum málsins fékk Rannsóknarlögregla ríkisins til meðferðar tvær kærur A á hendur B og dóttur þeirra, D, vegna meintra brota á 193. gr. almennra hegningarlaga 4. og 29. ágúst 1989. Samkvæmt skýringum Rannsóknarlögreglu ríkisins í bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytis, dags. 25. mars 1993, lauk lögreglurannsókn með því að málskjöl voru send ríkissaksóknara þann 13. september 1989. Rannsóknarlögreglu bárust ekki frekari kærur vegna meintra brota B á 193. gr. almennra hegningarlaga.

Samkvæmt gögnum málsins eru ekki efni til að gera athugasemdir við meðferð Rannsóknarlögreglu ríkisins á þeim kærum, er henni bárust á árinu 1989.

3.c. Embætti ríkissaksóknara.

Í bréfi ríkissaksóknara til Rannsóknarlögreglu ríkisins, dags. 7. febrúar 1992, segir:

„Þann 13. september 1989 bárust ríkissaksóknara rannsóknargögn rannsóknarlögreglu ríkisins varðandi kærur á hendur [B], og [D], fyrir ætluð brot á 193. gr. almennra hegningarlaga nr. 19, 1940.

Eigi er af ákærvaldsins hálfu krafist frekari aðgerða í málinu.“

Í bréfi ríkissaksóknara til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 7. febrúar 1992, segir meðal annars svo:

„Þann 28. ágúst kvað dómsmálaráðuneytið upp úrskurð í deilunni þess efnis, að ákvæði lögskilnaðarleyfisins um forræði yfir barninu skyldi standa.

Þann 29. ágúst nam [B] barnið á brott úr umsjá barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Hinn 14. september gerðu kærandinn og kærða með sér sátt þess efnis, að barnið skyldi vistað á vegum barnaverndarnefndar Reykjavíkur til 15. september. Þangað sótti kærandi stúlkuna 15. september og fór með hana til [heimalands A] tveimur dögum síðar.

Með hliðsjón af öllum atvikum, meðal annars í ljósi þeirra lykta málsins að stúlkan var áfram í umsjá kærandsans á grundvelli nýs forræðisúrskurðar dómsmálaráðuneytisins, var af hálfu ákærvaldsins talið, að eigi væru efni til að krefjast frekari aðgerða í málinu. Var komin upp í málinu sama staða og var áður en [B] sótti barnið til [heimalands A] 21. júlí 1989. Var því að svo stöddu ekki sent formlegt bréf til rannsóknarlögreglu ríkisins eða aðila um að málið væri fellt niður.“

Í sama bréfi ríkissaksóknara til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er greint frá erindi A frá 22. ágúst 1990, þar sem hann fór þess á leit við ríkissaksóknara að hann hlutaðist til um opinbera rannsókn vegna ætlaðs brots á 193. gr. almennra hegningarlaga, vegna þess að móðirin héldi barninu í felum fyrir föður barnsins og forsjáradíla. Er ráðuneytinu gerð grein fyrir lyktum málsins hjá embætti ríkissaksóknara. Sama dag, 7. febrúar 1992, ritaði ríkissaksóknari lögmanni A bréf vegna erindis hans. Þar segir:

„Eins og kemur fram í bréfi yðar var kveðinn upp úrskurður í fúgetarétti Reykjavíkur 21. ágúst 1990 þess efnis, að umbjóðanda yðar væri heimilt að fá barnið tekið úr umráðum [B] með beinni fúgetagerð. Í ljósi þess og með hliðsjón af atvikum málsins þóttu eigi vera efni til að mæla fyrir um opinbera rannsókn vegna ætlaðs brots á 193. gr. almennra hegningarlaga eins og á stóð. Úrskurður þessi hefur enn ekki komið til fullnustu og hefur [C], eftir því sem næst verður komist, verið í umsjá móður sinnar frá 15. júlí 1990. Hafa forsendur ákærvalds fyrir ofangreindri ákvörðun ekki breyst.“

Eins og greinir í skýrslu minni fyrir árið 1991, tók ég á árinu 1989 til athugunar tilkynningar um niðurfellingu mála hjá embætti ríkissaksóknara (SUA 1991, bls. 75). Eftir lok athugunar minnar beindi ég þeim tilmælum til ríkissaksóknara og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að koma tilkynningum til sakaðra manna og þeirra, sem bera fram kærú, í betra horf, en misbrestur var á því, að ákvarðanir lögregluþyrvalda, að hætta rannsókn máls, og ákvarðanir ríkissaksóknara, að fella mál niður, væru tilkynntar þeim, sem hagsmuna áttu að gæta. Eiga sömu sjónarmið við í máli þessu. Var hvorugum aðila málsins gerð skrifleg grein fyrir afdrifum fyrri kærú A á árinu 1989, og honum var greint frá ákvörðun vegna kærú hans á árinu 1990, með bréfi, dags. 7. febrúar 1992. Er það, með tiliti til þeirra hagsmuna aðila, sem í húfi eru, ófullnægjandi, sbr. þau sjónarmið, sem fram koma í skýrslu minni fyrir árið 1991.

Í bréfi ríkissaksóknara til mín, dags. 9. maí 1994, segir meðal annars um ástæður þess, að ekki var mælt fyrir um lögreglurannsókn í tilefni af kærú A frá 22. ágúst 1990:

„Nokkru eftir að lögmaðurinn lagði kærúna fram þótti sýnt að nýs forsjárúrskurðar væri að vænta í dómsmálaráðuneytinu. Var það staðfest í bréfi dómsmálaráðuneytisins til ríkissaksóknara, dagsettu 29. janúar 1992, en þar segir, að úrskurðar ráðuneytisins í forsjármálinu sé að vænta á næstu mánuðum.“

Í 193. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 segir, að hver, sem svipti foreldra eða aðra rétta aðila valdi eða umsjá yfir ósjálfráða barni, skuli sæta sektum, varðhaldi eða fangelsi allt að 16 árum eða ævilangt. Brot gegn ákvæði þessu fela í sér inngrip í mikilvæg persónuleg réttindi einstaklinga. Er því mikilvægt að refsivörslu af hálfu ríkisins sé haldið uppi í málum sem þessum og þannig tryggð þau fyrirbyggjandi áhrif og almannahagsmunir, sem af því leiða. Er það skoðun mín, að almennt verði að leggja það til grundvallar mati við ákvörðun um saksókn vegna meintra brota á 193. gr. almennra hegningarlaga, að lögmat skipan á forsjá barns sé virt. Hvort grípa eigi til saksóknar í hverju einstöku tilviki,

er háð mati ríkissaksóknara á atvikum málsins og líkum á niðurstöðu dómstóla. Við ákvörðun um saksókn hefur ríkissaksóknari verulegt svigrúm til mats í þeim efnum. Athugun mín hefur ekki leitt í ljós, að ákvarðanir ríkissaksóknara í máli þessu hafi verið reistar á ólögmatum sjónarmiðum eða með öðrum hætti brotið rétt á A. Ég tek hins vegar fram, að sú skýring, sem fram kemur í framangreindu bréfi, skýrir þó ekki þann drátt, sem varð á því að ríkissaksóknari tæki ákvörðun um niðurfellingu málsins og tilkynnti hana aðilum.“

V.

Niðurstöður álits míns, dags. 6. október 1994, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Það er niðurstaða mín, að með afskiptum sínum af ágreiningi aðila málsins um forsjá og umgengni við barnið C hafi dóms- og kirkjumálaráðuneytið farið út fyrir lagaheimildir þær, sem því bar að vinna eftir.

Þá er það skoðun mín, að við framkvæmd innsetningargerðar samkvæmt úrskurði borgarfógeta hafi lögreglan í Reykjavík brotið gegn starfsskyldum sínum, með því að hlýða ekki fyrir mælum fógeta og hverfa af vettvangi, er aðstoðar lögreglu hafði verið leitad. Þá tel ég sérstaka ástæðu til að árétta, að lögreglustjórnin í Reykjavík fór með lögreglustjórn undir yfirstjórn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og bar að hlíta eftirlits- og boðvaldi þess.

Ég tel, að meðferð kæru A yfir brotum á 193. gr. almennra hegningarlaga hjá embætti ríkissaksóknara hafi verið í nokkru áfátt, eins og lýst hefur verið hér að framan, en tel ekki ástæðu til athugasemda við niðurstöðu embættisins í málinu.“

5.4.

Meðlagsúrskurður. Innheimtustofnun sveitarfélaga.

Áhrif ógildingar á faðernisviðurkenningu á innheimtu meðlagsskuldar.

(Mál nr. 1053/1994)

A kvartaði yfir því að Innheimtustofnun sveitarfélaga héldi áfram innheimtu á meðlagsskuld á hendur honum þrátt fyrir það að dómur hefði gengið um að hann væri ekki faðir barnsins, B. A hafði gengist við því að vera faðir B og í kjölfar þeirrar viðurkenningar var kveðinn upp meðlagsúrskurður, 14. júní 1988. Dómur, sem ógilti faðernisviðurkenningu A, var kveðinn upp 6. september 1993.

Tryggingastofnun ríkisins hafði greitt meðlag til móður B samkvæmt fyrrgreindum meðlagsúrskurði, allt til 1. ágúst 1992 er greiðslur voru felldar niður á grundvelli blóðrannsóknar sem sýndi að A gæti ekki verið faðir barnsins. Hafði Innheimtustofnun sveitarfélaga kröfu þessa til innheimtu en í gögnum stofnunarinnar var miðað við að A skyldi greiða meðlag til 31. október 1992. Í bréfi til A lýsti umboðsmaður þeirri skoðun sinni að Innheimtustofnun hefði ekki lagaheimild til að fella niður innheimtu á kröfunni allri, eins og A fór fram á, en hins vegar væri stofnuninni ekki rétt að innheimta meðlagsskuld umfram þann tíma sem Tryggingastofnun ríkisins hefði greitt meðlag til móður B.

Í bréfi sínu til A lýsti umboðsmaður þeim löglíkindareglum sem ættu við um faðerni barna og réttaráhrifum faðernisviðurkenningar. Tók umboðsmaður jafnframt fram að faðernisviðurkenningu yrði eingöngu hnekkð með dómi, sbr. nú 52. gr. barnalaga nr. 20/1992, og að réttaráhrif ógildingar miðuðust við uppkvaðningu dóms. Féllu þá fyrst niður öll tengsl, réttindi og skyldur milli foreldra og barna. Þá tók umboðsmaður fram að ekki yrði séð að reynt hefði á það hvort heimild 16. gr. laga nr. 20/1992, um breytingu sýslumanns á meðlagsúrskurði vegna breyttra hags foreldra eða

barns, gæti átt við þegar ljóst hafði verið að A gæti ekki verið faðir barnsins. Hefði slík breyting á meðlagsúrskurði ekki legið fyrir er Tryggingastofnun ríkisins hætti greiðslu meðlags til móður B, en þá lá fyrir ótvíræð niðurstaða blóðrannsóknar. Umboðsmaður tók fram að réttara væri að miða við þann tíma er niðurstaða blóðrannsóknar lægi fyrir og mál hefði verið höfðað til ógildingar á faðernisviðurkenningu. Að því er laut að réttarstöðu A var niðurstaða umboðsmanns sú að athugasemdir yrðu ekki gerðar við framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins og Innheimtustofnunar sveitarfélaga, að öðru leyti en því sem laut að greindu misræmi um það hve lengi meðlag var greitt með B. Hins vegar benti umboðsmaður A á að samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga hefði stjórn stofnunarinnar heimild til að víkja frá því að taka dráttarvexti á ógreidda meðlagsskuld, vegna sérstakra ástæðna, svo sem nánar væri ákveðið í reglugerð nr. 214/1973, sbr. reglugerð nr. 210/1987.

Í tilefni af kvörtun A á hendur Tryggingastofnun ríkisins og Innheimtustofnun sveitarfélaga, athugaði ég nokkuð hvernig hagaði til um meðlagsgreiðslur, og innheimtu hjá meðlagsskyldum aðila, í því tilviki, er sá, sem viðurkennt hefði faðerni barns, reyndist ekki vera faðir þess. Gerði ég A grein fyrir að ekki væri tilefni til athugasemda við framkvæmd Tryggingastofnunar og Innheimtustofnunar sveitarfélaga, umfram nokkur smærri atriði, og lýsti að nokkru réttaráhrifum faðernisviðurkenningar, og þeim reglum sem eiga við um skyldur foreldris, samkvæmt slíkri viðurkenningu, og möguleikum á ógildingu hennar. Bréf mitt til A, dags. 18. júlí 1994, er svohljóðandi:

„I.

Ég vísa til erindis yðar, sem mér barst 16. mars sl. Þar báruð þér fram kvörtun á hendur Tryggingastofnun ríkisins og Innheimtustofnun sveitarfélaga vegna innheimtu meðlagsskuldar vegna barnsins B, sem fæddur er [í maí 1988.] Eins og fram kemur í gögnum, sem þér hafið lagt fram, var kveðinn upp dómur í Héraðsdómi 6. september 1993, þess efnis að þér séuð ekki faðir drengsins. Í kvörtun yðar kemur fram, að eldri meðlagsskuld sé enn til innheimtu, þrátt fyrir niðurstöðu dómsins. Kvörtuninni fylgdi ljósrit af bréfi Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 11. nóvember 1993. Þar segir, að meðlagsgreiðslur til móður B hafi verið felldar niður 1. ágúst 1992 á grundvelli niðurstöðu blóðrannsóknar frá 9. júlí 1992, en að tryggingastofnunin hafi greitt móður meðlag á tímabilinu 1. júní 1988 til 31. júlí 1992, á grundvelli meðlagsúrskurðar, dags. 14. júní 1988, og að stofnunin felli ekki niður meðlagskröfur fyrir þetta tímabil. Meðlagsúrskurðurinn var, samkvæmt gögnum málsins, kveðinn upp í Sakadómi Reykjavíkur, í kjölfar þess að þér gengust við faðerni barnsins fyrir valdsmanni.

II.

Hinn 22. apríl 1994 ritaði ég Tryggingastofnun ríkisins og Innheimtustofnun sveitarfélaga bréf, vegna kvörtunar yðar. Í bréfi Tryggingastofnunar til mín, dags. 2. maí 1994, segir m.a.:

„Tryggingastofnun ríkisins innheimtir ekki beint hjá skuldara, heldur sendir allar meðlagskröfur til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, sem innheimtir síðan hjá skuldurum, eftir því sem hægt er.

Sveitarfélögin ábyrgjast skil til Tryggingastofnunar ríkisins, þótt ekki innheimtist hjá skuldurum og sækir í þeim tilgangi fé í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Þessi gamla skuld, sem nú, mörgum árum síðar er talin röng er því vandamál Innheimtustofnunar sveitarfélaga og skuldarans, sem viðurkenndi faðerni barnsins og skrifaði undir úrskurð á sínum tíma.

Ekki hefur fundist annar skuldari. Móðirin hefur notað peningana til framfærslu barnsins. Innheimtustofnun sveitarfélaga getur ekki afskrifað meðlagsskuldina. Meðlagskröfur fynast ekki.“

Í bréfi Innheimtustofnunar sveitarfélaga til mín, dags. 5. maí 1994, segir, að meðlag hafi verið greitt til móður, vegna barnsins B, frá fæðingu barnsins, 1. júní 1988, til 31. október 1992. Þá segir svo í bréfi innheimtustofnunar:

„Stofnunin lítur svo á, að meðlagsgreiðslur, sem inntar eru af hendi skv. meðlagsúrskurði, áður en hann er felldur úr gildi séu lögmætar, jafnvel þó útilokun á faðerni hafi farið fram við rannsókn áður en tekist hefur að stöðva meðlagsgreiðslurnar, þar sem upplýsingar um útilokun hafi ekki borist réttum aðilum í tæka tíð.

Innheimtustofnun sveitarfélaga telur að innheimta beri meðlög, sem greidd voru í þessu tilfalli þ.e. frá fæðingu barnsins til septemberloka 1992 enda voru meðlagsgreiðslur stöðvaðar við fyrstu útborgun eftir að upplýsingar bárust Innheimtustofnun sveitarfélaga.“

III.

Samkvæmt 8. gr. barnalaga nr. 9/1981 var sá talinn faðir barns, sem gekkst við faðerni fyrir valdsmanni, sbr. nú 5. gr. barnalaga nr. 20/1992. Faðernisviðurkenningu, sem og þeim löglíkindareglum, er eiga við um faðerni barna, sem getin eru í hjúskap eða sambúð, verður aðeins hnekkkt með dómi, sbr. nú 52. gr. laga nr. 20/1992 um vefengingu á faðerni barns skv. 2. og 3. gr. laganna, og 53. gr. barnalaga nr. 20/1992 um ógildingingu á faðernisviðurkenningu. Réttaráhrif ógildingar miðast við þann tíma, er dómur er kveðinn upp, og falla þá niður þau tengsl, réttindi og skyldur, sem eru milli foreldra og barna samkvæmt barnalögum.

Móðir barnsins B, átti því lögum samkvæmt rétt á því, að Tryggingastofnun ríkisins greiddi henni meðlag samkvæmt meðlagsúrskurði og í samræmi við efnis hans. Hlutverk Innheimtustofnunar sveitarfélaga er, samkvæmt 3. gr. laga nr. 54/1971, að innheimta hjá meðlagsskyldum foreldrum meðlög, sem Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt forráðamönnum barna þeirra í samræmi við lög.

Samkvæmt þessu tel ég ekki tilefni til að gera athugasemdir við framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins og Innheimtustofnunar sveitarfélaga í máli yðar, að öðru leyti en því, að ósamræmi er í upplýsingum Innheimtustofnunar sveitarfélaga og Tryggingastofnunar ríkisins um það, hvenær meðlagsgreiðslur samkvæmt meðlagsúrskurði á hendur yður voru felldar niður. Í bréfum Tryggingastofnunar ríkisins kemur fram, að meðlag hafi verið greitt samkvæmt úrskurðinum til 31. júlí 1992 – en fellt niður frá og með 1. ágúst 1992, vegna niðurstöðu blóðrannsóknar, sem lá fyrir 9. júlí 1992. Af bréfi innheimtustofnunar virðist sem meðlag hafi verið greitt til 31. október 1992, sem innheimta skuli hjá yður.

Réttaráhrif ógildingardóms miðast við uppkvaðningu hans. Þá er í 16. gr. nügildandi barnalaga nr. 20/1992 ákvæði þess efnis, að sýslumaður geti breytt meðlagsúrskurði vegna breyttra haga foreldra eða barns. Ekki verður séð að breyting á úrskurði valdsmanns hafi legið fyrir, er tryggingastofnunin felldi niður meðlagsgreiðslur til móður B, né að dómur hafi þá verið upp kveðinn. Þá tel ég ekki ástæðu til að gera sérstakar athugasemdir við þá framkvæmd tryggingastofnunarinnar í máli þessu, að láta meðlagsgreiðslur falla niður, er niðurstaða blóðrannsóknar lá fyrir, sem ótvírætt sýndi fram á að meðlagsskyldur aðili gæti ekki verið faðir barnsins. Réttara væri þó, að mínum dómi, að miða við þann tíma, er niðurstaða blóðrannsóknar liggur fyrir og mál hefur verið höfðað til ógildingar faðernisviðurkenningu. Hvað sem heimildum tryggingastofnunarinnar líður, getur Innheimtustofnun sveitarfélaga þó ekki innheimt meðlag hjá foreldri, umfram það, sem tryggingastofnunin

hefur greitt samkvæmt meðlagsúrskurði á hendur því. Í máli yðar er því ekki rétt, að innheimt verði meðlag lengur en til loka júlímánaðar 1992, svo sem fram kemur í skýringum tryggingastofnunarinnar að miðað hafi verið við, er meðlag var greitt. Hins vegar hefur Innheimtustofnun sveitarfélaga ekki lagaheimild til að fella niður innheimtu á þeim meðlagsskuldum, sem til hafa fallið samkvæmt úrskurði valdsmanns á tímabilinu 1. júlí 1988 til 31. júlí 1992. Tel ég því ekki ástæðu til frekari athugasemda við skýringar stofnunarinnar og framkvæmd í máli yðar.

IV.

Í athugasemdum yðar til mín, í bréfi dags. 10. júní 1994, kemur fram að þér teljið embættismann þann, er tók við faðernisviðurkenningu yðar, hafa beitt yður nauðung og gefið yður rangar upplýsingar. Ekki eru skilyrði til, að ég geti fjallað um þennan þátt í kvörtun yðar, vegna þess hve langt er um liðið síðan þér viðurkennduð faðerni barnsins og meðlagsúrskurður var kveðinn upp, sbr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

V.

Svo sem ég hef rakið hér að framan, tel ég ekki ástæðu til athugasemda við framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins og Innheimtustofnunar sveitarfélaga í máli yðar, að öðru leyti en því, að innheimtustofnuninni er ekki rétt að innheimta meðlagsskuld yðar, umfram þann tíma, sem Tryggingastofnun ríkisins hefur, samkvæmt upplýsingum stofnunarinnar, greitt móður barnsins B meðlag, eftir úrskurði á hendur yður, þ.e. til 31. júlí 1992. Hefur Innheimtustofnun sveitarfélaga ekki lagaheimild til að fella niður innheimtu á kröf- unni allri. Hins vegar er í 3. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga, sbr. 1. gr. laga nr. 39/1987, heimild til stjórnar stofnunarinnar að víkja frá dráttarvaxtatöku, vegna sérstakra ástæðna, svo sem nánar er ákveðið í reglugerð nr. 214/1973, sbr. reglugerð nr. 210/1987, og gerð er grein fyrir í bréfi Innheimtustofnunar sveitarfélaga til mín, dags. 5. maí 1994, sem yður hefur borist.“

6.0. Heilbrigðismál.

6.1. Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysadeild. Meðalhófsreglan. Vandaðir stjórnarsýsluhættir. (Mál nr. 1051/1994)

A kvartaði yfir því hvernig staðið var að innheimtu ógreiddra gjalda vegna komu á slysadeild. Hefðu kröfur vegna ógreiddra gjalda hans frá sama ári verið sendar tveimur lögmönnum til innheimtu. Taldi A að senda hefði átt einum lögmanni kröfurnar til innheimtu, en með því hefði innheimtuþóknun sú sem honum var gert að greiða orðið lægri.

Með vísan til 27. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og grunnsjónarmiða þeirra, sem lægju að baki 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, taldi umboðsmaður rétt að samkynja kröfur fylgdust að þegar innheimta skyldi kröfur sem í vanskilum væru. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Borgarspítalans að leiðrétta mál A og gera hann eins settan og ef öllum kröfum á hendur honum vegna sjúkragjalda á slysadeild árið 1992 hefði verið komið til innheimtu í einu lagi.

I.

Hinn 15. mars 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir þeim hætti, sem B-spítalinn hefði á innheimtu á skuldum vegna komu sjúklinga á slysadeild. Laut kvörtun A að því, að kröfur, sem til urðu á árinu 1992, hefðu verið sendar tveimur lögmönnum til innheimtu. Hefði hann því verið krafinn sérstaklega um greiðslu gjalda vegna fyrri hluta ársins 1992, kr. 7.000,- auk dráttarvaxta, og innheimtuþóknunar, sem nam kr. 5.466,-. Frá öðrum lögmanni hafi borist innheimtubríf vegna skuldar vegna síðari hluta ársins 1992, að höfuðstól 1.950,- og innheimtuþóknun kr. 2.490,-. Innheimtubríf beggja lögmanna til A eru dagsett í janúar 1994. A kvartar yfir því, að með þessu móti þurfi hann að greiða hærri innheimtuþóknun, en hann hefði þurft að greiða, ef allar kröfurnar hefðu verið sendar sama lögmanni til innheimtu.

II.

Ég ritaði stjórn B-spítala bréf, dags. 28. mars 1994, vegna kvörtunar A. Í bréfi framkvæmdastjóra B-spítalans til mín, dags. 6. apríl 1994, sagði, að í nóvember 1993 hefði verið ákveðið að reyna þá leið, að fá lögfræðistofur til að innheimta útistandandi ógreidd sjúklingagjöld á slysadeild. Vegna þess, hve margar kröfurnar hafi verið, hafi verið ákveðið að semja við tvær lögfræðistofur um innheimtu, og hafi kröfunum verið skipt eftir tímabilum, annars vegar tímabilið janúar til júní 1992, – 2.167 nýkomur og endurkomur á slysadeild – og hins vegar tímabilið júlí til desember 1992 – 2.296 komur. Þá sagði í bréfinu:

„Í tölvuútskrift var kröfum raðað á einstaklinga innan hvors tímabils þannig að sá listi sem afhentur var lögfræðingunum sýndi heildarskuld einstaklingsins það tímabil. Litið var á þessi tvö tímabil sem algjörlega aðskilin innheimtutímabil á sama hátt og um sitt hvort árið væri að ræða.

Ástæða þess að kröfurnar voru ekki afhentar einni lögfræðistofu var annars vegar að um mjög marga einstaklinga var að ræða, en einnig vildi spítalinn fá samanburð á innheimtu frá tveimur aðilum, bæði hvað varðaði innheimtuþrósentu og hver yrði viðbótarkostnaður sem sjúklingarnir þyrftu að greiða.“

Með bréfi, dags. 12. apríl 1994, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við framangreint bréf. Þau tilmæli ítrekaði ég í bréfi, dags. 10. júní 1994. Hinn 6. júlí 1994 gerði A grein fyrir

sjónarmiðum sínum. Hann tók það jafnframt fram, að báðar kröfurnar væru enn ógreiddar.

III.

Í álitinu mínu, dags. 28. júlí 1994, mæltist ég til þess, að gætt væri að meginreglum réttarfarslaga um innheimtu skulda, svo og grunnsjónarmiðum þeim, sem liggja að baki 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í álitinu sagði:

„Þurfi að innheimta kröfur með málsókn, er ráð fyrir því gert í lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála, 27. gr., að í einu máli séu sóttar allar kröfur á hendur sama aðila, sem eru samkynja eða eiga rætur að rekja til sama atviks, aðstöðu eða löggernings. Í 2. mgr. 27. gr. laganna segir:

„Hafi aðili ekki sótt allar kröfur sínar í máli, sem hann mátti skv. 1. mgr., er honum heimilt að sækja afgang þeirra í öðru máli, en ekki má þá dæma varnaraðila til að greiða málskostnað í nýja málinu nema sýnt þyki að ekki hafi verið unnt að höfða mál í upphafi um allar kröfurnar eða það hefði leitt til tilfinnanlegra tafa eða óhagræðis.“

Sömu sjónarmið eiga við um það, er kröfur eru sendar til innheimtumeðferðar hjá lögmonnum, enda er slík innheimtumeðferð að jafnaði undanfari málsóknar. Er því eðlilegt, að samkynja kröfur fylgist að, er innheimta skal kröfur, sem eru í vanskilum. Með hliðsjón af þessum sjónarmiðum og grunnsjónarmiðum þeim, sem liggja að baki 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, tel ég, að B-spítalanum hafi borið að gæta þess, er ákvörðun var tekin um að innheimta skuldir vegna komu sjúklinga á slysadeild árið 1992, að skuldir á hendur sama aðila yrðu sendar til innheimtu til sama lögmanns. Ég tel því ástæðu til að beina þeim tilmælum til stjórnar B-spítalans, að fara eftir framangreindum sjónarmiðum við innheimtu skulda, og jafnframt, að mál A verði leiðrétt, fari hann fram á það, þannig að hann verði eins settur fjárhagslega og hann hefði orðið, ef öllum kröfum á hendur honum vegna sjúkragjalda á slysadeild árið 1992 hefði verið komið til innheimtu í einu lagi.“

7.0. Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit.

7.1.

Skilyrði þess að heilbrigðisyfirvöld megi fjarlægja númerslausar bifreiðar. Leiðbeiningar um kærueimild. Rökstuðningur. Þagnarskylda. (Mál nr. 1090/1994)

A kvartaði yfir því að bifreið, sem staðið hafði á lóð hennar, hefði verið fjarlægð af heilbrigðisfulltrúa. Þá kvartaði hún yfir því að úrskurður heilbrigðisnefndar í máli hennar hefði verið sendur föður hennar og að henni hefði ekki verið leiðbeint um kærueimildir.

Umboðsmaður benti á að í 1. mgr. 14. gr. heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990 væri fjallað um heimild heilbrigðisnefndar til að láta fjarlægja bifreiðar og bíflök án númera. Taldi umboðsmaður að ákvæðið hefði næga stöð í 2. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Aftur á móti taldi umboðsmaður að með tilliti til lagaheimildar reglugerðarinnar yrði að skýra 3. másl. 1. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar svo, að ekki væri heimilt að láta fjarlægja númerslausar bifreiðar og bíflök að undan-genginni viðvörun nema uppfyllt væru þau skilyrði sem fram kæmu í 1. másl. 1. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar, þ.e.a.s. að bifreiðin væri talin skaða, menga eða lýta umhverfið. Eftir að hafa kannað myndir af umræddri bifreið féllst umboðsmaður á það mat stjórnvalda, að skilyrði 1. másl. 1. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar væru uppfyllt.

Umboðsmaður taldi úrskurði Hollustuverndar ríkisins og Úrskurðarnefndar skv. 30. gr. laga nr. 81/1988 haldna annmörkum þar sem í hvorugum úrskurðanna var að finna lýsingu á hlutaðeigandi bifreið eða að sjá að niðurstaðan byggðist á því að ástand bifreiðarinnar félli undir upphafsákvæði 1. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar. Umboðsmaður taldi að í rökstuðningi úrskurðanna hefði átt að geta nánar þeirra laga-sjónarmiða sem matið byggðist á, svo og þeirra málsatvika sem verulega þýðingu höfðu við úrlausn málsins, þ. á m. ástands bifreiðarinnar.

Þegar úrskurður stjórnar Hollustuverndar ríkisins var kveðinn upp höfðu stjórnarsýslulög nr. 37/1993 ekki tekið gildi. Umboðsmaður taldi aftur á móti að það yrði að telja til vandaðra stjórnarsýsluhátta að almenningi væru veittar leiðbeiningar um kærueimildir, hvert skuli beina kæru og kærufresti. Þar sem A fékk að nokkru leyti upplýsingar af þessu tagi og ekki höfðu orðið réttarspjöll vegna hugsanlegs skorts á nægjanlegum leiðbeiningum taldi umboðsmaður ekki ástæðu til frekari at-hugasemda við þennan lið kvörtunarinnar.

Umboðsmaður taldi ekki óeðlilegt að heilbrigðisfulltrúi hefði sent föður A úrskurð stjórnar Hollustuverndar ríkisins í máli hennar þar sem ætlunin var einnig að fjarlægja bifreið af lóð hans og heilbrigðisfulltrúinn taldi að um sambærileg tilvik væri að ræða, enda yrði ekki talið að í úrskurðinum kæmu fram neinar upplýsingar sem þagnarskylda hefði átt að ríkja um.

I.

Hinn 25. apríl 1994 bar A fram kvörtun við umboðsmann Alþingis yfir ákvörðunum Úrskurðarnefndar skv. 30. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, stjórnar Hollustuverndar ríkisins og heilbrigðisfulltrúa Kjósarsvæðis. Kvörtunin er svo-hljóðandi:

„Kvartað er yfir úrskurði Úrskurðarnefndarinnar frá 20. apríl s.l., þar sem úrskurður stjórnar Hollustuverndar ríkisins frá 16. desember 1993 í kærumáli mínu

vegna samþykktar Heilbrigðisnefndar Kjósarsvæðis frá 20. október 1993, er staðfestur.

Einnig er kvartað yfir þeirri háttsemi heilbrigðisfulltrúa Kjósarsvæðis, að senda úrskurð stjórnar Hollustuverndar til annars aðila að [Y-götu]. Að mínu mati skiptir það ekki máli þótt sá aðili sé faðir minn.

Þá vil ég kvarta yfir því að stjórn Hollustuverndar ríkisins hafi ekki látið fylgja leiðbeiningar með ákvörðun sinni frá 16. desember 1993, um rétt minn til þess að mega skjóta henni til Úrskurðarnefndar skv. 30. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.

Málið snýst um það, hvort heimilt sé að skipa mér að fjarlægja af lóð minni tvær númerslausar bifreiðar. Ákvörðun Heilbrigðisnefndar Kjósarsvæðis frá 20. október 1993, sem er upphaf þessa máls varðar ekki bifreiðar á minni lóð, nr. 6 við [X-götu] heldur bifreiðar á lóðinni nr. 30 við [Y-götu]. Eru því að mínum dómi ekki uppfyllt skilyrði til afskipta yfirvalda heilbrigðis og hollustuverndar af mínum málum. Ég vil taka fram að ástand bílanna er með þeim hætti, að þeir eru númerslausir og er annar þeirra á skrá hjá Bifreiðaskoðun Íslands h.f. Það er skoðun mín, að ákvarðanir stjórnvalda í máli þessu séu ekki byggðar á öðrum sjónarmiðum eða rökum, en að skráningarnúmer vanti á bifreiðarnar, en ekki á því að þær séu hættulegar eða fyrir einhverjum. Tel ég að slík sjónarmið, sem koma fram í grein 14.1 í heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990, séu ólögmat samkvæmt lögum nr. 81/1988. Að því er varðar röksemdir mínar að öðru leyti, leyfi ég mér að vísa til kæru minnar til Úrskurðarnefndarinnar frá 2. febrúar s.l.

Að því er varðar síðari lið kvörtunar minnar vil ég leggja áherslu á, að heilbrigðisfulltrúi Kjósarsvæðis hafði enga heimild til þess að senda föður mínum úrskurð stjórnar Hollustuverndar ríkisins. Hér var um að ræða mál sem varðaði mig persónulega og ekki neinn annan.

Meðfylgjandi eru þau gögn, sem varða málið.“

II.

Með bréfi forseta Alþingis dags. 2. júní 1994 var Friðgeir Björnsson, dómstjóri, skipaður til þess að fjalla um framangreinda kvörtun samkvæmt 14. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, þar sem Gaukur Jörundsson, umboðsmaður Alþingis, hafði óskað eftir því að víkja sæti við meðferð þessa máls.

Hinn 15. júlí sl. ritaði skipaður umboðsmaður bréf til stjórnar Hollustuverndar ríkisins, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, Úrskurðarnefndar skv. 30. gr. laga nr. 81/1988 og heilbrigðisnefndar Kjósarsvæðis.

Óskaði hann eftir því við stjórn Hollustuverndar ríkisins að hún léti honum í té upplýsingar um það hvernig hagað hefði verið undirbúningi og rannsókn þess máls, er hún úrskurðaði 16. desember 1993 og jafnframt um það hvort A hefði verið leiðbeint um rétt sinn til þess að skjóta þeim úrskurði til Úrskurðarnefndar skv. 30. gr. laga nr. 81/1988. Svarbréf stjórnar Hollustuverndar ríkisins er dags. 8. september 1994.

Skipaður umboðsmaður skrifaði stjórn Hollustuverndar ríkisins annað bréf dags. 4. október 1994 og ítrekaði beiðni sína um upplýsingar um það hvort A hefði verið leiðbeint um rétt sinn til þess að skjóta úrskurði stjórnar Hollustuverndar ríkisins til Úrskurðarnefndar samkvæmt 30. gr. laga nr. 81/1988.

Hollustuvernd ríkisins svaraði þessu bréfi skipaðs umboðsmanns með bréfi dags. 11. október 1994. Í því bréfi segir m.a.:

„[A] voru veittar munnlegar upplýsingar um væntanlega málsmeðferð í deilumáli hennar við Heilbrigðiseftirlit Kjósarsvæðis. Í því sambandi var greint frá hugsan-

legu málskoti til sérstakrar úrskurðarnefndar skv. lögum nr. 81/1988. Málið fór enda fljótlega í þann farveg og virðist skortur á upplýsingum ekki hafa tafið framgang málsins. Vakin skal athygli á að málið var afgreitt frá Hollustuvernd ríkisins með bréfi dags. 30. desember 1993 og gilda stjórnáslutlög nr. 37/1993 (sem tóku gildi 1. janúar 1994) ekki um meðferð þessa máls“.

Skipaður umboðsmaður óskaði eftir því við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið að það skýrði með hvaða hætti fyrirmæli í 1. mgr. 14. gr. heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990 hefðu stöð í lögum nr. 81/1988 og hvaða lagasjónarmið byggju að baki þeim og ennfremur hvort ráðuneytið teldi, miðað við gildandi lög, að fyrirmælin hefðu fullnægjandi lagastöð.

Svar ráðuneytisins barst skipuðum umboðsmanni með bréfi dags. 20. október 1994.

Skipaður umboðsmaður óskaði eftir því við Úrskurðarnefnd skv. 30. gr. laga nr. 81/1988 að nefndin skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti honum í té þau gögn um mál hennar sem hún hefði undir höndum. Þá óskaði hann sérstaklega eftir því að fram kæmi í skýringum nefndarinnar hvernig rannsókn og meðferð málsins hefði verið háttað fyrir nefndinni.

Svarbréf nefndarinnar er dags. 3. ágúst 1994.

Skipaður umboðsmaður óskaði eftir því við heilbrigðisnefnd Kjósarsvæðis að hún léti honum í té upplýsingar um það hvernig hagað hefði verið rannsókni þessa máls af hálfu nefndarinnar og þeim framkvæmdum er málið varðaði. Svarbréf heilbrigðisnefndarinnar er dags. 31. ágúst 1994. Skipaður umboðsmaður ritaði heilbrigðisnefndinni annað bréf dags. 5. okt. 1994 og óskaði eftir ítarlegri upplýsingum. Bréfi hans svaraði framkvæmdastjóri með bréfi dags. 18. október 1994. Í bréfi þessu kemur eftirfarandi fram:

„Í bréfi yðar er óskað eftir upplýsingum um hvort úrskurður stjórnar Hollustuverndar ríkisins frá 16.12. 1993 í kærumáli [A], hafi verið sendur öðrum aðila að [Y-götu], Seltjarnarnesi.

Það staðfestist hér með að þann 13.01. 1994 var [B], [Y-götu] 30, Seltjarnarnesi sent ítrekunarbréf vegna númerslausra bifreiða sem voru á lóðinni að [Y-götu] 30 og ítrekað var búið að kvarta yfir. Meðfylgjandi bréfi þessu var ofangreindur úrskurður Hollustuverndar.

Ástæður þess að honum var sendur þessi úrskurður, var sá að hann fjallaði um algjörlega sambærilegt mál og mál [A], enda er samþykkt Heilbrigðisnefndar Kjósarsvæðis frá 20.10. 1993, gildandi fyrir bæði [Y-götu] 30 og [X-götu] 6.

[B] hafði með bréfi sínu dags. 06.01. 1994 dregið í efa heimildir heilbrigðiseftirlitsins til að gera kröfu um að númerslausar bifreiðar hans væru fjarlægðar. Því var það metið sem innlegg í mál [B] að senda honum úrskurðinn, enda er vitnað í mál [Y-götu] 30 í honum. Það var því talið eðlilegt að senda honum afrit af úrskurðinum til að gera honum ljóst að kröfur heilbrigðiseftirlitsins væru lögmatar.

Samkvæmt munnlegri beiðni í dag, þá óskið þér eftir lýsingu á þeim bíl sem fjarlægður var um mánaðar mótin apríl/máí í ár. Þetta var Daihatsu sendibíll, ca. árg. 1980, gulur að mestu og orðinn illa ryðgaður eins og meðfylgjandi myndir bera með sér“.

Þá sendi framkvæmdastjórinn skipuðum umboðsmanni myndir sem teknar höfðu verið af bifreiðinni. Skipaður umboðsmaður ritaði A bréf 15. september 1994 og sendi henni afrit af þeim bréfum og gögnum, sem honum höfðu þá borist. Skipaður umboðsmaður ritaði A annað bréf 25. október og sendi henni afrit af þeim bréfum sem honum bárust eftir 15. september sl. og fylgdu þau gögn sem honum höfðu borist frá 15. september til þess

tíma og gaf henni kost á því að gera athugasemdir við þau. Ennfremur það skipaður umboðsmaður A um upplýsingar um það hvort henni hefði verið munnlega greint frá hugsanlegu málskoti til sérstakrar úrskurðarnefndar samkvæmt lögum nr. 81/1988 og eins um það hvort hún hefði fengið sendan á heimili sitt úrskurð Hollustuverndar ríkisins frá 16. desember 1993. Þá það skipaður umboðsmaður A að lýsa bifreið þeirri sem fjarlægð var og staðfesta hvort mynd sem fylgdi með bréfinu væri af umræddri bifreið.

Svar A er dags. 7. nóvember sl. og segir m.a. annars í því bréfi eftirfarandi:

„Þann 16. desember 1993 hringdi ég til Hollustuverndar ríkisins og talaði við [. . .] og spurðist fyrir um hvort úrskurður væri væntanlegur, svarið var að hann yrði væntanlegur eftir nokkra daga því einhverjir stjórnarmenn vildu athuga þetta mál betur en sennileg niðurstaða yrði að Heilbrigðisfulltrúa væri heimilt að gera þetta. Ég var þá búin að lesa lög og reglugerðir og spurði hvort það væri hægt að senda þetta til úrskurðarnefndar, fékk já sennilega, og svo óumbeðnar upplýsingar um að það væri alltof mikið mál að fara með þetta mál þangað og að ég þyrfti að fá mér lögfræðing. Eftir að hafa ítrekað spurt hvernig þetta gengi fyrir sig kom að sennilega væri [. . .] lögmaður formaður þessarar nefndar. Ég fékk það svo staðfest hjá [. . .] um miðjan janúar.

Ég fékk sendan úrskurð Hollustuverndar Ríkisins þann 3. janúar 1994 á mitt heimili, og vísa til bréfs míns til Hollustuverndar dags. 24.11.1993 og bréfs til úrskurðarnefndar dags. 2. febrúar 1994 bls. 3 þar sem ég kvarta yfir því að [B], [Y-götu] 30 skuli vera tilkynnt um mitt mál. [...]

Bifreiðin sem verið er að fjalla um er gulur Daihatsu 850 cap árgerð 1983. Nýbúið er að gera upp vélabúnað bifreiðarinnar og byrjað var að vinna við viðgerð á boddí, en sú vinna er unnin hægt þar sem mér liggur ekkert á og þetta er áhugamál en ekki atvinna, eins og myndir sýnir, þ.e. búíð var að mála yfir viðgerðir og útlit bifreiðarinnar er ágætt og bifreiðin er alls ekki illa ryðguð eins og Heilbrigðisfulltrúi heldur enda hefur þetta ekki komið fram fyrir hjá honum og engin slyshætta stafar af bifreiðinni.

Ljósmyndin er af umræddri bifreið“.

III.

Óumdeilt er að á lóð A að X-götu 6 Seltjarnarnesi voru geymdar tvær bifreiðar sem ekki höfðu skráningarnúmer.

Fundur var haldinn í heilbrigðisnefnd Kjósarsvæðis 20. október 1993 og á honum var málið „[Y-gata] 30, Seltjarnarnesi“ tekið fyrir og er eftirfarandi bókað í fundargerð:

„Vegna óskráðra bíla á lóðinni, þá samþykkti Heilbrigðisnefnd Kjósarsvæðis eftirfarandi bókun:

„Heilbrigðisnefnd telur að þegar um er að ræða að fjarlægja þurfi númerslausar bifreiðar sem standa á lóðum húseigenda, samkvæmt ákvæðum II. kafla heilbrigðisreglugerðarinnar, þá skuli miða við að einungis sé heimilt að geyma eina slíka bifreið á aðkeyrslu að bílskúr og því aðeins að bifreið þessi sé í góðu ástandi og geymsla þessi sé aðeins til skamms tíma.

Heilbrigðisnefnd heimilar heilbrigðisfulltrúa að framfylgja ofangreindri samþykkt hvað varðar húsin [Y-götu] 30 og [X-götu] 6 á Seltjarnarnesi.“

Hinn 4. nóvember 1993 ritaði heilbrigðisfulltrúi heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis A bréf „varðandi númerslausar bifreiðar á lóðinni [X-götu] 6“.

Í bréfinu er framangreind bókun rituð og nokkur grein gerð fyrir henni. Segir síðan í bréfinu:

„II. kafli heilbrigðisreglugerðarinnar er meðfylgjandi í ljósriti.

Því er hér með skorað á yður að fjarlægja allar númerslausar bifreiðar af lóð yð- ar hið allra fyrsta og eigi síðar en að 10 dögum liðnum frá dagsetningu þessa bréfs, að öðrum kosti verða þær fjarlægðar.

Í samræmi við ofangreinda bókun verður þó heimilt í stuttan tíma að geyma eina númerslausa bifreið fyrir framan bílskúrin, ef þess gerist þörf.

Í þessu sambandi skal bent á að Seltjarnarnesbær leigir út vaktað geymslusvæði fyrir sv bíla“.

Enn ritar heilbrigðisfulltrúinn A bréf sem dagsett er 16. nóvember 1993. Er það svohljóðandi:

„Varðandi númerslausar bifreiðar á lóðinni [X-götu] 6.

Vísað er til bréfs embættisins frá 04.11.1993 um sama efni. Við skoðun í dag hefur komið í ljós að enn eru númerslausar bifreiðar á lóð yðar, þrátt fyrir áskorun um að fjarlægja þær, í síðasta lagi fyrir þann 14.11.1993.

Hér með er yður gefinn loka frestur til að fjarlægja þessar bifreiðar hið allra fyrsta og eigi síðar en að 10 dögum liðnum frá dagsetningu þessa bréfs.

Yður hefur áður verið sent ljósrit af II. kafla heilbrigðisreglugerðarinnar. Hér með er yður sent ljósrit af 27. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.

Þér hafið nú fengið áminningar samkvæmt liðum 1. og 2. í grein 27.1. Að liðnum þessum lokafresti þá verða bifreiðarnar fjarlægðar eins og liður 3. veitir heimild til.

Enn og aftur er bent á að Seltjarnarnesbær leigir út vaktað geymslusvæði fyrir svona bíla, sjá meðf. auglýsingu“.

Hinn 23. nóvember 1993 ritar A heilbrigðisfulltrúa Kjósarsvæðis svohljóðandi bréf:

„Með vísan til bréfs yðar dagsettu þann 16.11.1993, póststimplað þann 22.11.1993 og ég fékk afhent í almennum pósti þann 22.11.1993, vísið þér í bréf dagsett 04.11.1993, þar sem vísað er í samþykkt heilbrigðisnefndar að því er varðar bifreiðar sem eru á lóð hússins við [Y-götu] 30 á Seltjarnarnesi. Ég mótmæli því að það mál sé mér viðkomandi og að hægt sé að fjarlægja númerslausar bifreiðar á mínu einkabílastæði út af þeirri samþykkt.

Ég tel því að bréf yðar dagsett þann 16.11. 1993 hafi ekki við nein lög eða reglugerðir að styðjast og mun því áskilja mér allan bótarétt á hendur yður ef þér látið fjarlægja eða hreyfa við bílunum eins og þér hafið verið að hóta mér“.

Hinn 24. nóvember 1993 ritar A stjórn Hollustuverndar ríkisins bréf og óskar eftir því að stjórnin tæki mál sitt til úrskurðar eins og í bréfinu stendur. Síðan segir í bréfinu:

„Þann 04.11.1993 fékk ég hringingu frá Heilbrigðisfulltrúa Kjósarsvæðis [. . .], þar sem mér var tilkynnt um að það hefðu komið kvartanir út af númerslausum bifreiðum sem eru inn á mínu bílastæði og þetta mál hefði verið tekið fyrir hjá heilbrigðisnefnd og ég ætti að fjarlægja þá og ég myndi fá bréf um það. Ég hefi aldrei heyrt minnst á neinar kvartanir út af þessum bifreiðum fyrr, enda er ekki minnst á

þær í bréfinu sem fékk dagsett 04.11.1993. Þar er vitnað í bókun sem heilbrigðisnefnd gerði og fékk ég senda fundargerð nefndarinnar frá heilbrigðisfulltrúa, en þessi bókun er varðandi málefni [Y-götu] 30. Þó [X-gata] 6 sé nefnd breytir það ekki því að þessi bókun er að mínu mati algjörlega óviðkomandi mínu máli enda sýnir fundargerð að hún er gerð varðandi [Y-götu] 30.

Eftir að hafa fengið fundargerðina í hendur hringdi ég til heilbrigðisfulltrúa og óskaði eftir nánari upplýsingum og rökum fyrir þessari samþykkt, hann hafði þær ekki og gat ekki sent mér neitt skriflegt.

Bréf þetta var síðan fengið lögfræðingi í hendur og eftir símtal þeirra fékk ég þau skilaboð að heilbrigðisfulltrúi myndi skoða málið betur og hafa samband beint við mig og jafnframt að ég mætti hafa þessar bifreiðar á mínu bílastæði.

Síðan fæ ég bréf dagsett 16.11.1993 þar sem vísað er í fyrra bréf embættisins. Ég fæ þar 10 daga frest til að fjarlægja þessar bifreiðar, en mér berst bréfið ekki fyrr en 22.11.1993 og samkvæmt því er mér einungis veittur 4 daga frestur, sem varla telst eðlilegur. Ennfremur er vísað í 27. gr. 1. 81/1988 og að ég hafi fengið áminningar samkvæmt lið 1 og lið 2 sem varla er hægt að lesa úr fyrra bréfinu því þar var ætlunin að fjarlægja þær en ekki að áminna mig. Samkvæmt sömu grein lið 3 verða bifreiðarnar fjarlægðar, en liður 3 fjallar um stöðvun á starfsemi og ég hef hér enga starfsemi og hef aldrei haft.

Fyrir fáeinum dögum sé ég bréf sem húseigandi að [Y-götu] 30 Seltjarnarnesi fékk frá Heilbrigðisfulltrúa Kjósarsvæðis og er þar skrifuð samþykkt heilbrigðisnefndar og mitt heimilisfang nefnt þar. Það tel ég að samrýmist ekki grein 157.5 heilbrigðisreglugerðarinnar þar sem ég hef ekki brotið gróflega af mér né var mér tilkynnt um að tilkynna ætti almenningi um þetta svokallaða brot mitt“.

Hollustuvernd ríkisins ritar A bréf dags. 30. desember 1993 svohljóðandi:

„Stofnuninni hefur borist bréf [A], [X-götu] 6, Seltjarnarnesi þar sem hún óskar eftir því við stjórn Hollustuverndar ríkisins að hún taki til úrskurðar mál sitt gegn Heilbrigðiseftirliti Kjósarsvæðis. Mál þetta varðar númerslausar bifreiðar á lóðinni [X-götu] 6, Seltjarnarnesi.

Heilbrigðisnefnd Kjósarsvæðis gerði á fundi sínum 20. okt. s.l. bókun þess efnis að hún heimili heilbrigðisfulltrúa að láta fjarlægja númerslausa bíla sem standa á lóðum húseigenda að [Y-götu] 30 og [X-götu] 6 á Seltjarnarnesi og var viðkomandi gerð grein fyrir málinu bréflega og jafnframt bent á leiðir til að fá bíla geymda á vegum Seltjarnarnesbæjar. Lokafrestur til að fjarlægja bifreiðarnar er gefinn í bréfi heilbrigðisfulltrúa 16. nóv., 10 dagar frá dagsetningu bréfsins. Hefur heilbrigðisfulltrúi þar með beitt áminningum 1. og 2. liðar gr. 27.1 laga nr. 81/1988 ásamt að kynna hlutadeiganda ákvæði II kafla heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990 þar sem í 14. gr. er sérstaklega kveðið á um að „heilbrigðisnefnd er heimilt að láta fjarlægja númerslausar bifreiðar og bíflök að undangenginni viðvörðun“. Hollustuvernd hefur fengið greinargerð frá Heilbrigðiseftirliti Kjósarsvæðis þar sem þessi og önnur efnisatriði málsins eru rakin.

[A] er ósátt við aðgerðir heilbrigðisnefndar. Telur hún að viðvaranir sem hún hefur fengið séu ekki rétt stílaðar, en hún telur að bókun heilbrigðisnefndar vegna [Y-götu] 30 sé ranglega beint að [X-götu] 6. Einnig telur hún að frestur sem gefinn er sé of skammur, þar sem henni hafi borist bréf dagsett 16. nóv. seint í hendur. Þá kom fram í samtali við [A] að hún er ósátt við að umræddar bifreiðar á lóð sinni séu til lýta eða geti valdið skaða sbr. ákvæði 14. gr. í heilbrigðisreglugerð.

Úrskurður.

Mál þetta var tekið til umfjöllunar á fundi stjórnar Hollustuverndar ríkisins þann 16. desember s.l. og var niðurstaða stjórnar sú að aðgerðir Heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis teldust eðlilegar og réttmætar. Hollustuvernd ríkisins fellst ekki á rök [A] og telur að heilbrigðisfulltrúi hafi farið að ákvæðum gr. 27. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, sem og ákvæðum 14. gr. heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990 er varðar það að fjarlægja númerslausar bifreiðar. Hollustuvernd telur vinnureglu heilbrigðisnefndar, sem veitir heimild fyrir einni óskráðri bifreið í heimkeyrslu, sanngjarna. Auk þess álitur Hollustuvernd að [A] hafi fengið eðlilegan frest til viðeigandi ráðstafana“.

Þessum úrskurði vildi A ekki una og með ítarlegu bréfi dags. 2. febrúar 1994 óskar hún eftir því við Úrskurðarnefnd skv. 30. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit að hún taki mál sitt til úrskurðar, úrskurði í því samkvæmt lögum og reglum sem í gildi eru og taki réttláta niðurstöðu. Rekur A í bréfinu gang málsins frá sínum sjónarhóli. Ennfremur óskar A eftir því að úrskurði verði hraðað og framkvæmdum frestað þar til úrskurður gangi, „þar sem þessi ákvörðun um að taka bifreiðarnar hefur mikla þýðingu fyrir mig, sem bann við því að hafa mitt tólmstundagaman hér heima hjá mér og geta unnið í því þegar mér hentar og án þess að þurfa að leggja út í mikinn geymslukostnað og óþægindi“ eins og orðrétt í bréfinu stendur.

Hinn 9. febrúar sendi heilbrigðisfulltrúi, A svohljóðandi símskeyti:

„Að undangengnum mörgum aðvörðunum, þá verða númerslausar bifreiðar fjarlægðar af lóð yðar föstudaginn 11. febrúar 1994, ef þér hafið ekki fjarlægt þær, samkvæmt ákvörðun heilbrigðisnefndar Kjósarsvæðis frá 20.10.1993“.

A ritaði Úrskurðarnefnd skv. 2. mgr. 30. gr. laga nr. 81/1988 bréf og ítrekaði „ósk um að frestað verði réttaráhrifum ákvörðunar Hollustuverndar ríkisins frá 30. desember 1993, sbr. 29. gr. stjórnáhrifalaga nr. 37/1993“.

Úrskurðarnefndin óskaði eftir því við heilbrigðiseftirlitið að aðgerðum yrði frestað og var orðið við því.

IV.

Hinn 29. mars 1994 var fundur í Úrskurðarnefnd skv. 30. gr. laga nr. 81/1988 þar sem til umfjöllunar var kæra A á úrskurði stjórnar Hollustuverndar ríkisins frá 16. desember 1993, sem hún krafðist að felldur yrði úr gildi. A var þar mætt og lagði fram gögn. Þá var og mættur framkvæmdastjóri Hollustuverndar ríkisins og krafðist þess að úrskurðurinn yrði staðfestur. Málið var tekið til úrskurðar á þessum fundi og úrskurður kveðinn upp 20. apríl 1994.

Niðurstaða nefndarinnar er svohljóðandi:

„Mál þetta fjallar ekki um eignarrétt yfir hinum númerslausu bifreiðum, heldur hitt, hvort lagastof sé fyrir því að skylda kæranda til að fjarlægja bifreiðarnar af lóð sinni að [X-götu] 6, Seltjarnarnesi og ef svo er, hvort lögformlega hafi verið staðið að aðgerðum gagnvart kæranda.

Samkvæmt 14. 1. gr. heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990, sem heilbrigðisfulltrúi Kjósarsvæðis sendi kæranda ljósrit af, er heilbrigðisnefnd „heimilt að láta fjarlægja númerslausar bifreiðar og bíflök að undangenginni viðvörðun.“ Þessari heimild beitti heilbrigðisnefndin gagnvart kæranda með samþykkt sinni hinn 20. október 1993. Öll heilbrigðisnefndin, fimm menn, undirrituðu samþykkt þessa.

Síðan var kæranda veitt áminning og tilhlýðilegur frestur til úrbóta, svo sem mælt er fyrir um í 27. gr. 2. tl. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, svo sem rakið er hér að framan.

Samkvæmt þessu verður að telja fullnægjandi lagastoð fyrir téðri samþykkt Heilbrigðisnefndar Kjósarsvæðis frá 20. október 1993 og lögformlega að framkvæmd hennar staðið.

Ber því að staðfesta hinn kærða úrskurð“.

Úrskurðarorðið er svohljóðandi:

„Úrskurður stjórnar Hollustuverndar ríkisins frá 16. desember 1993 í kærumáli [A] vegna samþykktar Heilbrigðisnefndar Kjósarsvæðis frá 20. október 1993, er staðfestur“.

Samkvæmt upplýsingum heilbrigðisfulltrúa í bréfi til skipaðs umboðsmanns dags. 31. ágúst 1994 var A hinn 28. apríl 1994 gefinn frestur til 1. maí 1994 til þess að fjarlægja umræddar bifreiðar af lóð sinni og að hinn 2. maí hafi heilbrigðiseftirlitið óskað eftir því við verktaka, sem sér um að fjarlægja númerslausar bifreiðar, að hann fjarlægði eina bifreið af lóð A og mun hann hafa gert það þann dag eða hinn næsta og fært bifreiðina á geymslusvæði í Kapelluhrauni.

V.

Niðurstaða og rökstuðningur álits skipaðs umboðsmanns, dags. 21. nóvember 1994, hljóðar svo:

„Í 1. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit er kveðið á um hverju hlutverki lögin eiga að gegna og eru fyrstu 3 málsgreinarnar svohljóðandi:

„Lögum þessum er ætlað að tryggja landsmönnum svo heilnæm lífsskilyrði sem á hverjum tíma eru tók á að veita.

Með markvissum aðgerðum skal vinna að þessu, m.a. með því að tryggja sem best eftirlit með umhverfi, húsnæði og öðrum vistarverum, almennri hollustu matvæla og annarra neyslu- og nauðsynjavara og vernda þau lífsskilyrði, sem felast í ómeng-uðu umhverfi, hreinu lofti, úti og inni, og ómengudu vatni. Ennfremur með því að veita alhliða fræðslu og upplýsingar um þessi mál fyrir almenning.

Lög þessi ná yfir alla starfsemi og framkvæmd sem hefur eða getur haft í för með sér mengun lofts, láðs eða lagar, að svo miklu leyti sem það er ekki falið öðrum með sérlögum eða með framkvæmd alþjóðasamninga“.

Í 1. mgr. 2. gr. laganna segir:

„Til þess að stuðla sem best að framkvæmd laga þessara setur ráðherra heilbrigðisreglugerð eða reglugerðir um atriði, þar með talið eftirlit, sem sérlæg ná ekki yfir, og gilda þær fyrir allt landið, lofthelgi og landhelgi“.

Í VI. kafla laganna er kveðið á um valdsvið og þvingunarúræði heilbrigðisnefnda, heilbrigðisfulltrúa og Hollustuverndar ríkisins.

Í 1. mgr. 27. gr. laganna segir að til þess að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögnum, heilbrigðisreglugerð, heilbrigðissamþykktum sveitarfélaga eða eigin fyrirmælum geti heilbrigðisnefnd veitt áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta, einnig stöðvað starfsemi eða notkun að öllu eða hluta.

Í heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990 sem sett var með stoð í 2. gr. laga nr. 81/1988 segir svo í 1. mgr. 14. gr.:

„Bannað er að skilja eftir, flytja eða geyma úrgang á þann hátt að valdið geti skaða, mengun eða lýti á umhverfinu. Þetta gildir jafnt um smærri sem stærri hluti svo sem kerrur, bílhúta, bílflök, skipsskrokka o.s.frv. Heilbrigðisnefnd er heimilt að láta fjarlægja númerslausar bifreiðar og bílflök að undangenginni viðvörðun t.d. með álfmíngarmíða með aðvörðunarorðum.“

Eins og sjá má af því sem að framan er rakið er tilgangur laga um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit víðtækur og honum lýst í stórum dráttum með nokkuð almennu orðalagi. Hins vegar eru þvingunarræði og valdsvið þeirra, er sjá eiga um framkvæmd ráðstafana samkvæmt lögnum og reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra, vel afmarkað.

Boðum og bönnum þeim, sem hægt er að grípa til við framkvæmd laganna og reglugerða, sem settar eru á grundvelli þeirra, er hins vegar fyrst og fremst lýst í reglugerðum. Bannákvæðið í upphafi 1. mgr. 14. gr. heilbrigðisreglugerðarinnar, sem að framan er rakin, eitt af fjölmörgum, sem hún hefur að geyma.

Telja verður að þetta bannákvæði heilbrigðisreglugerðarinnar hafi nægjanlega stoð í lögum nr. 81/1988.

Í sömu málsgrein er að finna heimildarákvæði til handa heilbrigðisnefnd að láta fjarlægja númerslausar bifreiðar og bílflök að undangenginni viðvörðun. Heimildarákvæði þetta er ekki í beinum tengslum við bannákvæðið í upphafi málsgreinarinnar og sýnist eitt sér veita heilbrigðisnefnd heimild til þess að láta fjarlægja númerslausar bifreiðar án tillits til þess hvernig ástand þeirra er að öðru leyti. Það leiðir af grundvallarreglum stjórnskipunarréttar, að íþyngjandi ákvæði heilbrigðisreglugerðar verða að eiga sér skýra stoð í lögum nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, og vera í samræmi við þau lög svo og tilgang þeirra. Telja verður vafa leika á að síðastnefnt ákvæði í reglugerðinni hafi þá stoð í lögum, að því megi framfylgja, að því er númerslausar bifreiðar varðar, án alls tillits til ásigkomulags þeirra. Með hliðsjón af markmiðum og efni laga nr. 81/1988 verður að telja að ákvæðinu verði einungis beitt, þegar þau efnislegu skilyrði eru til staðar, að bifreið sé í því ásigkomulagi að hún geti valdið skaða, mengun eða lýti á umhverfi sínu, eins og segir í upphafi málsgreinarinnar. Hér verður að hafa í huga, sem augljóst má vera, að eigandi nýrrar bifreiðar gæti af réttmætum ástæðum kosið að taka hana af bifreiðaskrá í lengri eða skemmri tíma, en haft hana í eðlilegum vörslum sínum, eins og um skráða bifreið í notkun væri að ræða. Enginn verður skyldaður til að aka bifreið sinni kjósi hann að láta það vera. Með sama hætti ber að hafa í huga að mönnum verður traudla bannað, samkvæmt lögum nr. 81/1988 og reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra, að nota skráðar bifreiðar, þótt þær kunni að valda sjónmengun og lýtum á umhverfi sínu, svo fremi að bifreiðarnar og notkun þeirra uppfylli lögmælt skilyrði.

Framkvæmdastjóri heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis hefur lýst bifreið A þannig að um sé að ræða Daihatsu sendibifreið, ca. árgerð 1980 og sé hún orðin illa ryðguð.

A hefur lýst bifreiðinni þannig að vélbúnaður hennar hafi verið nýuppgerður, byrjað hafi verið að vinna að viðgerð á boddú og útlit bifreiðarinnar hafi verið ágætt.

Fyrir mig hafa verið lagðar myndir af umræddri bifreið. Að mínu mati bera þær með sér að bifreiðin er illa útlítandi og verður að teljast til óprýði.

Úrskurðir Hollustuverndar ríkisins og Úrskurðarnefndar samkvæmt 30. gr. laga nr. 81/1988 eru byggðir á samþykkt heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis, 2. tl. 27. gr. laga nr. 81/1988 og 1. mgr. 14. gr. heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990. Í úrskurði Hollustuverndar ríkisins er reyndar vísað til 27. gr. allrar, en í úrskurði úrskurðarnefndarinnar er vísað til 2. tl. 27. gr. án þess að vísa til 1. mgr. sem hefur tölulíðinn að geyma. Í hvorugum úrskurðanna er að finna lýsingu á viðkomandi bifreið eða að sjá að niðurstaða byggist á því að ásigkomulag bifreiðarinnar falli undir upphafsákvæði 1. mgr. 14. gr. heilbrigðisreglugerðarinnar.

ar. Ég tel að niðurstöður í báðum úrskurðum séu réttar þar sem telja verður að ástand bifreiðar þeirrar sem fjarlægð var og aðstæður við geymslu hennar falli undir upphafsákvæði 1. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 149/1990. Ég tel aftur á móti, með vísan til þess sem að framan er getið um þau efnislegu skilyrði, sem þurfa að vera til staðar svo ákvæðinu verði beitt, að í rökstuðningi úrskurðanna hefði átt að geta nánar þeirra lagasjónarmiða sem matið byggðist á, svo og þeirra málsatvika sem verulega þýðingu höfðu við úrlausn málsins, þ. á m. ástands bifreiðarinnar. Að öðru leyti tel ég ekki ástæðu til athugasemda við forsendur og niðurstöðu þessara úrskurða, en rétt þykir samhengisins vegna að líta til þeirra beggja, enda þótt kvörtunin beinist einungis að öðrum úrskurðinum.

A kvartar undan því að stjórn Hollustuverndar ríkisins hafi ekki látið fylgja leiðbeiningar með úrskurði sínum frá 16. desember 1993 um rétt sinn til þess að skjóta honum til Úrskurðarnefndar skv. 30. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.

Framkvæmdastjóri Hollustuverndar ríkisins hefur tjáð mér að A hafi verið greint frá hugsanlegu málskoti til úrskurðarnefndarinnar.

A hefur greint frá þeim upplýsingum sem hún fékk um málskot til úrskurðarnefndarinnar hjá framkvæmdastjóra Hollustuverndar ríkisins, sem hún virðist telja að hafi verið af skornum skammti, og ennfremur að hún hafi kynnt sér lög og reglugerðir, væntanlega sem vörðuðu mál af þessu tagi.

Telja verður það til vandaðra stjórnsýsluhátta að almenningi séu veittar leiðbeiningar um kæruehimildir, um það hvert skuli beina kærue og um kærufresti. Í 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, er nú kveðið á um skyldu stjórnvalda til þess veita leiðbeiningar um heimildir til að kæra stjórnvaldsáskvarðanir og annað er að kærur lýtur, en þau höfðu eigi tekið gildi, þegar úrskurður Hollustuverndar ríkisins var kveðinn upp. A fékk a.m.k. að nokkru leyti upplýsingar af þessu tagi og virðist einnig að nokkru hafa aflað sér þeirra sjálf, og ekki verður séð að neins konar réttarspjöll hafi hlotist af hugsanlegum skorti á fullum upplýsingum frá hendi Hollustuverndar ríkisins um kæruehimild og önnur atriði er vörðuðu kærue á úrskurði hennar. Ég tel því ekki ástæðu til frekari athugasemda vegna þessa liðar kvörtunarinnar.

A hefur kvartað undan því að úrskurður Hollustuverndar ríkisins frá 16. desember 1993 hafi verið sendur B föður hennar að Y-götu 30, Seltjarnarnesi.

Í bréfi framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis er greint frá því að B hafi verið sendur úrskurður stjórnar Hollustuverndar ríkisins frá 16. desember ásamt ítrekunarbrefi vegna númerslausra bifreiða á lóð hans að Y-götu 30 og þær ástæður greindar að í úrskurðinum hefði verið fjallað um mál sambærilegt máli hans. A hefur greint frá því að henni hafi verið sendur sami úrskurður á heimili sitt.

Eins og að framan er rakið gerði heilbrigðisnefnd Kjósarsvæðis bókun um að hún heimilaði heilbrigðisfulltrúa að láta fjarlægja númerslausa bíla sem stóðu á lóðum húseigenda að Y-götu 30 og X-götu 6 á Seltjarnarnesi. A óskaði eftir úrskurði Hollustuverndar ríkisins vegna þeirrar ákvörðunar sem framangreind bókun hefur að geyma. Úrskurður Hollustuverndar ríkisins nær einvörðungu til bifreiðar A. Þrátt fyrir það þykir ekki óeðlilegt að þessi úrskurður væri sendur B með ítrekunarbrefi heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis, sem mun hafa litið svo á að um hliðstæð tilvik væri að ræða, enda verður ekki talið að í úrskurðinum komi fram neinar upplýsingar sem þagnarskylda hafi átt að ríkja um. Verður ekki talið, eins og hér stendur á, að þetta falli undir 5. mgr. 157. gr. heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990 um nafnbirtingu.

VI.

Samkvæmt því sem rakið hefur verið hér að framan, tel ég ekki tilefni til þess að gera athugasemdir við niðurstöðu úrskurðar úrskurðarnefndar samkvæmt 30. gr. laga nr. 81/1988. Ég tel aftur á móti að í rökstuðningi úrskurðarins hefði átt að geta nánar þeirra laga-

sjónarmiða sem niðurstaðan byggðist á, svo og þeirra málsatvika sem verulega þýðingu höfðu við úrlausn málsins, s.s. ástands bifreiðarinnar.

Þá hefði verið rétt í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að úrskurði stjórnar Hollustuverndar ríkisins hefðu fylgt skriflegar leiðbeiningar um heimildir til að kæra úrskurðinn og önnur atriði sem slíka kæru varða.“

8.0. Húsnæðismál.

8.1. Byggingarsamvinnufélög. Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 818/1993)

A kvartaði yfir því að Húsnæðisstofnun ríkisins hefði ekki sinnt eftirlitsskyldu sinni með framkvæmdum og húsbýggingum 11. áfanga byggingarsamvinnufélagsins Bygging í Kópavogi. Höfðu húsbýggjendur í þessum áfanga ritað félagsmálaráðuneytinu bréf þar sem því var m.a. haldið fram að kostnaður vegna óseldra íbúða hefði verið færður á félagsmenn, byggingarkostnaður hefði hækkað vegna breytinga á teikningum sem vanrækt hefði verið að kynna félagsmönnum, fjármögnunaráætlun hefði ekki verið gerð og fjármögnun ekki verið hagstæð. Félagsmálaráðuneytið óskaði eftir því við Húsnæðisstofnun að stofnunin léti bókhaldsfróðan aðila rannsaka uppgjör vegna byggingarkostnaðar. Eftir að húsnæðismálastjórn synjaði erindi þessu ítrekaði félagsmálaráðuneytið beiðni sína og vísaði til lögboðinnar eftirlitsskyldu Húsnæðisstofnunar.

Í forsendum álits umboðsmanns er bent á að ekki sé að finna nein ummæli í lögskýringargögnum um það að hvaða þáttum í framkvæmdum og húsbýggingum byggingarsamvinnufélaga eftirlit Húsnæðisstofnunar eigi að beinast. Þó yrði að telja að þungamiðja eftirlitsins væri fjárhagslegs eðlis. Við skýringu á því hve umfangsmikið eftirlitið ætti að vera bæri að líta til þeirra hagsmuna sem vernda ætti. Áður hefði eftirlitið m.a. verið til verndar opinberum hagsmunum þar sem ríkisábyrgð hefði þá verið veitt á lánum til byggingarsamvinnufélaga, en nú væru það aðallega hagsmunir félaga byggingarsamvinnufélaga sem eftirlitinu væri ætlað að vernda. Þá varð að líta til þess að kosnir voru þeir menn í hverjum byggingarflokki til að fylgjast með framkvæmdum og fjárreiðum flokksins. Með tilliti til hlutverks þessara eftirlitsmanna taldi umboðsmaður eðlilegast að skýra eftirlitshlutverk Húsnæðisstofnunar svo að henni bæri að ganga eftir því að fá senda ársreikninga og hafa eftirlit með því að þeir væru í lögmæltu formi og endurskoðaðir af hinum kosnu eftirlitsmönnum og löggiltum endurskoðanda. Ekki varð ráðið af skýringum Húsnæðisstofnunar að hún hefði haft markvisst og reglubundið eftirlit með þessum þáttum, en umboðsmaður tók fram að stofnunin hefði á ýmsan hátt komið til móts við óskir A, við athugun á málinu.

Umboðsmaður tók fram að líta yrði svo á að í ákvæðum, sem mæltu fyrir um samþykki eða staðfestingu stjórnvalds á ákvörðunum, reglum eða áætlunum, fælist yfirleitt skylda fyrir það stjórnvald til endurskoðunar eða eftirlits með lögmæti, og í sumum tilvikum hagkvæmni, hlutaðeigandi gernings. Hefði sú skylda hvílt á stjórn byggingarsamvinnufélags að láta semja áætlun um byggingarframkvæmdir ásamt greinargerð um öflun nauðsynlegs fjármagns, sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 90/1985 um byggingarsamvinnufélög. Skyldi óheimilt að hefja framkvæmdir þar til húsnæðismálastjórn hefði samþykkt framkvæmdaáætlun félagsins. Framkvæmdaáætlun Bygging fyrir 11. áfanga var ekki borin undir Húsnæðisstofnun til staðfestingar. Það féll utan verksviðs umboðsmanns að fjalla um ábyrgð félagsins eða stjórnenda þess vegna þessa, en umboðsmaður taldi að Húsnæðisstofnun ríkisins hefði borið að benda stjórn félagsins á þennan annmarka, eftir að stofnuninni höfðu borist upplýsingar um hann.

Að lokum benti umboðsmaður á að ákvæði 2. mgr. 99. gr. laga nr. 97/1993, er mæla fyrir um eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með framkvæmdum og húsbýgging-

um byggingarsamvinnufélaga, væru ekki nægilega skýr, og því til þess fallin að valda réttaróvissu. Taldi umboðsmaður brýnt að ákvæði þessi yrðu endurskoðuð, sem og ákvæði reglugerðar nr. 90/1985 um byggingarsamvinnufélög sem um þetta fjalla. Væri mikilvægt að lagaákvæði um opinbert eftirlit gæfu skýrlega til kynna að hvaða þáttum eftirlitið lyti, hvernig því skyldi hagað og til hvaða úrræða mætti grípa. Vakti umboðsmaður athygli Alþingis og félagsmálaráðherra á meinbugum þessum í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

I.

Hinn 30. apríl 1993 barst mér kvörtun A, yfir því, að Húsnæðisstofnun ríkisins hefði ekki sinnt eftirlitsskyldu sinni með framkvæmdum og húsbýggingum 11. áfanga byggingarsamvinnufélagsins, Byggingarfélag ungs fólks, Kópavogi („Bygging í Kópavogi“).

II.

Málavextir eru þeir, að hinn 21. apríl 1992 rituðu íbúar í X 1 og 3, sem var 11. áfangi „Bygging í Kópavogi“, félagsmálaráðuneytinu bréf, þar sem kvartað er yfir fjártöku, ósannsögli og ábyrgðarleysi framkvæmdastjóra og stjórnar félagsins. Nánar laut kvörtunin að því, að færður hefði verið kostnaður vegna óseldra íbúða á félagsmenn, byggingarkostnaður hefði hækkað vegna breytinga á teikningum, sem vanrækt hefði verið að kynna félagsmönnum, framkvæmdastjóri hefði skýrt félagsmönnum ranglega frá hlutverki eftirlitsmanna skv. 7. gr. reglugerðar um byggingarsamvinnufélög, byggingarsamningar hefðu ekki uppfyllt skilyrði 6. gr. reglugerðarinnar um viðurlög við vanefndum, fjármögnunar-áætlun hefði ekki verið gerð og fjármögnun ekki verið hagstæð. Var þess óskað að Húsnæðisstofnun ríkisins sinnti eftirlitsskyldu sinni og endurskoðaði bókhald félagsins og ársreikninga.

Í framhaldi af fundi með félagsmálaráðherra um vanda þessara húsbýggienda rituðu þeir húsnæðismálastjórn bréf, dags. 24. apríl 1992, þar sem farið var fram á aðstoð hennar við að athuga fjármál byggingaráfangans og kanna, hvort þeir ættu að réttu að greiða þennan kostnað, og ef svo væri, hvort ekki væri unnt að veita byggiendum hagstæð langtímalán fyrir óvæntum viðbótarkostnaði, en ella stefndi í að flestir misstu íbúðir sínar.

Húsnæðisstofnun sótti um undanþágu frá félagsmálaráðuneytinu til þess að geta veitt fyrirgreiðslu þeim félagsmönnum áfangans, sem þess óskuðu. Ráðuneytið féllst á þá tilhögun.

Fram kemur í bréfi til framkvæmdastjóra Húsnæðisstofnunar frá lögfræðideild hennar, dags. 5. maí 1992, að deildin teldi Húsnæðisstofnun ekki bera lögum samkvæmt nein skylda til að verða við beiðni um að athuga fjármál byggingaráfangans og kanna, hvort íbúunum bæri að greiða bakreikninga. Þessir aðilar yrðu að leita til lögmanna og/eða til löggiltra endurskoðenda.

Hinn 10. júní 1992 ritaði félagsmálaráðuneytið bréf til Húsnæðisstofnunar og óskaði eftir því, að stofnunin léti fara fram rannsókn af bókhaldsfróðum aðila á uppgjöri vegna byggingarkostnaðar íbúða, meðal annars að X 1 og 3 í Kópavogi, á vegum Bygging í Kópavogi. Var í þessu sambandi vísað til þess eftirlitshlutverks, sem Húsnæðisstofnun væri falið með lögum um byggingarsamvinnufélög.

Erindi þessu var synjað, skv. bókun fundar húsnæðismálastjórnar, „þar sem stofnunin hefur ekki lagt þann skilning í ákvæði laganna, að hún eigi að framkvæma það sem um er beðið í bréfi ráðuneytisins“.

Með bréfi, dags. 22. júlí 1992, ítrekaði félagsmálaráðuneytið beiðni sína og lýsti yfir furðu sinni á afgreiðslu húsnæðismálastjórnar. Lagði ráðuneytið áherslu á, að Húsnæðisstofnun sinnti lögboðinni skyldu sinni og kynnti sér kvartanir félagsmanna í „Bygging í

Reykjavík“ og „Bygging í Kópavogi“ og léti fram fara nauðsynlegar athuganir á rekstri umræddra félaga.

III.

1.

Ég ritaði Húsnæðisstofnun ríkisins bréf, dags. 18. maí 1993, og óskaði þess að hún léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um, hvernig almennt væri staðið að eftirliti með byggingarsamvinnufélögum og hvernig eftirliti með 11. áfanga „Bygging í Kópavogi“ hefði verið hagað af hálfu stofnunarinnar.

Svar Húsnæðisstofnunar barst mér með bréfi, dags. 1. júlí 1993. Í því kemur eftirfarandi m.a. fram:

„Það er ekki rétt að Húsnæðisstofnunin hafi ekki sinnt „eftirlitsskyldu sinni“ með framkvæmdum í 11. byggingarflokki hjá bsf. Bygging í Kópavogi. Það gerði hún með sama hætti og tíðkast hefur, allt frá því að þ.a.l. lagaákvæði tóku gildi. Í bréfi byggjenda í flokki þessum til húsnæðismálastjórnar, ds. 24. apríl 1992, greina þeir frá „bakreikningum, óútskýrðum fjármagnskostnaði, óreiðu á fjármálum, framkvæmdum og upplýsingaskyldu stjórnar. Beiðni um skoðun á 11. byggingaráfanganum og lána-fyrirgreiðslu“. Þegar eftir að bréf þetta barst hófst stofnunin handa við athugun á málinu og var talsverð vinna lögð í helstu þætti þess. Fólst hún m.a. í samtölum og fundahöldum með talsmönnum byggingarflokksins. Svo sem síðar verður skýrt frá í þessu bréfi urðu aðgerðir stofnunarinnar til þess, að byggjendur í flokki þessum una við orðinn hlut, eftir því, sem bezt er vitað; og altént hafa þeir ekki óskað eftir frekari afskiptum stofnunarinnar af sínum málum né heldur frekari fyrirgreiðslu. Viðhorf stjórnarinnar til þessa máls er því það, að stofnunin hafi gert það, sem henni bar að gera og í hennar valdi stóð. Sá fyrirvari er þó á hafður, að bókhaldsgögn flokksins (og félagsins) eru nú í athugun hjá löggiltum endurskoðanda og er niðurstöðu að vænta innan skamms. Verður hún þá send félagsstjórninni og talsmönnum byggingarflokksins; og jafnframt gripið til annarra aðgerða, ef tilefni er til. Komi ekkert óvænt í ljós má vænta þess, að þar með sé þessu máli lokið.

[Eftirlit] stofnunarinnar hefur verið fólgið í því, að þegar einstakir félagsmenn í byggingarsamvinnufélögum, stjórnir byggingarflokka eða stjórnir félaganna sjálfra hafa leitað til hennar með vandkvæði sín, hefur hún ætíð brugðist vel við, tekið málin til ítarlegrar athugunar og gert sitt bezta til að leysa þau. Í þessu efni hefur hún aldrei sparað neitt, hvorki tíma, fé né fyrirhöfn. Hefur hún stundum reitt fram stórar fjárhæðir í þessu skyni, ýmist sem sérstök lán eða til greiðslu á kostnaði við bókhaldsrannsókn. Auk heldur hafa starfsmenn hennar gjarnan lagt fram mikla vinnu við könnun á ýmsum þáttum í starfsemi félaganna, eftir því sem ástæða hefur þótt til, einkum í lögræðideild hennar og tæknipjónustu (kostnaðareftirlit).

Öll laga- og reglugerðarákvæði varðandi eftirlitshlutverk það, sem hér er gert að umtalsefni, hafa alla tíð verið harla takmörkuð og fremur óglögg, að mati þessarar stofnunar. Þar hefur t.d. ekki komið fram hvort eftirlitið ætti að vera fjárhagslegs eðlis, tæknilegs eða félagslegs, nema e.t.v. allt þetta í senn. Vafalaust hefur þó fyrst og fremst verið átt við fjárhagslegt eftirlit. Lögmenn, er stofnunin hefur ráðfært sig við, hafa heldur ekki verið á eitt sáttir um það hve víðtækt það ætti að vera. Sumir hafa nánast talið, að með tilv. lagaákvæði væru bsf.-félögin nánast sett undir „opinbert eftirlit“, sem svo er gjarnan nefnt; aðrir að eftirlitið væri bezt sem minnst; enn aðrir að stofnunin ætti því aðeins að láta mál til sín taka, að sérstakt tilefni gæfist til. Húsnæð-

isstofnunin hefur framfylgt síðastnefnda sjónarmiðinu. Hafi henni, með formlegum hætti, verið gert viðvart um vandræði hjá byggingarsamvinnufélagi, og verið leitað eftir liðveizlu hennar af því tilefni, hefur hún þegar í stað brugðizt við. Þá hafa mál verið könnuð ítarlega, en jafnframt veitt aðstoð og fyrirgreiðsla af ýmsu tagi. Þannig hefur stofnunin tekið föstum tókum öll erfið og vandasöm mál, er henni hafa borizt; en haft sem minnst afskipti af hvers konar misklíð, urg og óánægju, sem oftsinnis hafa komið upp innan vébanda þessara félaga; enda hefði það ært óstöðugan hefði hún haft afskipti af öllum þeim málum.“

Athugasemdir A við svar Húsnæðisstofnunar bárust mér með bréfi, dags. 20. ágúst 1993.

Afrit af bréfi..., löggilts endurskoðanda, til tæknideildar Húsnæðisstofnunar, dags. 12. ágúst 1993, barst mér þann 21. október 1993. Er það svohljóðandi:

„Erindi um skoðun á ársreikningum Bygging – Kópavogi fyrir árin 1989, 1990 og 1991.

Ársreikningar Bygging – Kópavogi eru þannig gerðir að uppgjör félagssjóðs er birt sérstaklega og síðan hver áfangi fyrir sig. Uppsetningin er þannig að auðvelt er að skoða fjárhag hvers byggingaráfanga fyrir sig og stöðu hans við aðra áfanga. Byggingarkostnaður hvers áfanga er vel sundurliðaður svo og aðrar eignir og skuldir. Reikningar eigenda eru sundurliðaðir sérstaklega en upplýsingar um uppreikning þeirra og vaxtaútreikningur hefði mátt fylgja. Sameiginlegum rekstrarkostnaði og yfirumsjón starfandi áfanga er skipt upp í uppgjöri félagssjóðs í hlutfalli við veltu. Skipting sem þessi er ætíð háð mati hverju sinni.

Ársreikningarnir eru allir áritaðir af stjórn félagsins. Uppgjör hvers áfanga er áritað af löggiltum endurskoðanda. Félag skjörnir skoðunarmenn (fyrir hönd húsnæðisstofnunar) eiga einnig að fara yfir bókhald hvers áfanga fyrir sig og árita ársuppgjörin og fengum við efnahagsreikning 11. byggingaráfanga þann 31. desember 1990 sem dæmi um það. Betra hefði verið að áritanir skoðunarmanna áfanganna hefði fylgt öllum ársreikningunum. Ársreikningarnir hafa allir verið yfirfarnir og endurskoðaðir og þannig staðfestir af réttum aðilum.

Skoðun á byggingarkostnaði af okkar hálfu og Húsnæðisstofnunar hefur ekki farið fram. Í 116. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 86/1988 með síðari breytingum hefur stofnunin eftirlits og leiðbeiningarhlutverki að gegna gagnvart byggingarsamvinnufélögum. Hefur verið litið svo á að þetta hlutverk Húsnæðisstofnunar sé almenns eðlis og hefur stofnunin ekki gert kröfu um umsagnir í upphafi framkvæmda né úttektir á lok framkvæmda. Í ljósi þessa hefur ekki verið lagt mat á byggingarkostnað eða önnur atriði í ársreikningum eða starfsemi Bygging – Kópavogi.“

Athugasemdir A við þetta bréf bárust mér með bréfi, dags. 27. október 1993.

Með bréfi, dags. 30. nóvember 1993, kom Húsnæðisstofnun á framfæri við mig „Greinargerð um eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með starfsemi byggingarsamvinnufélaga“, dags. 22. nóvember 1993, sem leggja skyldi fram til kynningar á næsta fundi húsnæðismálastjórnar. Í greinargerðinni kemur fram sú skoðun, að lög og reglur lesnar í samhengi meðal annars við eftirlitshlutverk þriggja manna hóps húsnæðisstofnunar og löggilts endurskoðanda bendi ekki til víðtæks eftirlitshlutverks Húsnæðisstofnunar. Af lagatextanum megj jafnvel ráða að hægt sé að beina til stofnunarinnar ósk um nánari skoðun á ársreikningum og bókhaldi, og sé félaginu þá skylt að veita aðilum frá stofnuninni aðgang að þeim gögnum. Húsnæðisstofnun hljóti að meta, hvort hún skuli verða við slíkri beiðni, enda hafi stofnunin engin úrræði til að þvinga fram þá lausn, sem hún kunnir að telja rétta. Raunar

sé vandséð, að bókhaldsrannsókn eða annað „eftirlit“ stofnunarinnar þjóni einhverjum tilgangi, ræki eftirlitsnefnd félagsmanna skyldur sínar. Þar sem lög og reglugerðir veiti engin úrræði til úrbóta, verði ekki annað séð en að hlutverk Húsnæðisstofnunar sé einungis leiðbeininga- og ráðgjafahlutverk, nema að því er varðar beinar lánveitingar. Þá telur Húsnæðisstofnun að bókhaldsleg endurskoðun hennar leysi ekki vanda byggingarsamvinnufélaga. Hann sé af öðrum rótum runninn. Telur stofnunin, að hún hafi, þegar á allt er litið og miðað við aðstæður hverju sinni, gert eins vel og kostur var og Alþingi og stjórnvöld ætluðust til.

2.

Hinn 30. ágúst 1993 ritaði ég félagsmálaráðherra bréf og óskaði skýringa ráðuneytisins á afstöðu sinni til kvörtunar A. Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 29. desember 1993. Í því kemur eftirfarandi fram:

„Það er skoðun ráðuneytisins að eftirlitshlutverk Húsnæðisstofnunar sé ekki svo víðtækt sem [A] túlkar það í sínum skrifum. Ef stofnunin hefði átt að gegna svo víðtæku eftirlitshlutverki gagnvart byggingarsamvinnufélögum hefði að mati ráðuneytisins þurft að vera skýrari lagaákvæði þar að lútandi, auk þess sem í lögum hefði þurft að tryggja stofnuninni aðstöðu og úrræði til þess að framfylgja slíku eftirliti. Enn fremur er á það bent að skv. 1. og 2. mgr. 96. gr. laga nr. 97/1993 er félagsmönnum byggingarflokks veitt úrræði til að fylgjast með byggingarframkvæmdum og fjárreiðum byggingarsamvinnufélaga. Telur ráðuneytið með hliðsjón af þessum lagaákvæðum og eðli samvinnufélaga að eftirlitsskyldur með byggingarsamvinnufélögum hvíli fyrst og fremst á félagsmönnum sjálfum og að Húsnæðisstofnun eigi aðeins að grípa inn í þegar sérstakt tilefni er til, svo sem vegna rökstuddra ábendinga félagsmanna eða þegar stofnunin telur nauðsynlegt að fá nánari skýringar á ársreikningum félaganna. Hlutverk stofnunarinnar sé þá að gefa hlutlæga sérfræðiumsögn og óska eftir opinberri rannsókn ef tilefni er til. Er í þessu sambandi einnig vakin á því athygli að frá því að þetta ákvæði var lögfest hafa tengsl ríkisins við byggingarsamvinnufélög breyst þannig að ekki eru sömu rök fyrir eftirlitsskyldu opinberra aðila og áður. Þannig nutu byggingarsamvinnufélög samkvæmt lögum nr. 36/1952 og lögum nr. 59/1973 ríkisábyrgðar á skuldabréfum sínum. Ekki er heldur lengur um að ræða lánveitingar úr Byggingarsjóði ríkisins til fjármögnunar byggingarsamvinnufélaga. Sú orðalagsbreyting, sem átti sér stað með lögum nr. 60/1984 og gerð var grein fyrir hér að ofan [„öruggt eftirlit“ verður að „eftirlit“] styður þá niðurstöðu að vilji löggjafans hafi verið sá að draga úr eftirlitsskyldum Húsnæðisstofnunar með byggingarsamvinnufélögum. Telur ráðuneytið að eftirlitsskyldur stofnunarinnar séu nú fyrst og fremst fjárhagslegs eðlis þar sem eftirlit með byggingarframkvæmdunum sem slíkum hafi byggst á því að þær voru í gildistíð eldri laga fjármagnaðar með framkvæmdaláni til framkvæmdaðila sem greidd voru á byggingartímanum. Framkvæmdalán voru síðan greidd upp með lánum úr Byggingarsjóði ríkisins til kaupenda íbúðanna. Þær breytingar sem gerðar voru á lánveitingum úr Byggingarsjóði ríkisins með lögum nr. 54/1986 leiddu til þess að lánsútsóknir einstakra kaupenda í byggingarflokki voru afgreiddar á mismunandi tímamarki og því var eftir gildistöku laganna ekki lengur unnt að koma framkvæmdalánum við. 29. gr. laga nr. 60/1984, sem kvað á um framkvæmdalán, var þó ekki úr gildi felld fyrir en með 13. gr. laga nr. 47/1991. 2. másl. 1. mgr. 82. gr. laga nr. 60/1984 (2. másl. 1. mgr. 109. gr. laga nr. 86/1988), sem 2. mgr. 9. gr. reglugerðar um byggingarsamvinnufélög á sér stoð í, var þó ekki felld á brott fyrir en með 19. gr. laga nr. 61/1993. Er þörf á því að endurskoða ákvæði reglugerðarinnar með tilliti til

þessara breytinga og jafnvel lögin sjálf með hliðsjón af því að ákvæði þeirra um eftirlitsskyldur Húsnæðisstofnunar hafa valdið vafa í framkvæmd.

... Í bréfi [A], dags. 26. apríl sl., kemur fram að í apríl 1992 hafi byggjendur í 11. áfanga Bygging í Kópavogi fengið að vita um 30 milljón króna umframkostnað og í framhaldi af því hafi þeir snúið sér til félagsmálaráðuneytis og Húsnæðisstofnunar með beiðni um fjárhagsaðstoð og rannsókn á málefnum byggingarsamvinnufélagsins. Komið hafi verið til móts við fyrrnefndu beiðnina en ekki hina síðarnefndu.

Í bréfi sínu dags. 20. ágúst sl. kvartar [A] enn fremur yfir því að Húsnæðisstofnun hafi brugðist skyldum sínum með því að byggingarsamvinnufélagið hafi hafið byggingarframkvæmdir án þess að húsnæðismálastjórn hafi staðfest framkvæmdaáætlun félagsins, sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 90/1985. Telur hann að stofnunin hefði átt að stöðva framkvæmdir þar til framkvæmdaáætlun lægi fyrir. Hann telur einnig að stofnunin hefði átt að kynna byggjendum rétt sinn varðandi veru þeirra í byggingarsamvinnufélagi og vara fólk við að taka þátt í þessum félögum. Einnig tilgreinir hann að opinberar ásakanir byggjenda í 9. og 10. áfanga sama byggingarsamvinnufélags og beiðni þeirra um aðstoð Húsnæðisstofnunar um mitt ár 1990 hefði átt að vera ærið tilfni til að stofnunin brygðist við.

Í bréfi Húsnæðisstofnunar, dags. 1. júlí sl., kemur fram að þegar, eftir að bréf byggjenda dags. 26. apríl 1992 hafi borist stofnuninni, hafi verið hafist handa um athugun á málinu en stofnunin hefði fyrir þann tíma enga ástæðu haft til að ætla annað en framkvæmdir á vegum þessa byggingarflokks gengju vel og eðlilega fyrir sig. Athugun hefði farið fram hjá þjónustuforstjóra vegna verkstjórnar og samræmingar við meðferð málsins, í ráðgjafarstöð vegna greiðsluvanda fólksins, í tæknipjónustu vegna athugunar á byggingarkostnaði, í lögfræðideild varðandi hlutverk stofnunarinnar í málinu og í húsbrefadeild vegna hugsanlegra lánveitinga. Í bréfinu kemur enn fremur fram að fólkið hafi lagt mjög mikla áherslu á að tryggja sér langtímalán til lausnar á málinu og því hefði í reynd sú hlið málsins fengið nokkurn forgang í stofnuninni. Löggiltum endurskoðanda hafi síðan verið falið að gera könnun á bókhaldi félagsins. Í bréfi stofnunarinnar dags. 30. nóv. sl. kemur fram að sú könnun hafi eigi gefið til kynna að stórfelld mistök hafi átt sér stað í byggingarframkvæmdum félagsins eða að illa hafi verið haldið á fjármunum þess og einstakra byggjenda.

Varðandi viðhorf ráðuneytisins til kvörtunar [A] skal tekið fram að með bréfi til húsnæðismálastjórnar dags. 10. júní 1992 óskaði ráðuneytið eftir því að Húsnæðisstofnun léti fara fram rannsókn af bókhaldsfróðum aðila á uppgjöri vegna byggingarkostnaðar íbúða í þessum byggingarflokki með vísan til þess eftirlitshlutverks sem stofnuninni er falið með lögum. Í bréfum húsnæðismálastjórnar var tilkynnt að stjórnin hefði ekki talið sér fært að verða við erindi ráðuneytisins. Í bréfi ítrekaði ráðuneytið ósk um rannsókn og í framhaldi af því mun endurskoðanda hafa verið falið að gera könnun á bókhaldi byggingarsamvinnufélagsins. Eins og fram kemur í bréfi [. . .] endurskoðanda, dags. 12. ágúst sl., fól athugun hans ekki í sér skoðun og mat á byggingarkostnaði. Í bréfi Húsnæðisstofnunar, dags. 30. nóv. sl., kemur hins vegar fram að stofnunin hafi komið því á framfæri við sama endurskoðanda og tæknipjónustu stofnunarinnar að þau efnisatriði, sem gerð er grein fyrir í fylgiskjali með bréfi [A], dags. 20. ágúst sl., verði rannsökuð til hlítar. Eftir því sem ráðuneytið veit best mun þeirri athugun ekki vera lokið.

Af ofangreindu er ljóst að ráðuneytið taldi að Húsnæðisstofnun hefði ekki brugðist á tilhlýðilegan hátt við beiðni byggjenda um rannsókn í upphafi. Ráðuneytið telur hins vegar að með því að fela endurskoðanda könnun á bókhaldi byggingarsamvinnufélagsins og með því að fyrirskipa könnun á áðurgreindum efnisatriðum

hafi stofnunin brugðist rétt við. Ráðuneytið treystir sér ekki til að láta í ljós álit á því hvort kvartanir byggjenda í 9. og 10. flokki sama byggingarsamvinnufélags árið 1990 hefðu átt að vera tilefni til þess að stofnunin brygðist við enda hefur ráðuneytið ekki í höndum fullnægjandi gögn til mats á því.

Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 90/1985 um byggingarsamvinnufélög er byggingarsamvinnufélagi óheimilt að hefja byggingarframkvæmdir fyrr en húsnæðismálastjórn hefur staðfest framkvæmdaáætlun félagsins. Þessu ákvæði mun ekki hafa verið fylgt í því tilviki sem hér um ræðir. Ráðuneytið telur þó ekki að lagaskilyrði séu til þess að húsnæðismálastjórn gæti lagt fram kröfu um lögbann á framkvæmdir í slíkum tilvikum. Hins vegar hefði getað komið til álita að beita sektarákvæðinu í 13. gr. reglugerðarinnar.

Með vísan til þess sem fram kemur hér að ofan telur ráðuneytið að það falli ekki undir eftirlitshlutverk Húsnæðisstofnunar að kynna byggjendum almennt rétt sinn varðandi veru í byggingarsamvinnufélagi og jafnvel vara fólk við að taka þátt í þessum félögum eins og fram kemur hjá [A].“

Athugasemdir A við bréf ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 10. janúar 1994. Með bréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 5. maí 1994, barst mér bréf endurskoðanda til húsnæðisstofnunar, dags. 15. apríl 1994:

„Erindi um skoðun á ársreikningi Bygging – Kópavogi fyrir árið 1992 og umsögn um erindi [A] húsbyggjanda til umboðsmanns Alþingis.

Ársreikningur 1992 er gerður með sama hætti og ársreikningar undanfarinna ára sem við höfum þegar fengið til umsagnar.

Ársreikningar Bygging – Kópavogi eru þannig gerðir að uppgjör félagssjóðs er birt sérstaklega og síðan hver áfangi fyrir sig. Uppsetningin er þannig að auðvelt er að skoða fjárhag hvers byggingaráfanga fyrir sig og stöðu hans við aðra áfanga. Byggingarkostnaður hvers áfanga er vel sundurliðaður svo og aðrar eignir og skuldir. Reikningar eigenda eru sundurliðaðir sérstaklega en upplýsingar um uppreikning þeirra og vaxtaútreikninga hefðu mátt fylgja. Sameiginlegum rekstrarkostnaði og yfirumsjón starfandi áfanga er skipt upp í uppgjöri félagssjóðs í hlutfalli við veltu. Skipting sem þessi er ætíð háð mati hverju sinni.

Ársreikningur 1992 er lagður fram og áritaður af stjórn félagsins en stjórnin er öll úr 11. áfanga. Félagskjörinn endurskoðandi áritar ársreikning félagssjóðs án fyrirvara. Löggiltur endurskoðandi fór yfir og endurskoðaði bókhald 11. áfanga og áritaði uppgjorið án fyrirvara. Félagskjörnir skoðunarmenn fyrir hönd húsbyggjenda í 11. áfanga fengu að skoða öll gögn áfangans og höfðu þeir tvo löggilta endurskoðendur sem aðstoðarmenn með sér. Félagskjörnu skoðunarmennirnir árituðu ekki uppgjorið en gerðu heldur ekki athugasemdir við efni uppgjörsins. Ársreikningurinn var þannig samþykktur á félagsfundi og stjórnin endurkjörin. Framkvæmdum við 9. og 10. áfanga var löngu lokið þó endanleg uppgjör væru ekki afstaðin. Vegna þess voru birtir efna-hagsreikningar 31. desember 1992 fyrir þessa áfanga. Samkvæmt þessu er ársreikningur Bygging – Kópavogi fyrir árið 1992 formlega samþykktur. Þó hefði verið betra að hafa áritanir skoðunarmanna hvers áfanga fyrir sig með uppgjörinu. Sú fimm manna stjórn sem kosin var á vordögum 1992 úr hópi byggjenda 11. áfanga hefur setið síðan og er að ljúka endanlegu uppgjöri áfangans samkvæmt upplýsingum frá fyrrverandi framkvæmdastjóra félagsins.

Vegna erindis [A] til umboðsmanns Alþingis vekur athygli að hann setur fram skoðanir sínar í nafni byggjenda í 11. áfanga, en það eru sömu aðilar og hafa skipað stjórn félagsins, annast val endurskoðanda og annast rekstur félagsins frá 1992, og fyr-

ir þann tíma með 9. og 10. áfanga. Miðað við efni þessara athugasemda ættu félagsfundir og stjórnarfundir að vera eðlilegur vettvangur þessara umræðna. Auk þess hefði eftirlit félagsmanna og skoðunarmanna átt að draga fram ef eitthvað óeðlilegt væri að gerast í starfsemi félagsins. Ársreikningar undanfarinna ára hafa verið endurskoðaðir og samþykktir athugasemdalaust og kemur þannig fram vilji og álit meirihluta félagsmanna hverju sinni.

Í ljósi þessa vakna spurningar um það fyrir hvern og með hvaða hagsmuni í huga frekari rannsóknir á starfsemi Byggung – Kópavogi ætti að fara fram. Tekið skal fram að við höfum ekki skoðað efnislega athugasemd [A].“

IV.

Í álitinu mínu gerði ég grein fyrir löggjöf um byggingarsamvinnufélög og eftirlit með framkvæmdum og húsbyggingum þeirra, og rakti þær breytingar á löggjöf og stjórnvaldsfyrirmælum, sem lutu að kvörtun A. Í álitinu segir:

„Ákvæði um eftirlit með byggingarsamvinnufélögum hafa verið í lögum frá því að fyrstu lög voru sett um byggingarsamvinnufélög. Kvað 13. gr. laga nr. 71/1932 um byggingarsamvinnufélög svo á, að ríkisstjórnin sæi um öruggt eftirlit með framkvæmdum og húsbyggingum þeirra félaga, er störfuðu samkvæmt lögnum. Mælti C-liður 3. greinar laganna fyrir um ríkisábyrgð á lánnum félaganna. Engar skýringar er að finna í greinargerð, sem fylgdi frumvarpi því, er varð að umræddum lögum (Alpt. 1932, A–deild, bls. 531). Samsvarandi ákvæði er að finna í 25. gr. og C-lið 15. gr. laga nr. 36/1952, um opinbera aðstoð við byggingar íbúðarhúsa í kaupstöðum og kauptúnum, sem er endurútgáfa laga nr. 44/1946 með síðari breytingum. Ekki er heldur að finna skýringar í greinargerð með frumvarpi því, er varð að þessum lögum, hvað í eftirlitinu eigi að felast (Alpt. 1951, A–deild, bls. 953 og Alpt. 1945, A–deild, bls. 405 og 411). Í 34. gr. laga nr. 30/1970 um Húsnæðismálastofnun ríkisins, sbr. lög nr. 59/1973, voru svohljóðandi ákvæði:

„Húsnæðismálastofnun ríkisins skal vera stjórnnum byggingarsamvinnufélaga til aðstoðar og leiðbeiningar við byggingarframkvæmdir og undirbúning þeirra, sbr. 3. gr. Stofnunin skal m.a. aðstoða við útvegum leigulóða og láta í té teikningar í samræmi við þá grein. Enn fremur skal hún með framkvæmdalánnum samkvæmt A-lið 8. gr. stuðla að því, að unnt sé að bjóða út framkvæmdir.

Húsnæðismálastofnun skal hafa öruggt eftirlit með framkvæmdum og húsbyggingum samvinnufélaga. Skal þeim skylt að senda Húsnæðismálastofnuninni ársreikninga sína, og jafnan skal hún hafa aðgang að bókhaldi þeirra. Þá skal hún vinna að því að koma á samræmdum reglum um skiptingu byggingarkostnaðar milli einstakra íbúðareigenda.“

Um þessa grein segir í athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 59/1973, að eðlilegt virðist að aðstoð við byggingarsamvinnufélög og eftirlit með þeim, sem nú sé að mestu í höndum félagsmálaráðuneytisins, en einnig að nokkru leyti í höndum fjármálaráðuneytisins, verði falið þeirri stofnun, sem nú fari með húsnæðismál af hálfu ríkisvaldsins. (Alpt. 1972, A–deild, bls. 760.)

Í 29. grein sömu laga var ákvæði um fjáröflun byggingarsamvinnufélaga, og var í D-lið greinarinnar kveðið á um ríkisábyrgð á veðdeildarlánnum Landsbanka Íslands til lífeyrissjóðs eða innlánsstofnunar, sem félli niður, ef bréfin væru framseld.

Í 3. mgr. 30. gr. laganna var það ákvæði, að við stofnun nýs byggingarflokks skyldi kjósa þrjá menn úr hópi þeirra byggjenda til þess að fylgjast með framkvæmdum og fjárreiðum byggingarflokksins. Skyldu þeir hafa aðgang að öllum gögnum félagsins um þeirra byggingarflokk, vera viðstaddir opnun tilboða og fylgjast með samningum við verktaka og

enn fremur yfirfara og stimpla með dagsetningu ásamt löggiltum endurskoðanda öll fylgiskjöl og árita reikninga byggingarflokksins. Þannig frá gengnir skyldu reikningar lagðir fyrir fund viðkomandi byggingarflokks til staðfestingar. Í umræðum á Alþingi sagði fram-sögumaður félagsmálanefndar, sem lagt hefði til, að málsgreininni yrði bætt við, að greinin skýrði sig sjálf. „En það hefur verið talið, að þeir, sem eru í þessum byggingarflokkum, eða þeirra fulltrúar, hafi ekki ævinlega fylgt nægilega með fjárreiðum og öðru í sambandi við byggingarnar og þetta oft og tíðum valdið misskilningi, sem sé hægt að komast fyrir með þessari reglu“. (Alþt. 1972–73, B–deild, dálk. 3362.)

Við setningu laga nr. 51/1980 um Húsnæðisstofnun ríkisins voru felld úr gildi lög nr. 30/1970, nema V. kafli, sbr. lög nr. 59/1973.

Lög 60/1984 um Húsnæðisstofnun ríkisins leystu lög nr. 51/1980 af hólmi, og hafa þau lög ákvæði í VIII. kafla um byggingarsamvinnufélög. Þar segir:

„78. gr.

Byggingarsamvinnufélagi sé aflað fjár:

...

- b. Með lánum skv. 11. gr. laga þessara. Íbúðum, sem byggingarsamvinnufélögum er veitt lán til, skal að jafnaði skila fullgerðum, en þó skal húsnæðismálastjórn veita undanþágu frá því skilyrði ef tryggilega er kveðið á um á hvaða verkstigi loka-áfangi skuli skilað.

...

79. gr.

Byggingarsamvinnufélag skal gera byggingarsamning við félagsmenn áður en framkvæmdir hefjast. Í samningnum skal m.a. kveðið á um greiðslutilhögun, afhendingartíma og viðurlög við vanefndum. Þar skal enn fremur kveðið á um rétt félagsmanna byggingarflokksins til að fylgjast með framkvæmdum á byggingarstigi og vera með í ráðum.

Þegar nýr byggingarflokkur er stofnaður skulu þeir, sem aðild eiga að honum, kjósa þrjá menn úr sínum hópi til þess að fylgjast með framkvæmdum og fjárreiðum byggingarflokksins. Þessir menn skulu hafa aðgang að öllum gögnum félagsins varðandi þeirra byggingarflokk og hafa rétt til að vera viðstaddir opnun tilboða og fylgjast með samningum við verktaka. Enn fremur skulu þeir ásamt löggiltum endurskoðanda yfirfara öll fylgiskjöl og árita reikninga byggingarflokksins. Þannig frá gengnir skulu reikningar lagðir fyrir fund viðkomandi byggingarflokks til staðfestingar. Félagsstjórn úrskurðar um skiptingu byggingarkostnaðar milli einstakra íbúðareigenda í samræmi við ákvæði byggingarsamnings og almennar reglur ef til eru.

...

82. gr.

Húsnæðisstofnun ríkisins skal vera stjórnnum byggingarsamvinnufélaga til aðstoðar og leiðbeiningar við byggingarframkvæmdir og undirbúning þeirra. . . .

Húsnæðisstofnun ríkisins skal hafa eftirlit með framkvæmdum og húsbýggingum byggingarsamvinnufélaga. Skal þeim skylt að senda Húsnæðisstofnuninni ársreikninga sína, og jafnan skal hún hafa aðgang að bókhaldi þeirra.“

Í athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 60/1984, segir við allar ofangreindar greinar, að þær séu óbreyttar eða efnislega óbreyttar frá gildandi lögum (Alþt. 1983, A–deild, bls. 883).

Við endurskoðun laganna, sem síðan voru endurútfegin sem lög nr. 86/1988, voru

ekki gerðar breytingar á framangreindum ákvæðum. Er b-liður 112. gr. laga nr. 86/1988 samhljóða b-lið 78. gr. laga nr. 60/1984, 2. og 3. mgr. 113. gr. laga nr. 86/1988 samhljóða 2. og 3. mgr. 79. gr. laga nr. 60/1984 og 116. gr. laga nr. 86/1988 samhljóða 82. gr. laga nr. 60/1984.

Fram til ársins 1993 voru ekki gerðar breytingar á lögnum, er þýðingu hafa fyrir mál það, sem hér er til umfjöllunar. Lagabreytingarnar höfðu þó í för með sér breytingar á greinarnúmerum. Þá má geta laga nr. 24/1991, sem bættu nýjum kafla inn í lög, um húsnæðissamvinnufélög og búseturétt. Eftir breytinguna eru ákvæði í 138. og 139. gr. laganna um eftirlit Húsnæðisstofnunar með þeim félögum. Í fyrrnefndu greininni eru nákvæm fyrirmæli um, að þegar húsnæðissamvinnufélag sækir um lán úr Byggingarsjóði verkamanna, skuli koma fram ýmis atriði varðandi framkvæmdaáætlun, til þess að Húsnæðisstofnun geti tekið afstöðu til lánveitinga. Í 3. mgr. 139. gr. er síðan ákvæði, samhljóða eftirlitsákvæðinu varðandi byggingarsamvinnufélög.

Árið 1993 voru gerðar nokkrar breytingar á lögnum með lögum nr. 61/1993 og þau síðan endurútgefin sem lög nr. 97/1993. Er vísað til greinarnúmera í samræmi við hin endurútgefnu lög. Í 95. gr. laganna hefur verið felld niður tilvísun til fjáröflunar byggingarsamvinnufélaga með lánum úr Byggingarsjóði ríkisins, en lög nr. 47/1991 námu hið almenna lánakerfi sjóðsins úr gildi, þannig að tilvísunin átti ekki lengur við, eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 61/1993 (Alþt. 1992, A–deild, bls. 2670). Féll þá einnig niður ákvæðið um að íbúðum skyldi skila fullgerðum, nema undanþága húsnæðismálastjórnar væri fengin.

Eftir breytinguna eru 1. og 2. mgr. 96. gr. laga nr. 97/1993 samhljóða 1. og 2. mgr. 79. gr. laga nr. 60/1984. Þá er 2. mgr. 99. gr. laga nr. 97/1993 samhljóða 2. mgr. 82. gr. laga nr. 60/1984, en breytingar á 1. mgr. eru þær, að fellt er niður ákvæði um að húsnæðismálastjórn beri að stuðla að því með tilteknum lánum að framkvæmdum sé lokið á sem stystum tíma. Þá er bætt við því ákvæði að gjald skuli koma fyrir leiðbeiningar og aðstoð við stjórnir byggingarsamvinnufélaga.

Í 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 90/1985 um byggingarsamvinnufélög er ákvæði samhljóða 1. mgr. 79. gr. laga nr. 60/1984. Í 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar er ákvæði, sama efnis og í 2. mgr. 79. gr. laga nr. 60/1984. Í 9. gr. reglugerðarinnar er ákvæði um gerð framkvæmdaáætlunar og að óheimilt sé að hefja byggingarframkvæmdir fyrir en húsnæðismálastjórn hafi staðfest framkvæmdaáætlun. Í 11. gr. reglugerðarinnar er ákvæði, svo til samhljóða 1. mgr. 82. gr. laga nr. 60/1984, en skýrar kveðið á um að aðstoð húsnæðisstofnunar sé samkvæmt ósk byggingarsamvinnufélagsins sjálfs. 12. gr. reglugerðarinnar er samhljóða 2. mgr. 82. gr. laga nr. 60/1984.“

V.

Í forsendum álitsins sagði:

„1.

A kvartar yfir því, að Húsnæðisstofnun ríkisins hafi ekki sinnt eftirlitsskyldu sinni með framkvæmdum og húsbyggingum 11. áfanga byggingarsamvinnufélagsins Byggingarfélag ungs fólks, Kópavogi.

Eins og áður segir, er mælt svo fyrir í 2. mgr. 99. gr. laga nr. 97/1993, að Húsnæðisstofnun ríkisins skuli hafa *eftirlit* með framkvæmdum og húsbyggingum byggingarsamvinnufélaga. Fyrir lögfestingu laga nr. 60/1984 skyldi húsnæðisstofnun hafa *öruggt eftirlit* með framkvæmdum og húsbyggingum byggingarsamvinnufélaga. Með lögum nr. 60/1984 var orðið *öruggt* felld úr lagatextanum. Af hálfu félagsmálaráðuneytisins er þetta talið benda til þess, að með þessu hafi löggjafinn viljað draga úr eftirlitsskyldu húsnæðisstofnunar með byggingarsamvinnufélögum. Ekki verður þó fallist á, að þetta verði ráðið með

fullri vissu, því að í athugasemdum í greinargerð við VIII. kafla frumvarps þess, er varð að lögum nr. 60/1984, segir, að ekki sé lagt til að þar séu gerðar „neinar afgerandi breytingar frá gildandi lögum“ (Alpt. 1983, A–deild, bls. 882).

Eins og vikið er nánar að í kafla IV. hér að framan, er ekki að finna nein ummæli í lögskýringargögnum um það, að hvaða þáttum í framkvæmdum og húsbyggingum byggingarsamvinnufélaga eftirlit húsnæðisstofnunar eigi að lúta. Ef litið er á 2. másl. 2. mgr. 99. gr. laga nr. 97/1993, þá kemur þar fram, að byggingarsamvinnufélögum sé skylt að senda húsnæðisstofnuninni ársreikninga sína og að hún skuli jafnan hafa aðgang að bókhaldi þeirra. Með samanburðarskýringu á 1. og 2. másl. 2. mgr. 99. gr. er eðlilegast að skýra 1. másl. 2. mgr. 99. gr. svo, að þungamiðja eftirlits húsnæðisstofnunar með byggingarsamvinnufélögum sé fjárhagslegs eðlis.

Við skýringu á því, hve umfangsmikið eftirlitið eigi að vera, ber m.a. að líta til þess, að nú eru það aðallega hagsmunir félaga í byggingarsamvinnufélögum, sem eftirlitinu er ætlað að vernda, en í upphafi var eftirlitið vafalítið einnig til verndar opinberum hagsmunum, þar sem ríkisábyrgð var þá veitt af lánum til byggingarsamvinnufélaga. Við nánari afmörkun á eftirlitinu verður að hafa í huga, að hver byggingarflokkur á að kjósa þrjá menn úr sínum hópi til þess að fylgjast með framkvæmdum og fjárreiðum byggingarflokksins. Þessir menn eiga að hafa aðgang að öllum gögnum félagsins um þeirra byggingarflokk og hafa rétt til að vera viðstaddir opnun tilboða og fylgjast með samningum við verktaka. Ennfremur eiga þeir, ásamt löggiltum endurskoðanda, að yfirfara öll fylgiskjöl og árita reikninga byggingarflokksins, sbr. 2. mgr. 96. gr. laga nr. 97/1993.

Með tilliti til lögmæltis hlutverks hinna kosnu eftirlitsmanna og löggilts endurskoðanda, er eðlilegast að skýra eftirlitshlutverk húsnæðisstofnunar svo, að henni beri að ganga eftir því að fá senda ársreikninga byggingarsamvinnufélaga og hafa eftirlit með því, að ársreikningar séu í lögmæltu formi og að reikningar hvers byggingarflokks hafi verið endurskoðaðir og áritaðir af hinum kosnu eftirlitsmönnum og löggiltum endurskoðanda í samræmi við ákvæði 2. mgr. 96. gr. laga nr. 97/1993. Þar sem sérstök ástæða þykir til, getur húsnæðisstofnun ákveðið ítarlegri athugun, en skv. 2. mgr. 96. gr. laga nr. 97/1993 á húsnæðisstofnun rétt til aðgangs að bókhaldi byggingarsamvinnufélaga.

Ekki verður ráðið af skýringum húsnæðisstofnunar, að hún hafi haft markvisst og reglubundið eftirlit með þeim þáttum, sem hér að framan getur. Aftur á móti hefur hún á ýmsan hátt komið til móts við óskir A. Löggiltum endurskoðanda var falið að kanna bókhald félagsins og eru niðurstöður hans birtar hér að framan í III. kafla. Í tilefni af endurskoðun þessari lagði A fram lista yfir 10 atriði, sem hann taldi þurfa að rannsaka til hlítar. Þar má nefna, að teikningum hefði verið breytt án samráðs við félagsmenn, sem leitt hefði til hækkunar á byggingarverði, að bygging hússins hefði ekki verið boðin út nema að litlu leyti o.fl. Þessi atriði voru ekki rannsökuð af endurskoðanda þeim, er húsnæðisstofnun leitaði til. Fallast má á, að flest þessara atriða séu þess eðlis að fjalla hefði átt um þau á stjórnar- og félagsfundum byggingarsamvinnufélagsins. Fengist þar ekki viðunandi niðurstæða, gat félagsmaður borið réttarágreininginn undir dómstóla. Aftur á móti má benda á, að úr því að húsnæðisstofnun leitaði á annað borð til löggilts endurskoðanda um fjárhagslega endurskoðun hefði verið rétt að hann svaraði þeim lið athugasemda A, er laut að því, hvort byggingarkrani og vinnuskúrar félagsins hefðu verið afskrifaðir með eðlilegum hætti, en A telur, að kraninn og skúrarnir hafi verið seldir á hæsta verði á milli byggingaráfanga og því allar afskriftirnar lent á 11. áfanga.

2.

Samkvæmt 9. gr. reglugerðar nr. 90/1985 um byggingarsamvinnufélög skal stjórn byggingarsamvinnufélags láta semja ítarlega áætlun um byggingarframkvæmdir ásamt greinargerð um öflun nauðsynlegs fjármagns til framkvæmdanna, áður en hafist er handa

um þær. Er byggingarsamvinnufélagi óheimilt að hefja byggingarframkvæmdir fyrr en húsnæðismálastjórn hefur staðfest framkvæmdaáætlun félagsins. Nær samhljóða ákvæði er að finna í 12. gr. samþykktar fyrir Byggingarfélag ungs fólks, Kópavogi.

Líta verður svo á, að í ákvæðum, sem mæla fyrir um samþykki eða staðfestingu stjórnvalds á ákvörðunum, reglum eða áætlunum annars aðila, felist yfirleitt skylda fyrir umrætt stjórnvald til endurskoðunar eða eftirlits með lögmati, og í sumum tilvikum hagkvæmni, hlutaðeigandi gernings.

Í samræmi við þessi viðhorf verður að telja að í 9. gr. reglugerðar nr. 90/1985 um byggingarsamvinnufélög felist m.a. skylda fyrir húsnæðismálastjórn til þess að hafa eftirlit með því að byggingaráætlun sé í samræmi við lög nr. 97/1993 og reglugerð nr. 90/1985.

Upplýst er, að framkvæmdaáætlun félagsins fyrir 11. áfanga var ekki borin undir húsnæðisstofnun til staðfestingar. Var greinargerð um öflun nauðsynlegs fjármagns til framkvæmdanna því aldrei borin undir húsnæðisstofnun, áður en hafist var handa um byggingu. Af kvörtun A virðist ljóst, að hann telur að mikill fjármagnskostnaður hafi orðið til vegna slæmrar fjárstýringar og vanrækslu stjórnenda byggingarsamvinnufélagsins við öflun hagstæðs lánsfjár.

Í máli þessu verður ekki fjallað um ábyrgð félagsins eða stjórnenda þess á því, að ekki var farið að fyrimælum 9. gr. reglugerðar nr. 90/1985 um byggingarsamvinnufélög og 2. mgr. 12. gr. samþykktar byggingarfélagsins, þar sem það fellur utan valdsviðs umboðsmanns Alþingis skv. lögum nr. 13/1987. Hér kemur því aðeins til athugunar þáttur Húsnæðisstofnunar ríkisins.

Eins og áður segir, er byggingarsamvinnufélagi óheimilt að hefja byggingarframkvæmdir fyrr en húsnæðismálastjórn hefur staðfest framkvæmdaáætlun félagsins, sbr. 2. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 90/1985 og 2. mgr. 12. gr. samþykktar byggingarfélagsins. Þar sem Húsnæðisstofnun ríkisins ber að hafa eftirlit með framkvæmdum og húsbýggingum byggingarsamvinnufélaga skv. 2. mgr. 99. gr. laga nr. 97/1993, verður að telja að húsnæðisstofnun hafi borið að benda stjórn félagsins á þennan annmarka, eftir að upplýsingar höfðu borist stofnuninni um hann, með einum eða öðrum hætti, og fylgja því eftir með tiltækum ráðum að úr honum yrði bætt.

3.

Ég tel, að ákvæði 2. mgr. 99. gr. laga nr. 97/1993 séu ekki nægilega skýr og af þeim sökum til þess fallin að valda réttaróvissu fyrir byggingarsamvinnufélögin, félaga þeirra og ekki síst Húsnæðisstofnun ríkisins.

Ég tel brýnt að ákvæði 2. mgr. 99. gr. laga nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins verði endurskoðuð svo og tilsvarandi ákvæði í reglugerð nr. 90/1985 um byggingarsamvinnufélög. Í þessu sambandi vil ég áréttta, að mikilvægt er að lagaákvæði um opinbert eftirlit gefi skýrlega til kynna, að hvaða þáttum eftirlitið skuli snúa, hvernig haga beri eftirlitinu, þ. á m. um upplýsingaöflun, og loks til hvaða úrræða stjórnvald geti gripið, ef í ljós kemur að eftirlitsskyld starfsemi er ekki í samræmi við lög.

Af framangreindu tilefni tel ég ástæðu til þess að vekja athygli Alþingis og félagsmálaráðherra á þessum meinbugum á lögum nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

VI.

Niðurstöðu álits míns, dags. 17. nóvember 1994, dró ég saman með eftirfarandi hætti:

„Það er samkvæmt framansögðu niðurstæða mín, að Húsnæðisstofnun ríkisins hafi ekki gengið nægilega markvisst og reglubundið eftir því, að henni væru sendir ársreikningar byggingarsamvinnufélaga, þannig að stofnunin gæti rækt eftirlit með því að þeir væru í lögmeiltu formi og að reikningar hvers byggingarflokks hefðu verið endurskoðaðir

og áritaðir af hinum kosnu eftirlitsmönnum og löggiltum endurskoðanda í samræmi við ákvæði 2. mgr. 96. gr. laga nr. 97/1993. Þá tel ég, að húsnæðisstofnun hafi borið að benda stjórn Byggingarfélags ungs fólks, Kópavogi, á að áætlun um byggingarframkvæmdir ásamt greinargerð um öflun nauðsynlegs fjármagns til framkvæmdanna hefðu ekki verið lagðar fyrir húsnæðisstofnun til staðfestingar, og fylgja því eftir með tiltækum ráðum, að úr þessum annmarka yrði bætt.

Loks er athygli vakin á því, að ákvæði 2. mgr. 99. gr. laga nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins séu ekki nægilega skýr og því til þess fallin að valda réttaróvissu. Af þeim sökum er álit þetta sent félagsmálaráðherra og Alþingi með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmanns Alþingis.“

VII.

Með bréfi, dags. 2. maí 1995, óskaði ég eftir upplýsingum félagsmálaráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af áliti mínu. Svar ráðuneytisins, dags. 21. júní 1995, hljóðar svo:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 2. maí 1995, þar sem spurst er fyrir um það hvort teknar hafi verið einhverjar ákvarðanir í tilefni af áliti yðar, dags. 17. nóvember 1994, í máli [A], en í niðurstöðu þess álits var vakin athygli ráðuneytisins á því að ákvæði 2. mgr. 99. gr. laga nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins, um eftirlit Húsnæðisstofnunar með byggingarsamvinnufélögum, væru ekki nægilega skýr.

Af þessu tilefni skal upplýst að málefni þetta hefur verið kynnt ráðherra sérstaklega. Tekin verður ákvörðun snemma í haust hvort tekið verði á þessu atriði í frumvarpi og mun yður verða tilkynnt það sérstaklega.“

8.2. Félagslegar íbúðir. Útreikningur kaupverðs. (Mál nr. 805/1993)

A kvartaði yfir úrskurði húsnæðismálastjórnar þar sem útreikningur húsnæðisnefndar Reykjavíkur á kaupverði félagslegrar íbúðar var staðfestur. Í bréfi til A rakti umboðsmaður ákvæði laga um Húsnæðisstofnun ríkisins sem máli skiptu um ákvörðun kaupverðs og tók fram að af dómum Hæstaréttar í Hrd. 1987.1361 og Hrd. 1988.413 yrði ráðið að útreikning greiðslu til seljanda skyldi miða við þær lagareglur sem í gildi væru þegar sveitarstjórn neytti forkaupsréttar síns. Umboðsmaður vísaði til þess að með 63. gr. laga nr. 60/1984 hefði verið gerð veruleg breyting á útreikningi greiðslu til seljenda íbúða sem byggðar hefðu verið fyrir gildistöku laga nr. 51/1980, þannig að miða skyldi við að seljandi fengi endurgreitt stofnframlag sitt með 1% vöxtum og verðbótum og að auki tiltekinn hluta upphaflegra lána fyrir hvert ár sem hann hefði átt íbúðina, ásamt vöxtum og verðbótum. Þann tíma, sem 63. gr. laga nr. 60/1984 hefði verið í gildi, hefðu tíðkast tvær aðferðir við útreikning á greiðslu til seljanda og hefði sú aðferð að jafnaði verið notuð sem leitt hefði til hærri greiðslu við innlausn. Það var niðurstaða umboðsmanns að ekki hefði verið gengið á rétt A með úrskurði húsnæðismálastjórnar og að því væru ekki tilefni til að fjalla frekar um kvörtun A. Hins vegar upplýsti umboðsmaður að hann hefði ákveðið, á grundvelli 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að taka til athugunar, að eigin frumkvæði, reglur um greiðslur til seljenda svonefndra félagslegra íbúða.

Í bréfi til A, dags. 22. febrúar 1994, vegna kvörtunar sem hann bar fram, út af ákvörðun á kaupverði félagslegrar íbúðar, sagði:

„1.

Ég vísa til kvörtunar þeirrar, sem þér báruð fram 1. apríl 1993 út af úrskurði húsnæðismálastjórnar 4. febrúar 1993, en þar var staðfestur útreikningur húsnæðisnefndar Reykjavíkur í október 1991 á greiðslu til yðar í tilefni af sölu íbúðar yðar að [X] 18 í Reykjavík.

Á sérstöku eyðublaði, sem dagsett er í október 1991 og ber yfirskriftina „Útreikningur á eignarhluta seljanda reglan um 4% aukaverðbætur. Gildir um óverðtryggð- og hluta-verðtryggð lán“, var yður gerð grein fyrir útreikningi húsnæðisnefndar Reykjavíkur. Útreikning þennan kærðuð þér til húsnæðismálastjórnar með bréfi 8. október 1991, sem staðfesti hann með úrskurði sínum 4. febrúar 1993.

2.

Íbúðina í húseigninni að [X] 18 eignuðust þér með afsali 24. október 1968. Var íbúðin byggð á vegum framkvæmdanefndar byggingaráætlunar. Um byggingu hennar og ráðstöfun fór eftir lögum nr. 97/1965, en þau lög breyttu lögum nr. 19/1965 um Húsnæðismálastofnun ríkisins. Á grundvelli þeirra laga var sett reglugerð nr. 78/1967 um íbúðabyggingar ríkisins og Reykjavíkurborgar. Er þér rituðuð undir fyrrnefnt afsal, hafði áður nefndri reglugerð verið breytt með reglugerð nr. 122/1968 og voru fyrirmæli reglugerðarinnar látin fylgja afsalinu. Í 1. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar var tekið fram, að Húsnæðismálastofnun ríkisins hefði forkaupsrétt að íbúðinni. Síðan sagði svo um útreikning á söluverði íbúðarinnar í 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 122/1968:

„Söluverð slíkrar íbúðar má ekki vera hærra en kaupverð hennar, að viðbætti verðhækkun, sem samkvæmt vísitölu byggingarkostnaðar hefur orðið á þeim hluta kostnaðarverðs íbúðarinnar, sem fallið hefur í gjalddaga og verið greiddur, þegar forkaupsréttar er neytt. Enn fremur skal bæta virðingarverði þeirra endurbóta, sem á sama tíma hafa verið gerðar, og draga frá hæfilega fyrningu, hvorttveggja samkvæmt mati dómkvaddra manna. Ef maður hefur átt íbúðina í 10 ár, má hann að auki njóta verðhækkunar, sem svarar helmingi af eftirstöðvum lánsins, þegar sala fer fram. Ef maður hefur átt íbúðina í 20 ár, má hann njóta verðhækkunar á verði allrar íbúðarinnar, ef hann greiðir eftirstöðvar lánsins að fullu.“

Í rökstuðningi fyrir kvörtun yðar vísid þér til áðurgreinds bréfs yðar frá 8. október 1991 til húsnæðismálastjórnar, en þar lýsid þér þeirri skoðun yðar, að um sölu íbúðarinnar hafi ekki verið farið eftir fyrirmælum reglugerðar nr. 122/1968. Ég lít því svo á, að kvörtun yðar lúti að þeim reglum, sem beitt hafi verið við útreikning á greiðslu til yðar við sölu nefndrar íbúðar.

3.

Lög nr. 8/1968 breyttu ákvæðum laga nr. 19/1965 og laga nr. 97/1965. Var með þeim lögum kveðið á um forkaupsrétt Húsnæðismálastofnunar ríkisins og hvernig reikna skyldi söluverð íbúða. Geyma lögin ákvæði samhljóða áðurgreindu ákvæði reglugerðar nr. 122/1968. Fyrirnefnd lög nr. 97/1965 voru felld úr gildi með lögum nr. 30/1970 um Húsnæðismálastofnun ríkisins. Með lögum nr. 106/1970, um sölu á íbúðum, sem byggðar eru af framkvæmdanefnd byggingaráætlunar í Reykjavík eða til útrýmingar heilsuspillandi húsnæðis, voru sett ákvæði samhljóða ákvæðum laga nr. 8/1968 um útreikning kaupverðs.

Lög nr. 51/1980 komu í stað laga nr. 30/1970. Í 3. mgr. 65. gr. laga nr. 51/1980 er tekið fram, að við gildistöku þeirra skuli stjórn verkamannabústaða í Reykjavík taka við umráðarétti þeirra íbúða, sem byggðar voru samkvæmt lögum nr. 97/1965 af „Framkvæmdanefnd byggingaráætlunar“. Skyldu verkamannabústaðir Reykjavíkur annast endurkaup og

endursölu þeirra og um meðferð þeirra skyldu gilda sömu reglur og um verkamannabústaði. Í 66. gr. laga nr. 51/1980 voru fyrirmæli um útreikning kaupverðs. Voru þau efnislega óbreytt frá því, sem verið hafði, að því viðbættu að eftirstöðvar lána voru miðaðar við uppfærðan höfuðstól (Alpt. 1979, A–deild, bls. 239). Með bráðabirgðalögum nr. 78/1982 og 50/1983 var fyrrnefndri reiknireglu breytt. Í inngangi bráðabirgðalaga nr. 50/1983 segir, að nauðsynlegt hafi reynst, að

„ . . . sníða af annmarka á reglum laganna um innkaup og endursölu félagslegra íbúða, sem komið hafa í ljós í framkvæmd og hindrað eðlilega sölu. Er þá einkum haft í huga að koma í veg fyrir stökkbreytingar á verðlagningu íbúðanna og að samræma verðlagningarreglurnar og gera þær einfaldari í framkvæmd.“

Með bráðabirgðalögum nr. 78/1982 og 50/1983 var 66. gr. laga nr. 51/1980 breytt og hljóðaði sú grein þannig eftir breytinguna:

„Kaupverð félagslegrar íbúðar samkvæmt 65. gr. skal vera kostnaðarverð hennar eða síðasta kaupverð að viðbættri hækkun, sem samkvæmt vísitölu byggingarkostnaðar hefur orðið á kostnaðarverði íbúðarinnar, þegar forkaupsréttar er neytt, og að viðbættu virðingarverði endurbóta, sem á eigninni hafa verið gerðar, en að frádræginginni fyrningu, 0,5%–1% á ári, af framreiknuðu kaupverði.“

Frá greiðslu kaupverðs til seljanda skal draga ógjaldfallnar eftirstöðvar áhvílandi stofnlána úr Byggingarsjóði verkamanna og Byggingarsjóði ríkisins framreiknaðar að fullu samkvæmt byggingarvísitölu og er þá seljandi laus við greiðslu eftirstöðvanna. Seljandi skal að nokkru leyti njóta reiknaðra verðbóta eftir byggingarvísitölu af óverðtryggðum eftirstöðvum fyrrnefndra stofnlána þannig að hann fái 4% af verðbótum fyrir hvert ár, sem hann hefur átt íbúðina, að hámarki fyrir 25 ár. Þessar verðbætur reiknast þó ekki á eignarhaldstíma eftir 31. desember 1985. Frá greiðslu kaupverðs til seljanda skal einnig draga uppfærðar eftirstöðvar skuldabréfa vegna annarra lána sem veitt kunna að hafa verið síðar úr Byggingarsjóði ríkisins umfram áðurnefnd stofnlán.“

Lög nr. 60/1984 um Húsnæðisstofnun ríkisins felldu úr gildi lög nr. 51/1980. Í V. kafla þeirra voru ákvæði um forkaupsrétt sveitarfélaga „á íbúðum byggðum skv. lögum fyrir gildistöku laga nr. 51/1980“. Í 1. og 2. mgr. 63. gr. laganna var kveðið á um útreikning á greiðslu til seljenda slíkra íbúða með eftirfarandi hætti:

„Seljandi íbúðar skal fá endurgreidda þá fjárhæð, sem hann greiddi af kaupverði íbúðarinnar þegar hann festi kaup á íbúðinni, með 1% vöxtum og verðbótum. Að auki skal hann fá greiddan eftir því sem við á 1/26, 1/33 eða 1/42 hluta upphaflegra lána fyrir hvert ár, sem hann hefur átt íbúðina, einnig með vöxtum og verðbótum. Verðbætur skal greiða miðað við hækkun lánskjaravísitölu en heimilt er að miða við byggingarvísitölu ef lánskjaravísitala liggur ekki fyrir. Draga skal frá 1/2%–fyrningu fyrir hvert ár eignarhaldstíma.“

Stjórn verkamannabústaða skal greiða seljanda andvirði endurbóta á íbúðinni skv. nánara samkomulagi milli þeirra. Sömuleiðis skal taka tillit til ástands íbúðar við afhendingu, einnig skv. nánara samkomulagi.“

Í skýringum við 63. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 60/1984, segir svo:

„Hér kemur fram sú grundvallarbreyting að endurgreiðsla til seljanda tekur mið af þeirri fjárhæð, sem hann hefur greitt í upphafi af kostnaðarverði íbúðarinnar, auk

hlutfalls af upphaflegu láni Byggingarsjóðs verkamanna og/eða Byggingarsjóðs ríkisins til íbúðarinnar. Gert er ráð fyrir að mat á endurbótum og göllum íbúðar verði fyrst og fremst samkomulagsatriði milli seljanda og stjórnar verkamannabústaða. Má hiklaust gera ráð fyrir að á þann hátt verði yfirgnæfandi fjöldi endursölumála afgreiddur. Sú miðstýring, sem til þessa hefur verið við matið hefur ekki gefið góða raun og reynst tafsöm í framkvæmd.“ (Alþt. 1983, A–deild, bls. 881.)

Nánari ákvæði um útreikning umræddrar greiðslu voru sett í reglugerð nr. 467/1984, um verðlagningu félagslegra íbúða, sem byggðar voru fyrir 1. júlí 1980. Síðar voru slík ákvæði tekin í 47. gr. reglugerðar nr. 180/1987, um Byggingarsjóð verkamanna og félagslegar íbúðir, og hljóðar 47. gr. svo:

„Prátt fyrir ákvæði 46. gr. skal seljandi íbúðar ekki fá lægri greiðslu en hann hefði fengið samkvæmt áðurgildandi reglum um 4% aukaverðbætur fyrir hvert ár eignarhaldstíma ásamt reglum um 0,5–1% árlega fyrningu. Þessar aukaverðbætur reiknast þó ekki á eignarhaldstíma eftir 1. júlí 1984.

Stjórn verkamannabústaða skal greiða seljanda andvirði endurbóta á íbúðinni skv. nánara samkomulagi milli þeirra eða að mati matsnefndar félagslegra íbúða. Sömuleiðis skal taka tillit til ástands íbúðar við afhendingu. Allur kostnaður vegna endurbóta skal liggja fyrir áður en gert er upp við seljanda. Seljandi framkvæmir það viðhald sem þurfa þykir en stjórn verkamannabústaða lætur ella framkvæma það á hans kostnað. Við eigendaskiptin skal tryggilega gæta þess að íbúðin sé í sem bestu ástandi og eins nærri því upprunalega og hægt er að teknu tilliti til eðlilegrar notkunar hennar.

Við sölu ber seljanda að koma í skil áhvílandi lánnum svo og greiða gjaldfallnar greiðslur, sem lögveð eiga í íbúðinni, miðað við þann dag sem eigendaskipti fara fram.

Við útreikninga skulu sveitarstjórnir gefa seljendum og kaupendum kost á að koma athugasemdum á framfæri.

Seljandi íbúðar á rétt til fullnaðargreiðslu skv. þessari grein eða úrskurði matsnefndar félagslegra íbúða innan 8 vikna frá afhendingu íbúðar.“

Lög nr. 60/1984 voru síðar endurútgefin sem lög nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins. Var þá í 80. gr. laganna samhljóða ákvæði og áður greindi í 63. gr. laga nr. 60/1984. Lög nr. 86/1988 hafa síðan sætt töluverðum breytingum, án þess þó að áðurgreindum reiknireglum hafi verið breytt, sbr. nú 1. mgr. 88. gr. laga nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins.

Um útreikning greiðslu eru nú nánari ákvæði í 97. gr. reglugerðar nr. 46/1991 um félagslegar íbúðir og Byggingarsjóð verkamanna, svohljóðandi:

„Um íbúðir, byggðar samkvæmt lögum fyrir gildistöku laga nr. 51/1980 og sem keyptar eru inn í fyrsta sinn, gilda eftirfarandi reglur um verðlagningu, sbr. 104. gr. laga nr. 86/1988 með áorðnum breytingum (101. gr., sbr. lög nr. 130/1990).

Verðlagsgrundvöllur útreiknings á eignarhluta seljanda (upphaf eignarhaldstíma) miðast í fyrsta lagi við kaupsamning og þá grunnvísitölu sem þar kemur fram og í öðru lagi við grunnvísitölu skuldabréfs Byggingarsjóðs ríkisins/Byggingarsjóðs verkamanna, eftir því hvað eðlilegast verður talið í hverju tilviki miðað við afhendingartíma íbúðar og endanlegan byggingarkostnað.

Vextir, 1% einfaldir ársvextir, reiknast af stofnframlagi seljanda.

Verðbætur á stofnframlagi seljanda, ásamt vöxtum, reiknast frá upphafi eignar-

halds til söludags. Skulu þær miðast við byggingarvísitölu þar til birting lánskjaravísitölu hófst hinn 1. júní 1979. Eftir þann tíma skal reikna út verðbætur eftir lánskjaravísitölu.

Fyrning, 1/2% fyrir hvert ár eignarhalds, reiknast af kaupverði íbúðar eins og það er framreiknað með verðbótum.

Hlutföll upphaflegra lána, þ.e. 1/26, 1/33 og 1/42, reiknast fyrir jafnmörg heil ár og seljandi hefur átt íbúðina ásamt 1% einföldum ársvöxtum og verðbótum.

Um endurbætur, vanrækslu á viðhaldi og uppgjör á lánum Byggingarsjóðs verkamanna og/eða ríkisins gilda ákvæði 98. gr.“

4.

Í greinargerð þeirri, er fylgdi úrskurði húsnæðismálastjórnar frá 4. febrúar 1993, er meðal annars getið framangreindra reiknireglna og þeirra breytinga, sem urðu á þeim með 63. gr. laga nr. 60/1984. Er í þessu sambandi eftirfarandi tekið fram í greinargerðinni:

„Þrátt fyrir gildandi reglur í 80. gr. l. 86/1988 hafa útreikningar á endurgreiðslu til seljanda einnig verið framkvæmdir með stoð í reglugerðarákvæði, sem styðst við eldri lög, sbr. nú 99. gr. reglugerðar nr. 46/1991, . . .“

Ennfremur segir í nefndri greinargerð:

„Á þeim tíma, þ.e. í 6 1/2 ár, sem verðlagningarreglur 63. gr. l. 60/1984 hafa verið í lögum, hafa tvær aðferðir verið notaðar við útreikning á endurgreiðslu til seljanda. Að jafnaði hefur sú aðferð verið notuð, sem hefur gefið hærri endurgreiðslu við innlausn, sbr. 99. gr. reglug. nr. 46/1991.“

Framangreint ákvæði 99. gr. reglugerðar nr. 46/1991, um félagslegar íbúðir og byggingarsjóð verkamanna, er svohljóðandi:

„Þrátt fyrir ákvæði 97. gr. skal seljandi íbúðar ekki fá lægri greiðslu en hann hefði fengið samkvæmt áðurgildandi reglum um 4% aukaverðbætur fyrir hvert ár eignarhaldstíma ásamt reglum um 0.5–1.0% árlega fyrningu. Þessar aukaverðbætur reiknast þó ekki á eignarhaldstíma eftir 1. júlí 1984.

Að öðru leyti gilda ákvæði 98. gr.“

Í 97. gr. reglugerðar nr. 46/1991, sem vísað er til í 99. gr. reglugerðarinnar, er að finna nánari fyriræli um beitingu áðurgreindrar reiknireglu, er kom til sögunnar með 63. gr. laga nr. 60/1984, en þau lög voru birt 13. júní 1984.

5.

Af dómum Hæstaréttar frá 23. október 1987 (Hrd. 1987:1361) og 15. mars 1988 (Hrd. 1988:413) verður ráðið, að útreikning á greiðslu til seljanda af verðmæti íbúða, sem hafa verið byggðar af framkvæmdanefnd byggingaráætlunar, skuli miða við þær lagareglur, sem í gildi eru, þegar sveitarstjórn neytir forkaupsréttar síns. Verður við það að miða, að í umræddu tilviki hafi það verið í október 1991, er endanlegur útreikningur húsnæðisnefndar Reykjavíkur lá fyrir. Gilti þá um útreikninginn 80. gr. laga nr. 86/1988, enda er tekið fram í fyrirsögn V. kafla laga nr. 86/1988, að kaflinn taki til íbúða, sem byggðar hafi verið „skv. lögum fyrir gildistöku laga nr. 51/1980“.

Ráðið verður af þeim lagaákvæðum, sem rakin eru í 3. kafla hér að framan, að með 63. gr. laga nr. 60/1984 hafi verið gerð veruleg breyting á útreikningi á greiðslu til seljanda

íbúða, sem byggðar höfðu verið fyrir gildistöku laga nr. 51/1980. Ákvæðið felur í sér, að miða skuli við að seljandi íbúðar fái endurgreitt stofnframlag sitt með 1% vöxtum og verðbótum og að auki tiltekinn hluta upphaflegra lána fyrir hvert ár, sem hann hefur átt íbúðina, ásamt vöxtum og verðbótum.

Í greinargerð með fyrrgreindum úrskurði húsnæðismálastjórnar frá 4. febrúar 1993 er frá því skýrt, að á þeim tíma, sem verðlagningarreglur 63. gr. laga nr. 60/1984 hafi verið í gildi, hafi tíðkast tvær aðferðir við útreikning á greiðslu til seljanda. Að jafnaði hafi sú aðferð verið notuð, sem gefið hafi hærri greiðslu við innlausn, sbr. 99. gr. reglugerðar nr. 46/1991. Niðurstaða úrskurðar húsnæðismálastjórnar ríkisins frá 4. febrúar 1993 er reist á 99. gr. reglugerðar nr. 46/1991.

Kemur þá til athugunar, hver hefði orðið niðurstaða um fjárhæð greiðslu til yðar miðað við 80. gr. laga nr. 86/1988. Húsnæðismálastjórn hefur gert grein fyrir útreikningi á þessum grunni í fskj. nr. 10 með umræddum úrskurði sínum. Í fyrsta lagi er þar reiknuð sú greiðsla, sem í upphafi var greidd af kaupverði íbúðarinnar, og bætt við 1% vöxtum og verðbótum, en dregin frá 1/2% fyrning fyrir hvert ár eignarhaldstímans. Tel ég, að útreikningurinn sé að þessu leyti í samræmi við 1. másl. og lokamálslið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 86/1988. Samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 80. gr. á seljandi í tilviki því, sem hér er til umræðu, að fá greiddan 1/33 hluta af upphaflegum lánnum fyrir hvert ár, sem hann hefur átt íbúðina, „einnig með vöxtum og verðbótum“, eins og segir í ákvæðinu. Ekki er svo ljóst sem skyldi, hvort reikna skuli verðbætur og vexti frá þeim tíma, sem seljandi eignaðist íbúð sína, eða frá gjalddaga viðkomandi afborgunar. Húsnæðismálastjórn byggir útreikninga sína á því, að miða beri greiðslur þessar við gjalddaga. Ég hallast að því, að þessi lögskýring húsnæðismálastjórnar sé rétt. Miðað við þann skilning yrði fjárhæð endurgreiðslu til yðar lægri, ef beitt væri 80. gr. laga nr. 86/1988 í stað reiknireglu þeirrar, sem húsnæðismálastjórn lagði til grundvallar í úrskurði sínum um útreikning á greiðslu til yðar.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að eigi hafi verið gengið á rétt yðar með úrskurði húsnæðismálastjórnar frá 4. febrúar 1993. Tel ég því, að ekki sé tilefni til að fjalla frekar um kvörtun yðar. Ég tel samt rétt að upplýsa, að ég hef ákveðið á grundvelli 5. gr. laga nr. 13/1987 að taka til athugunar reglur um greiðslur til seljenda svonefndra félagslegra íbúða. Af því tilefni hef ég ritað húsnæðismálastjórn og félagsmálaráðuneytinu . . .“

8.3. Greiðslur til seljenda félagslegra íbúða. (Mál nr. 1001/1994)

I.

Hinn 1. febrúar ákvað ég, í tilefni af þremur málum, er ég hafði haft til umfjöllunar, að taka til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, reglur um greiðslur til seljenda svonefndra félagslegra íbúða, sbr. 85.-88. gr. laga nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins, og 95.-99. gr. reglugerðar nr. 46/1991, um félagslegar íbúðir og Byggingarsjóð verkamanna, svo og tiltekna þætti í meðferð þeirra mála hjá þeim stjórnvöldum, sem í hlut eiga.

II.

Ég ritaði húsnæðismálastjórn bréf 22. febrúar 1994. Sama dag ritaði ég samhljóða bréf til félagsmálaráðuneytisins, svohljóðandi:

„Ég hef ákveðið á grundvelli 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að taka til athugunar reglur um greiðslur til seljenda svonefndra félagslegra íbúða, sbr.

nú 85.-88. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, og 95.-99. gr. reglugerðar nr. 46/1991, um félagslegar íbúðir og Byggingarsjóð verkamanna, svo og tiltekna þætti í meðferð þeirra mála hjá þeim stjórnvöldum, sem í hlut eiga. Tilefni ákvörðunar minnar eru þrjú mál, sem ég hef fjallað um að undanfögnu og lauk með bréfum þeim, er hér fylgja með í ljósriti.

Það eru tilmæli mín, að félagsmálaráðuneytið lýsi viðhorfi sínu til eftirtalinnna atriða:

1. *Hvort ekki sé ástæða til að endurskoða lagagrundvöll útreikninga á greiðslum til seljenda félagslegra íbúða, sem byggðar hafa verið samkvæmt lögum fyrir gildistöku laga nr. 51/1980.*

Í greinargerðum húsnæðismálastjórnar, sem fylgdu úrskurðum stjórnarinnar frá 4. febrúar og 12. maí 1993 og vikið er að í ofangreindum bréfum mínum, er því meðal annars lýst, að við gildistöku hinna nýju verðlagningarreglna með lögum nr. 60/1984 hafi skapast mikið vandræðaástand í endursöluferfinu. Hafi húsnæðismálastjórn séð sig knúna til að óska eftir því við félagsmálaráðuneytið að reglurnar yrðu lagfærðar. Er síðan í nefndum greinargerðum húsnæðismálastjórnar nánar lýst aðdraganda að 99. gr. reglug. nr. 46/1991, sem heimilar að beita eldri reglum um útreikning á greiðslu til seljanda. Segir í greinargerðum húsnæðismálastjórnar, að á þeim tíma, sem verðlagningarreglur 63. gr. laga nr. 60/1984 hafi verið í gildi, hafi tvær aðferðir verið notaðar við útreikning á greiðslu til seljanda. „Að jafnaði [hafi] sú aðferð verið notuð, sem hefur gefið hærri endurgreiðslu við innlausn, sbr. 99. gr. reglug. 46/1991.“

Ég fellst út af fyrir sig á það, að góðra gjalda sé vert að rétta hlut manna, sem hallað hafi verið á í lögum, svo óviðunandi sé. Hins vegar er varla við það búandi, að ósamræmi sé milli gildandi lagareglna og þeirra útreikningsreglna, sem beitt er í framkvæmd.

2. *Hvort samræmis sé gætt við útreikning þeirra greiðslna, sem um ræðir í 1. lið hér að framan.*

Samkv. fyrrgreindum greinargerðum húsnæðismálastjórnar, hefur „að jafnaði“ verið valin sú útreikningsaðferð, sem hafi leitt til hærri greiðslu við innlausn. Ég tel nauðsynlegt, að húsnæðismálastjórn upplýsi, hvort undantekningar hafi verið gerðar frá nefndri framkvæmd, að velja þá aðferð, sem leiddi til hærri greiðslu, og ef svo er, á hvaða sjónarmiðum þau frávik hafi byggst.

3. *Hvort við endurskoðun á lagareglum um útreikning greiðslu til seljenda félagslegra íbúða sé ekki rétt að hyggja að ýmsum grundvallaratriðum slíks útreiknings.*

Í þessu sambandi bendi ég á, að æskilegt er, að slíkar reglur séu skýrar og einfaldar, þannig að þeir, sem hlut eiga að máli, eigi sem auðveldast að skilja niðurstöður þeirra.

Ég tel einnig koma til athugunar, að reglur verði settar um mat á kostnaði af nauðsynlegum endurbótum, sem falla eiga á seljanda við sölu.

Prenns konar reglur gilda nú um afskriftir við útreikning greiðslna til seljanda. Í reglum frá 1984 um verðbætur á afskriftir eru íbúðir afskrifaðar um 0,5% á ári fyrir hvert ár, sem seljandi hefur átt íbúðina. Í reglum um 4% aukaverðbætur frá sama ári eru afskriftirnar hins vegar 1,0% á ári fyrstu 20 árin, sem seljandi hefur átt íbúðina, og 0,5% eftir það. Í reglum, sem gilda um íbúðir seldar eða byggðar eftir 1990, eru afskriftirnar 1,5% á ári fyrstu 20 árin en 0,75% eftir það. Það vekur athygli, að afskriftirnar eru mestar fyrstu árin eftir kaup. Afskriftir reiknast með öðrum orðum ekki frá byggingarári, eins og yfirleitt er venja. Þá eru þær mestar fyrstu 20 árin, sem kaup-

andi á eignina, en innan þessa tíma selja flestir aftur eignirnar. Þá má benda á, að við uppgjör á greiðslu til seljanda við sölu vissra eigna, þar á meðal tveggja íbúða, sem fjallað er um í fyrrnefndum bréfum mínum, koma tvær reglur til greina. Annars vegar reglan um 4% aukaverðbætur og hins vegar reglan um verðbætur á afborganir. Afskriftir eru þó ekki þær sömu, eða 0,5% í öðru tilfallinu og 1,0% í hinu.

Ofangreindar afskriftarreglur virðast ganga lengra en gerist á almennum markaði, sérstaklega í þeim tilvikum, þar sem mest fyrning er reiknuð fyrstu 20 árin, en yfirleitt er talið að íbúðarhúsnæði gangi hægar úr sér fyrstu árin eftir byggingu. Svo virðist því, að afskriftarreglur taki a.m.k. ekki í öllum tilvikum mið af aldri, ástandi og byggingarefni íbúða, heldur liggi þar að einhverju leyti önnur sjónarmið til grundvallar.

Af þeim ástæðum, sem að framan eru raktar, er ég þeirrar skoðunar, að athuga beri, hvort ekki sé ástæða til að taka umræddar afskriftarreglur til endurskoðunar með það fyrir augum að samræma þær og meta tilgang þeirra.

Ennfremur kemur að mínum dómi til athugunar, að kveða skýrar á í lögum en nú er gert í 1. mgr. 88. gr. laga nr. 97/1993, frá hvaða tíma skuli reikna vexti og verðbætur af tilgreindum hluta upphaflegra lána, svo og við hvaða vexti skuli miðað.

4. *Hvort ekki sé til athugunar að endurskoða eyðublöð þau, sem notuð eru af húsnæðisnefndum við uppgjör greiðslu til seljanda.*

Ég tel rétt að íhuga, hvort ekki sé rétt að endurskoða umrædd uppgjörseyðublöð í þeim tilgangi, að þau sýni skýrar en nú er, hvað metið sé og hvernig niðurstaða sé fengin. Einnig ætti eyðublaðið að geyma nauðsynlegar upplýsingar samkvæmt 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

5. *Hvort ekki sé ástæða til að setja lagareglur um tilnefningu matsmanna.*

Athygli mína hefur vakið, að störf sérstakra matsmanna skv. 85. gr. laga nr. 97/1993 hafa verið unnin af húsnæðisnefndum eða aðilum á þeirra vegum. Ekkert skýrt ákvæði er í lögum um það, hver eigi að tilnefna umrædda matsmenn eða hvaða almennt hæfisskilyrði slíkir matsmenn eigi að uppfylla. Það verður almennt ekki talið í samræmi við almennar grundvallarreglur, ef húsnæðisnefnd, sem kaupandi eignar, hefur algert sjálfðæmi um það, hver skuli skipaður til að annast mat, og skipi til þess starfsmenn sína eða nefndarmenn húsnæðisnefndar.

6. *Hvort ekki beri að taka af skarið í lögum, að heimilt skuli að skjóta ágreiningi um greiðslu til seljanda skv. 88. gr. laga nr. 97/1993 til húsnæðismálastjórnar.*

Í 92. gr. kemur fram, að húsnæðismálastjórn skuli úrskurða um þann ágreining milli seljenda íbúða og húsnæðisnefnda, sem til hennar er vísað og varðar útreikning á greiðslu til seljenda skv. 85. gr., svo og ákvarðanir um endursölu íbúða skv. 86. gr. Í ákvæðinu er þess aftur á móti ekki getið, að bera megi upp ágreining um útreikning á greiðslu til seljanda skv. 4. mgr. 87. gr. eða 88. gr. laganna. Með tilliti til réttaröryggis borgaranna tel ég mikilvægt, að kærheimild til húsnæðismálastjórnar séu ekki settar þröngar skorður, enda er hér iðulega um mikla hagsmuni að ræða fyrir hlutaðeigandi seljendum.

7. *Hvort ekki eigi að taka af allan vafa um það, hvort bera megi ákvarðanir húsnæðismálastjórnar til félagsmálaráðuneytisins.*

Þegar stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins var breytt með lögum nr. 61/1993, var

ekki tekin afstaða til þess í lögnum, hvort kæra mætti ákvarðanir húsnæðismála-stjórnar skv. 92. gr. laganna til félagsmálaráðuneytisins. Ég tel rétt, með tilliti til 1. mgr. 2. gr. laga nr. 97/1993, að tekið verði skýrt á því í lögnum, ef ætlunin er að slíkar ákvarðanir verði ekki kærðar til félagsmálaráðherra.“

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér 29. mars 1994. Þar segir meðal annars:

„Það tilkynnist yður hér með að starfandi er nefnd til að undirbúa frumvarp á grundvelli skýrslu nefndar sem falið var að meta reynsluna af framkvæmd laga nr. 70/1994 um félagslegar íbúðir. Eitt þeirra fjölmörgu atriða er nefndin hefur skoðað eru reglur varðandi greiðslur til seljanda félagslegra íbúða. Á fundi nefndarinnar 1. mars sl. var efni áður tilvitnaðs bréfs yðar rætt sérstaklega. Og mun það verða lagt til grundvallar við endurskoðun reglna um innlausn félagslegra íbúða.

Áformað er að niðurstöður nefndarinnar liggi fyrir n.k. haust og mun yður þá verða send skýrsla nefndarinnar til kynningar.“

Með bréfi, dags. 28. apríl 1994, tilkynnti ég félagsmálaráðherra og húsnæðismála-stjórn, að í framhaldi af viðbrögðum félagsmálaráðuneytisins hefði ég ákveðið að hafa að svo stöddu eigi frekari afskipti af máli þessu. Með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis óskaði ég þess að félagsmálaráðuneytið veitti mér upplýsingar um niðurstöðu nefndar þeirrar, sem starfaði að framangreindu frumvarpi, er þær lægju fyrir, svo og afstöðu ráðuneytisins til þeirra.

III.

Með 26. gr. laga nr. 58, frá 8. mars 1995, um breyting á lögum nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins, sbr. lög nr. 12/1994, var breytt lagaákvæðum um endursölu félagslegra íbúða.

Af því tilefni ritaði ég félagsmálaráðuneytinu bréf 26. maí 1995. Þar óskaði ég þess, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að félagsmálaráðuneytið skýrði, að hvaða leyti hefði verið tekið tillit til ábendinga í bréfi mínu til ráðuneytisins frá 22. febrúar 1994 við framangreindar lagabreytingar og í framkvæmd. Þá óskaði ég þess, að ráðuneytið skýrði, hvort fyrirhugað væri að breyta lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins með tilliti til ábendingar minnar í lið 7 í framangreindu bréfi, þannig að tekinn yrði af vafi um, hvort kæra mætti ákvarðanir húsnæðismálastjórnar til félagsmálaráðuneytisins.

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 20. júní 1995. Þar segir meðal annars:

„*Spurning nr. 1.*

Hvort ekki sé ástæða til að edurskoða lagagrundvöll útreikninga á greiðslum til seljenda félagslegra íbúða, sem byggðar hafa verið samkvæmt lögum fyrir gildistöku laga, nr. 51/1980.

Í h-lið 26. gr. laga, nr. 58/1995, eru 4% aukaverðbætur lögfestar, en þær hafa verið reiknaðar sem einn liður í söluverði þessara íbúða frá og með bráðabirgðalögum nr. 50/1983. Tilurð þessarar útreikningsreglu mun yður kunn og því óþarft að endurtaka hér.

Jafnframt skal bent á tvö önnur atriði er lúta að íbúðum frá þessum tíma og tekin voru til endurskoðunar í hinum nýju lögum. Í fyrsta lagi er söluverð íbúðanna nú sérstaklega skilgreint í lögnum. Þar er lagt til grundvallar að verð íbúða þessara verði ákvarðað á sama hátt og á íbúðum byggðum eftir gildistöku laga nr. 51/1980 og er það í samræmi við framkvæmdina til þessa. Og í öðru lagi eru nú tekin af öll tví-

mæli um að um útreikning á eignarhlut seljanda íbúða, sem byggðar voru til útrýmingar á heilsuspillandi húsnæði fyrir gildistöku laga, nr. 51/1980, verði farið eftir sömu reglum og þegar aðrar félagslegar íbúðir frá þeim tíma eiga í hlut. Framkvæmdin hefur verið sú, en lagaákvæðin afar óljós.

Spurning nr. 2.

Hvort samræmis sé gætt við útreikning þeirra greiðslna sem um ræðir í 1. lið hér að framan.

Hér vísar ráðuneytið til fyrsta hluta í svari við spurningu nr. 1.

Spurning nr. 3.

Hvort við endurskoðun á lagareglum um útreikning á greiðslu til seljenda félagslegra íbúða sé ekki rétt að hyggja að ýmsum grundvallaratriðum slíks útreiknings.

Í bréfi yðar er í fyrsta lagi lögð áhersla á nauðsyn þess að reglur um þetta efni séu skýrar og einfaldar til þess að þeir, sem hlut eiga að máli, eigi sem auðveldast með að skilja niðurstöðu í sínum eigin málum. Ráðuneytið tekur undir þetta og ætlar að með lögum, nr. 58/1995, hafi verið stigið stórt skref í þessa átt. Þannig hafa öll ákvæði laganna, nr. 97/1993, um endursölu félagslegra eignaríbúða verið endurskoðuð með það að markmiði að þau verði auðskiljanlegri þeim sem hlut eiga að máli. Einn liður í því er t.d. að skilgreina söluverðið sérstaklega, sbr. g- og h-lið 26. gr. laganna nr. 58/1995. Eftir sem áður er hætt við að einhverjum þyki ákvæðin of flókin, a.m.k. um íbúðir byggðar fyrir gildistöku laga nr. 51/1980. Hin langa saga að baki þeim íbúðum og mismunandi ákvæði í tímans rás verða ekki afmáð.

Í öðru lagi bendið þér á að til athugunar sé að reglur verði settar um mat á kostnaði af nauðsynlegum endurbótum sem falla eiga á seljanda við sölu. Í því sambandi skal bent á að samkvæmt lögum nr. 58/1995, g- og h-lið 26. gr., er hér gert ráð fyrir nýju fyrirkomulagi, því, að húsnæðismálastjórn setji sérstakar reglur um mat á verðgildi endurbóta á íbúðum. Þar á að kveða á um verðgildi og endingartíma þeirra byggingarþátta sem í hlut eiga, hvaða þættir skulu teljast til viðhalds og á ábyrgð eigenda og hvaða þættir teljast til endurnýjunar og endurbóta. Með þessu nýja fyrirkomulagi var ætlunin að eigendum félagslegra íbúða verði vel ljóst hvaða kröfur eru gerðar við innlausn íbúða og þá jafnframt að vanræksla á eðlilegu viðhaldi verður dregin frá eignarhluta við sölu á íbúðunum. Óbreytt stendur að það eru húsnæðisnefndir sem sjá um að meta endurbæturnar. Verður það gert samkvæmt áðurgreindum reglum sem nú eru unnið að í Húsnæðisstofnun ríkisins sem íbúðareigendur munu geta kynnt sér.

Í þriðja lagi bendið þér á að þrenns konar reglur gildi um afskriftir við útreikning á greiðslu til seljanda skv. lögum nr. 97/1993. Því er til að svara að skv. lögum nr. 58/1995, gildir ein afskriftarregla um allar íbúðir sem byggðar hafa verið eftir gildistöku laga, nr. 51/1980, með fullverðtryggðum lánnum úr Byggingarsjóði verkamanna. Fyrningin er 1% óháð eignarhaldstíma. – Hvað viðvíkur íbúðum fyrir gildistöku laga nr. 51/1980, gildir enn tvenns konar fyrning, þ.e. 1% fyrning þegar reglur um 4% aukaverðbætur eiga við, en ella 0,5%. Ekki var talið fært að leggja til í frumvarpi til laga að skerða réttindi þeirra, sem njóta 0,5% fyrningar, með því að hækka fyrningu af þeim íbúðum í 1% til samræmis við almennu regluna. Hins vegar var lagfærður sá ágalli laganna, nr. 97/1993, þar sem kveðið var á um að fyrning af þessum íbúðum væri á bilinu 0,5–1%. Ótækt var í framkvæmd að hafa atriði af þessum toga þannig opið, enda var 1% fyrningu ávallt beitt í framkvæmd. Því var sú leið lögfest.

Að lokum er undir lið nr. 3 í bréfi yðar bent á að til athugunar sé að kveða skýrar á í lögum, en fram komi í 1. mgr. 88. gr. laga nr. 97/1993, frá hvaða tíma skuli reikna

vexti og verðbætur af tilgreindum hluta upphaflegra lána. Skýring á því að ekki var tekið á þessu atriði í lögum, nr. 58/1995, er eftirfarandi: Hér er um „gamlar íbúðir í kerfinu að ræða frá tímum þegar öðrum vinnubrögðum var beitt en nú tíðkast. Upplýsingar um fyrsta vaxtadag lágu ekki alltaf fyrir. Því var ráðist í það verk í Húsnæðisstofnun að yfirfara öll mál frá þessum tíma með það í huga að koma á hreint við hvað fyrsti vaxtadagur gæti miðast. Í flestum tilfellum lágu fyrir upplýsingar um það hvenær framkvæmdalán voru gerð upp og breytt í einstaklingslán. Það þótti réttlætisleið fyrir íbúðareigendur að miða við þá dagsetningu og hefur þeirri reglu verið beitt síðan. Hins vegar lágu upplýsingar um slíka dagsetningu ekki alltaf fyrir í þessum fyrri tíðar málum. Í þeim tilvikum var brugðið á það ráð að finna hver væri sannanlegur flutningsdagur í íbúðina. Sú dagsetning lá heldur ekki alltaf nákvæmlega fyrir, en reynt var að nálgast hana eftir öllum tiltækum upplýsingum. Aðalatriði er að við þessa framkvæmd hefur vafinn verið látinn falla einstakingum í hag. Þessar óljósu upplýsingar sem hér er við að etja voru skýring á því að nefndin, sem samdi frumvarp að lögum nr. 58/1995, taldi ekki mögulegt að fara út í þessa sálma í lagasetningu. Samkvæmt upplýsingum frá Húsnæðisstofnun er reynslan sú að eftir að áðurgreind athugun fór fram í Húsnæðisstofnun og áðurgreind framkvæmd festist í sessi, hefur umkvörtunum einstaklinga á þessu sviði stórlega fækkað.

Hvað varðar þá athugasemd yðar að óljóst sé við hvaða vexti skuli miðað í framangreindum tilvikum skal bent á 6. mgr. 97. gr. reglugerðar um félagslegar íbúðir nr. 46/1991. Nefndin sem samdi frumvarpið taldi að nægilega væri tekið á þessu atriði þar.

Spurning nr. 4.

Hvort ekki sé til athugunar að endurskoða eyðublöð þau, sem notuð eru af húsnæðisnefndum við uppgjör greiðslu til seljanda.

Ráðuneytinu hefur ekki áður verið bent á að eyðublöð þau, sem Húsnæðisstofnun sendir húsnæðisnefndum um uppgjör á greiðslu til seljanda, séu ekki talin nægilega vel úr garði gerð. Í tilefni af athugasemd yðar um þetta efni mun ráðuneytið taka upp viðræður við Húsnæðisstofnun um þetta efni.

Spurning nr. 5.

Hvort ekki sé ástæða til að setja lagareglur um tilnefningu matsmanna.

Hér er vísað til svars við spurningu nr. 3, en þar kemur fram að húsnæðismálastjórn skal setja sérstakar reglur um endurbætur þær sem eigandi hefur gert á íbúð sinni. Í lögum er ekki lengur kveðið á um kvaðningu sérstakra matsmanna. Áfram stendur að húsnæðisnefnd sér um þetta mat en mun nú hafa við reglur að styðjast. Vísast um þetta efni til g-liðar 26. gr. laganna nr. 58/1995 (einnig h-liðar 26. gr. varðandi íbúðir byggðar fyrir gildistöku laga nr. 51/1980).

Spurning nr. 6.

Hvort ekki beri að taka af skarið í lögum, að heimilt skuli að skjóta ágreiningi um greiðslu til seljanda skv. 88. gr. laga nr. 97/1993 til húsnæðismálastjórnar.

Óljóst er hvers vegna brott féll úr lögum, nr. 70/1990, vísun í það lagaákvæði sem tók til íbúða byggðra fyrir gildistöku laga nr. 51/1980, þegar kveðið var á um úrskurðarvald húsnæðismálastjórnar um ágreining milli aðila er varðar útreikning á eignarhluta seljanda. Hugsanlega var hér um vangá að ræða á sínum tíma. Hvað sem því líður hefur atriði þessu nú verið kippt í liðinn, sbr. j-lið 26. gr. laga nr. 58/1995.

Spurning nr. 7.

Hvort ekki eigi að taka af allan vafa um það hvort bera megi ákvarðanir húsnæðismálastjórnar til félagsmálaráðuneytisins.

Nefnd þeirri, sem samdi það frumvarp til laga sem síðar var samþykkt af Alþingi með smávægilegum breytingum sem lög nr. 58/1995, var eingöngu falið að endurskoða ákvæði laga, nr. 97/1993, um félagslegar íbúðir. Hins vegar mun þetta mikilsverða atriði, um kærusamband milli húsnæðismálastjórnar og félagsmálaráðuneytis, verða kynnt ráðherra sérstaklega. Ráðuneytið mun því væntanlega eiga svör við spurningu nr. 7 í bréfi yðar á haustdögum og mun þá skrifa yður sérstakt bréf um það efni.“

9.0. Landbúnaður.

9.1. Landgræðsla. Stjórnsýslukæra. Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar. Skilyrði afturköllunar. (Mál nr. 545/1991)

A kvartaði yfir afturköllun landbúnaðarráðuneytisins á fyrri ákvörðun þess, um ráðstöfun á hluta úr landinu X, sem var innan landgræðslugirðingar. Hinn 29. apríl 1991 hafði landbúnaðarráðherra falið Landgræðslu ríkisins að afhenda ábúendum X þann hluta úr landinu sem var innan landgræðslugirðingar, en með bréfi, dags. 6. ágúst 1991, voru þau fyrirmæli afturkölluð.

Langvarandi deilur höfðu staðið milli ábúenda X og Landgræðslu ríkisins um nýttjar lands innan landgræðslugirðingar. Frá árinu 1984 höfðu ábúendur jarðarinnar X óskað eftir því að landið yrði afhent þeim, en Landgræðslan hafnað þeim umleitunum þar sem ekki væru skilyrði til þess samkvæmt 12. gr. laga nr. 17/1965 um landgræðslu. Ágreiningur þessi hafði verið borinn undir landbúnaðarráðuneytið sem þó leit svo á að synjun Landgræðslu ríkisins hefði ekki verið kærð til ráðuneytisins og því hefði ekki verið um að ræða úrlausn ráðuneytisins sem æðra stjórnvalds er ákvörðun var tekin um að landið skyldi afhent ábúendum.

Umboðsmaður tók fram að ekki yrðu gerðar strangar kröfur til forms eða framsetningar málskots til æðra stjórnvalds, en að efni erindis réði því hvort fara bæri með það sem kæru. Taldi umboðsmaður að landbúnaðarráðherra, sem fór með yfirstjórn landgræðslumála, hefði ótvírætt verið bær til þess að ákveða hvort land skyldi afhent samkvæmt 12. gr. laga nr. 17/1965, og að aðdragandi málsins, bréfaskriftir og viðræður, svo og skýr afstaða málsaðila og reifun sjónarmiða fyrir ráðuneytinu, hefði gefið landbúnaðarráðuneytinu tilefni til að fara með erindið sem kæru. Hefði þá hvílt á ráðuneytinu sú skylda að úrskurða um efni kærunnar. Það var skoðun umboðsmanns að líta yrði á ákvörðun landbúnaðarráðherra um afhendingu landsins sem úrskurð í kærumáli.

Um afturköllun á stjórnvaldsákvörðun tók umboðsmaður það fram að með afturköllun væri í stjórnsýslurétti átt við það að stjórnvald tæki að eigin frumkvæði aftur lögmeta ákvörðun sína sem birt hefði verið. Hvort skilyrði afturköllunar væru fyrir hendi réðist einkum af ástæðum stjórnvalds fyrir afturköllun annars vegar og þýðingu ákvörðunar fyrir þann sem hún beindist að hins vegar. Umboðsmaður taldi að þær afturköllunarástæður sem ráðuneytið vísaði til hefðu legið fyrir þegar ákvörðunin var tekin, en ekki hefði verið sýnt fram á að aðstæður hefðu síðar breyst þannig að réttlætti afturköllun. Þar sem ráðuneytið hafði heldur ekki sýnt fram á að þessi ívilnandi ákvörðun væri haldin svo verulegum annmörkum að það leiddi til ógildingar hennar taldi umboðsmaður að afturköllun landbúnaðarráðuneytisins á fyrri ákvörðun þess hefði verið óheimil.

I.

Hinn 27. mars 1992 bar A, fram kvörtun yfir þeirri ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins frá 6. ágúst 1991, að afturkalla ákvörðun sína frá 29. apríl sama ár um ráðstöfun á hluta úr landi X, er liggur innan landgræðslugirðingar í landi X og Y.

A lýsti málavöxtum þannig, að um árabíl hefðu staðið deilur milli ábúenda á X og Landgræðslu ríkisins um nýttjar lands, sem væri innan landgræðslugirðingar. Margir fundir hefðu verið haldnir með starfsmönnum Landgræðslunnar og landbúnaðarráðuneytisins, þar sem leitað hefði verið lausnar á deilunum. Þáverandi landbúnaðarráðherra hefði með

bréfi 29. apríl 1991 leyst úr málinu með tilteknum hætti, en núverandi landbúnaðarráðherra hefði afturkallað þá ráðstöfun með bréfi 6. ágúst 1991. Í kvörtun A kemur fram, að hann kvarti „yfir því, að fyrirmæli ráðuneytisins skuli ekki standa, heldur málið sett í upp-nám á ný“.

II.

Fyrir liggur yfirlýsing B frá 30. maí 1946, en hún var þá eigandi X. Í yfirlýsingu þessari, sem var þinglýst, segir svo:

„Ég undirrituð [B] [X] geri kunnugt, að ég til samkomulags til þess, að gerð verði sandgræðslugirðing á löndum jarðanna [Z], [X] og [Y] í [. . .]hreppi í [. . .]sýslu samþykki, að sandgræðslugirðing verði sett á land jarðar minnar [X], frá landamerkjum milli hennar og [Y] í [. . .] og niður hlíðina, þar sem sandgræðslustjóri ákveður og niður að vegi, sem þar liggur með sjó, og ofan við hann heim að verslunarhúsum kaupfélagsins og þar í sjó við bryggjuna, gegn því að hlið sé á girðingunni fyrir veginn við húsin, og frjáls svæði í fjörunni fyrir bátanaust og önnur mannvirki eftir þörfum.

Einnig áskil ég mér rétt til beitutöku í fjörunni, sand- og malartekju og þara til áburðar. Einnig áskil ég mér rétt á landi til ræktunar í Hlíðinni inni í girðingunni, bæði til túnauka og garðræktar.

Ég tek að mér að annast um að nefndu hliði á girðingunni sé ávallt lokað og að fénaður gangi ekki í fjörunni fyrir enda hennar inn á sandgræðslusvæðið, gegn 200 króna árlegri þóknun. Einnig áskil ég mér á meðan ég rek sauðfjárbú, að aðalvatvinnu, 300 kr. árlega þóknun fyrir tap á fjörubeit frá [. . .] heim að bryggju.

Greiðslur þessar skulu mér greiddar fyrir 1. nóvember ár hvert.

Að öðru leyti en því sem hér er fram tekið, fellur landið, sem er innan sandgræðslugirðingarinnar undir ákvæði sandgræðslulaganna frá árinu 1941.“

Lögmaður A ritaði landgræðslustjóra bréf, dags. 29. ágúst 1984, en samhljóða yfirlýsingu var þinglýst á jörðina X. Bréf þetta er svohljóðandi:

„Til mín hefur leitað [A] bóndi [X] og falið mér að segja upp samkomulagi frá 30. maí 1946 við þáverandi ábúanda jarðarinnar [X] – um sandgræðslugirðingu í landi jarðarinnar.

Ástæður til þessa eru þær að af hálfu fulltrúa landgræðslunnar hefir margítrekað verið reynt að hamla gegn samnings- og hefðbundnum nytjum jarðareiganda á spildu þeirri er hér um ræðir, enda hafa þær nytjar mjög stuðlað að uppgræðslu landsins í samræmi við markmið laga nr. 17/1965. Í annan stað er uppsögn þessi brýn nauðsyn af þeirri ástæðu að um 40% alls hefyngs jarðarinnar kemur af landspildu þessari og er óheftur framtíðaraðgangur að þeim hefyng forsenda fyrir áframhaldandi búsetu á jörðinni. Í þriðja lagi hefir uppgræðslumarkmiðum samkvæmt 12. gr. landgræðslulaga þegar verið náð að dómi hlutlausra aðila og ber af þeirri ástæðu að afhenda landið aftur til eigenda.

Þetta tilkynnist yður hér með.“

Landgræðslustjóri ritaði lögmanni A bréf, dags. 14. september 1984, en þar segir:

„Mótttekið bréf þitt frá 29. ágúst 1984 varðandi málaleitan [A] á [X] um uppsögn á samkomulagi frá 30. maí 1946 við þáverandi ábúanda jarðarinnar [X] um landgræðslugirðinguna sem kennd er við [Y].

Í fyrrnefndu þinglýstu samkomulagi er tekið fram að um landið gildi lög um

landgræðslu en í núverandi lögum um landgræðslu nr. 17/1965 og br. 54/1975 og br. 42/1982, 12. gr. er tekið fram að land er ekki afhent eigendum til nytja fyrr en það er talið hæft til þess að mati landgræðslustjóra.

Af hálfu Landgræðslu ríkisins hefur jafnan verið vilji til þess að heimila ábúanda [X] takmörkuð slægjuafnot innan umræddrar landgræðslugirðingar. Ábúandanum hefur meðal annars verið mælt út ákveðið slægjuland, en hann hefur ekki virt þau mörk. Þannig er hann nú þessa dagana að slá mel á mjög viðkvæmu svæði miðað við sandfokshættu og er Landgræðslu ríkisins því nauðugur einn kostur að leita aðstoðar sýslumannsembættisins í [. . .]sýslu til að hindra frekari slátt á mel af hálfu ábúandans á [X] á umræddu svæði.

Landgræðsla ríkisins vill hér með skora á þig hr. hæstaréttarlögmaður sem lögmann [A] á [X] að sjá til þess að umbjóðandi þinn slái ekki mel utan þeirra svæða í landgræðslugirðingunni, sem landgræðslan hefur heimilað honum að slá. Jafnframt lýsir Landgræðsla ríkisins sig enn reiðubúna til viðræðna við [A] um afnot af slægjulandi innan landgræðslugirðingarinnar en landgræðslan getur ekki fallist á að fyrir hendi séu heimildir eða ástæður fyrir því að [A] geti sagt upp samkomulaginu frá 30. maí 1946.“

Í bréfi lögmanns A 13. mars 1987 til Landgræðslu ríkisins kemur fram, að land það, er málið líti að, hafi gróið upp. Megi einkum rekja það til skynsamlegrar nýtingar bóndans á X, sem árlega hafi borið á unnin tún, en skilið eftir skára á jöðrum og þannig hafi melurinn árlega aukið við landið. Landeigandinn telji, að öllum skilyrðum landgræðslulaga til að afhenda landið aftur sé löngu fullnægt. Í bréfinu segir síðan, að Landgræðslu ríkisins séu bönnuð frekari afnot af landi X án fenginnar heimildar jarðeiganda. Með bréfi landgræðslustjóra, dags. 10. júní 1987, er andmælt banni við afnotum Landgræðslu ríkisins af landi X innan landgræðslugirðingar sem heimildarlausu og órökstuddu. Lögmaður A ritaði Landgræðslu ríkisins á ný bréf, dags. 8. ágúst 1989, þar sem ítrekað er, að jarðeigandi telji land X fyrir löngu það gróið, að öllum lagaskilyrðum til að skila því aftur sé fullnægt.

Í bréfi, sem lögmaður A ritaði landbúnaðarráðuneytinu 2. janúar 1991, er vísað til fundar, sem haldinn hafi verið í landbúnaðarráðuneytinu með hlutaðeigandi aðilum 9. október 1990, þar sem gögn málsins hafi legið frammi og sjónarmið verið reifuð. Síðan segir í bréfi lögmannsins:

„Jarðareigandi gerir kröfu til þess að óskert umráð hans yfir landinu verði viðurkennd.

Jarðareigandi telur að „Sandgræðslan“ hafi ekki í öndverðu komið að landinu með lögskyldum hætti, því séu afnot Landgræðslu nú af landi jarðarinnar bundin samþykki hans.

Þá telur jarðareigandi að öllum skilyrðum landgræðslulaga um að skila landinu aftur til jarðareiganda sé löngu fullnægt.

Jarðareigandi telur að uppgræðsla örfoka lands á [. . .] hafi best tekist fyrir skynsamlega nýtingu hans á landinu, en hann hefur þar unnið tún árlega með því að slá melinn en skilja eftir skára á jöðrum. [A] telur að Landgræðslan hafi í gegnum tíðina litlu kostað til við uppgræðslu [X]. Störf Landgræðslunnar hafi einkum varðað [Y] og verndun hans. Þó hafi landgræðslan tekið mikið melfræ úr landi [X] til notkunar annars staðar.

Hin seinni ár hefur ósamkomulag málsaðila verið óbærilegt fyrir jarðareiganda, vegna persónulegrar óvildar eftirlitsmanns Landgræðslunnar, sem hefur m.a. leitt til alvarlegra árekstra og lögregluafskipta.

[A] hefur bréflaga hinn 13.03. 1987 og 08.08. 1989 bannað Landgræðslu ríkisins

afnot af landi [X] án samráðs við hann. Þessum kröfum hans hefur ekki verið sinnt eða svarað. [A] er orðinn roskinn og hefur sonur hans og tengdadóttir hug á að taka við búskapnum og er því brýnt að koma þessum deilumálum frá.

Landþröngt er á [X] og lítið land ræktanlegt annað en „þrætulandið“ og er ábúenda full þörf á að fá óskoruð umráð allrar jarðarinnar. Þessi afstaða kemur fram í umsögnum [. . .], héraðsráðunautar og [. . .], oddvita [. . .]hrepps.

[A] hefur til margra ára staðið í harðvítugum deilum um þetta mál og haft af því verulegan kostnað auk óþæginda. Þá hafa hin skertu afnot hans á jörðinni valdið honum beinu fjártjóni sem hann væntir að fá bætt.

Sjónarmið [A] hafa hér verið rakin í stórum dráttum.

Því er treyst herra landbúnaðarráðherra, að fyrir milligöngu yðar fáist mál þetta til lykta leist á farsælan hátt“.

Með bréfi landbúnaðarráðuneytisins 29. apríl 1991, sem A var sent afrit af, tilkynnti ráðuneytið Landgræðslu ríkisins eftirfarandi:

„Vísað er til samtala, funda og bréfaskrifta útaf ágreiningi ábúenda á [X] við Landgræðslu ríkisins um meðferð þess hluta úr landi [X] sem liggur innan landgræðslugirðingar í landi [X] og [Y] í [. . .]sýslu.

Til að leita leiða til lausnar á þessum ágreiningi felur landbúnaðarráðuneytið Landgræðslu ríkisins að afhenda ábúendum [X] þann hluta úr landi jarðarinnar sem liggur innan nefndrar landgræðslugirðingar. Það skal þó gert með þeirri kvöð að ábúendum [X] er falið að annast að gróðurfarslegt ástand landsins þróist þannig að það verði ekki lakara en það er í dag. Með því verði haft eftirlit á þann hátt að lagt sé árlegt mat á gróðurfarslega stöðu þess lands sem er nú innan landgræðslugirðingar, og fylgst á þann hátt með framvindu mála. [. . .], deildarstjóra í landbúnaðarráðuneytinu, er falin yfirumsjón með því eftirliti, og er honum ætlað að leita aðstoðar sérfróðra manna við það verkefni.

Tekið skal fram að með þessu erindi er beit sauðfjár ekki heimiluð innan núverandi landgræðslugirðingar, og fer um framvindu þess eftir samningum milli landeigenda, Landgræðslu ríkisins og Flugmálastjórnar.

Komi til þess að ástand landsins frá gróðurfarslegu sjónarmiði fari hrakandi, mun fyrrgreind ákvörðun vera endurmetin.“

Með bréfi 10. júní 1991 óskaði Landgræðsla ríkisins eftir því, að landbúnaðarráðuneytið afturkallaði þá ákvörðun sína frá 25. apríl 1991, að afhenda ábúendum [. . .] umrætt land. Í bréfi sínu vísaði Landgræðslan til yfirlýsingar B frá 30. maí 1946 og til þess, að hluti þess lands, sem um ræddi, væri sérstaklega viðkvæmt sandfokssvæði og að það samrýmdist ekki 12. gr. laga nr. 17/1965 um landgræðslu að afhenda landið. Í svarbréfi landbúnaðarráðuneytisins frá 6. ágúst 1991 sagði svo:

„Vísað er til bréfs ráðuneytisins dags. 29. apríl s.l., þar sem Landgræðslu ríkisins er falið að „afhenda ábúendum [X] þann hluta úr landi jarðarinnar sem liggur innan nefndrar landgræðslugirðingar.“ Er þarna átt við landgræðslugirðingu í landi [X] og [Y] í [. . .]sýslu, eins og fram kemur í hinu tilvitnaða bréfi.

Fyrirmæli ráðuneytisins í framangreindu bréfi um afhendingu á hluta af landi innan landgræðslugirðingarinnar eru hér með afturkölluð.

Um áframhaldandi starf Landgræðslu ríkisins á landi innan girðingar vísar ráðuneytið til landgræðslulaga nr. 17 24. apríl 1965.“

III.

Með bréfi 15. apríl 1992 óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að landbúnaðarráðuneytið léti mér í té gögn málsins. Jafnframt óskaði ég sérstaklega upplýsinga um eignarheimildir Landgræðslu ríkisins að umræddu landi og á hvaða lagagrundvelli og gögnum ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins frá 6. ágúst 1991 hefði verið byggð. Í bréfi ráðuneytisins 14. ágúst 1992 með gögnum málsins sagði svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar dags. 15. apríl s.l., sem varðar kvörtun [A], vegna afturköllunar á ákvörðun ráðuneytisins frá 29. apríl 1991.

Að mati ráðuneytisins er nauðsynlegt að fram komi að með bréfi ráðuneytisins, sem til er vitnað hér að ofan er lagt fyrir Landgræðslu ríkisins að afhenda „ábúendum [X] þann hluta úr landi jarðarinnar sem liggur innan landgræðslugirðingarinnar“ í [Y]. Um er að ræða svonefnda [Y]-girðingu sem nær yfir hluta af jörðunum [Y] og [X]. Umráðarétt yfir landi [X] innan landgræðslugirðingarinnar byggir Landgræðsla ríkisins á yfirlýsingu [B] frá 30. maí 1946, þar sem afmörkuðu landi [X] er ráðstafað til sandgræðslu og þannig fellt undir ákvæði þágildandi laga um sandgræðslu og heftingu sandfoks nr. 18. 28. maí 1941. Mun yfirlýsing [B] ekki vera frábrugðin öðrum einhliða yfirlýsingum frá svipuðum tíma um ráðstafanir lands til sandgræðslu, en lög um sandgræðslu og heftingu sandfoks lutu ekki eingöngu að uppgræðslu á landi sem tekið væri eignarnámi, sbr. 8. gr. laganna. Umrætt landgræðslusvæði er því ekki í eigu Landgræðslu ríkisins.

Þá skal tekið fram að fyrirmæli ráðuneytisins í bréfi til Landgræðslu ríkisins frá 29. apríl 1991 um að afhenda „ábúendum [X]“ hluta af landi innan landgræðslugirðingarinnar, verða ekki túlkuð sem ákvörðun um afhendingu landsins. Í 12. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965, sbr. 10. gr. laga 18/1941, er gert ráð fyrir að landgræðslustjóri eigi alfarið mat um það hvort land sem tekið er til græðslu með samkomulagi sé svo vel gróið að unnt sé að afhenda það aftur til eigenda. Fyrirmæli ráðuneytisins frá 29. apríl 1991 sættu athugasemdir og andmælum landgræðslustjóra með bréfi dags. 10. júní 1991. Eins og þar kemur fram taldi landgræðslustjóri sér ekki fært að skila umræddu landi enda væri það ósamrýmanlegt 12. gr. landgræðslulaga og frekari uppgræðsluaðgerða væri þörf á landinu. Að því virtu taldi ráðuneytið réttlæt看legt og heimilt að afturkalla fyrri fyrirmæli um afhendingu landsins. Var það gert með bréfi til landgræðslustjóra hinn 6. ágúst 1991 en þá lá fyrir að Landgræðsla ríkisins hafði ekki á þeim tíma farið að fyrirmælum ráðuneytisins um afhendingu landsins. Fyrirmæli ráðuneytisins geta því ein sér ekki skapað neinn rétt fyrir eiganda [X], enda var þeim ekki beint að honum.“

Með bréfum 20. ágúst og 9. nóvember 1992 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af framangreindu bréfi. Athugasemdir A bárust mér með bréfum 30. nóvember og 4. desember 1992.

IV.

Hinn 18. desember 1992 óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að landbúnaðarráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, að því leyti sem málið hefði ekki þegar verið skýrt í bréfi ráðuneytisins frá 14. ágúst 1992. Í bréfi mínu óskaði ég sérstaklega greinargerðar ráðuneytisins um það, hvort ákvörðun landgræðslustjóra, þar á meðal um afhendingu lands samkvæmt 12. gr. laga nr. 17/1965 um landgræðslu, yrði ekki skotið til landbúnaðarráðuneytisins til úrskurðar í samræmi við almennar reglur stjórnisýsluréttar um kæru til æðra stjórnvalds og 1. mgr. 3. gr. laga nr. 17/1965. Þá óskaði ég enn fremur nánari skýringa á því, hvaða sjónarmið og lagarök hefðu legið til grundvallar afturköllun þeirri,

sem bréf ráðuneytisins frá 6. ágúst 1991 geymdi. Umbeðnar skýringar bárust mér síðan með bréfi landbúnaðarráðuneytisins 11. janúar 1993. Þar segir:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar dags. 18. desember s.l., sem varðar kvörtun [A] bónda á [X].

Vegna kvörtunarinnar tekur ráðuneytið fram að lengi hefur verið ágreiningur milli Landgræðslu ríkisins og ábúenda [X] um nytjar af landgræðslusvæðinu í [Y]. Deilur þessar hafa sprottið af slægjuafnotum frá [X] innan girðingar og beit sauðfjár þaðan, sem að öllu leyti er í óþökk Landgræðslu ríkisins, en hefur auk þess skapað hættu fyrir flugumferð um [. . .]flugvöll. Með „samningi“ Landgræðslunnar við [A] sem staðfestur var í landbúnaðarráðuneytinu 10. desember 1985, voru [A] sem eiganda [X] fengin tiltekin takmörkuð umráð af landi [X] innan landgræðslugirðingarinnar. Þar er tilgreint nákvæmlega á hvern hátt [A] eru heimil afnot landsins og hvaða skilyrðum þau eru bundin. Líta verður svo á að „samningur“ þessi sem gerður var að tilhlutan flugmálastjóra hafi ekkert gildi í dag, enda hefur ekki verið farið eftir ákvæðum hans, hvorki af hálfu Landgræðslu ríkisins eða [A]. Gert var ráð fyrir að Landgræðslan girti hluta af svæðinu til hagsbóta fyrir eiganda [X] sem gert var, en þær girðingar stóðust ekki ágang sjávar. Þess vegna náði samningurinn ekki tilgangi sínum og tilætluðum áhrifum.

Kvörtun [A] beinist aðallega að afturköllun landbúnaðarráðherra frá 6. ágúst 1991 á fyrri fyrirmælum til landgræðslustjóra um að afhenda ábúanda og eiganda [X] land jarðarinnar innan landgræðslugirðingarinnar í [Y]. Ráðuneytið hefur áður gert grein fyrir ástæðum þeim sem lágu að baki umræddri afturköllun í bréfi 14. ágúst 1992. Samkvæmt 12. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965 segir, að afhenda skuli land sem Landgræðsla ríkisins hefur tekið til græðslu með samkomulagi, sbr. 7. gr., þegar það er svo vel gróið að dómi landgræðslustjóra að ekki sé nauðsyn frekari aðgerða af hendi Landgræðslunnar. Í bréfi landgræðslustjóra þann 10. júní 1991 kom fram að ekki hefðu skipast skilyrði til þess að afhenda landið samkvæmt 12. gr. laganna og af þeim sökum yrði ákvæðinu ekki beitt. Að því virtu voru fyrirmæli ráðherra frá 29. apríl 1991 afturkölluð, enda verða þau ekki túlkuð sem ákvörðun um afhendingu landsins, eins og segir í bréfi ráðuneytisins frá 14. ágúst 1992, en að öðru leyti vísast til þess varðandi þau lagarök og sjónarmið sem lágu þar að baki. Vandséð er á hvern hátt sú ákvörðun hefur sett „málið í uppnám á ný“, enda er ráðuneytinu ókunnugt um að nokkur breyting hafi orðið á skipan mála frá 29. apríl 1991, þ.e. þeim degi sem ráðuneytið beindi þeim fyrirmælum til landgræðslustjóra að afhenda land [X]. Rétt er að taka fram að bréf ráðherra frá 29. apríl 1991 getur ekki talist úrskurður í venjulegri merkingu þess orðs, eins og haldið er fram í kvörtun [A].

Í kvörtun [A] er m.a. vikið að því að ekki sé unnt að skjóta ágreiningi Landgræðslu ríkisins og landeigenda með formlegum hætti til „einhvers úrskurðaraðila“. Vegna þessa skal tekið fram að ráðuneytið lítur svo á að samkvæmt almennum reglum stjórnisýsluréttar verði ákvörðun landgræðslustjóra, þ. á m. um afhendingu lands samkvæmt 12. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965 skotið til landbúnaðarráðherra, sem falið er yfirstjórn landgræðslumála samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna.“

Ég gaf A kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera í tilefni af skýringum landbúnaðarráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi 21. janúar 1993.

V.

Í bréfi, er ég ritaði landbúnaðarráðherra 2. mars 1993, sagði svo:

„Af gögnum málsins er ljóst, að [K], héraðsdómslögmaður, hefur átt í bréfaskiptum við [S], landgræðslustjóra, út af ágreiningi þeim, sem kvörtun [A] lýtur að. Þar sem ekki tókst að leysa umræddan ágreining, var málið borið undir landbúnaðarráðuneytið. Í framhaldi af því var fundur haldinn um ágreininginn hinn 9. október 1990. Með bréfi, dags. 2. janúar 1992, ítrekaði [K], héraðsdómslögmaður, að málið yrði til lykta leitt með atbeina landbúnaðarráðherra. Með bréfi, dags. 29. apríl 1991, fól landbúnaðarráðherra Landgræðslu ríkisins að afhenda ábúendum [X] þann hluta úr landi jarðarinnar, sem liggur innan landgræðslugirðingar. Með bréfi, dags. 6. ágúst 1991, afturkallaði landbúnaðarráðherra fyrirmæli sín um afhendinguna.

Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins 11. janúar 1993 segir, að þau fyrirmæli landbúnaðarráðherra, sem fram komu í bréfi hans, hafi ekki verið úrskurður í venjulegri merkingu þess orðs.

Af ofangreindu tilefni er þess óskað, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar skýri viðhorf sitt til eftirfarandi atriða:

1. Telur ráðuneytið, með tilliti til forsögu málsins og niðurlags bréfs [K], héraðsdómslögmanns, 2. janúar 1992, að málinu hafi verið skotið til úrlausnar ráðherra sem æðra stjórnvalds, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 17/1965.
2. Ef svo er, hvenær er að vænta úrskurðar ráðuneytisins í málinu?
3. Ef það er skoðun ráðuneytisins, að ráðuneytið hafi ekki komið fram í málinu sem æðra stjórnvald í tilefni af málskoti, óskast gerð grein fyrir því, á hvaða lagagrundvelli afskipti ráðuneytisins byggðust og hver hafi þá verið þýðing afskiptanna að lögum.“

Með bréfi landbúnaðarráðuneytisins 30. mars 1993 bárust mér umbeðnar skýringar. Í bréfi ráðuneytisins kom meðal annars fram:

„Í bréfi yðar er vísað til bréfaskipta [K] hdl. og landgræðslustjóra vegna ágreinings þess sem kvörtun [A] lýtur að, svo og þess að málinu hafi verið vísað til ráðuneytisins í framhaldi af fundi sem þar var haldinn hinn 9. október 1990. Vegna þessa og óska yðar um að ráðuneytið skýri enn á ný viðhorf sitt til málsins, skal eftirfarandi tekið fram:

Ráðuneytið lítur ekki svo á að málinu hafi verið skotið til úrlausnar ráðherra sem æðra stjórnvalds, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 17/1965. Í bréfi lögmannsins er óskað eftir „milligöngu“ ráðherra til lyktar málsins „á farsælan hátt.“ Ekki er sérstaklega tekið fram hvaða ákvörðun stjórnvalds sé kærð og er málið ekki þannig lagt fyrir eða reifað að ráðuneytið gæti litið svo á að um væri að ræða kæru til æðra stjórnvalds. Þá er á það að líta að ekki kemur sérstaklega fram að um sé að ræða kæru vegna ákvörðunar landgræðslustjóra á grundvelli 12. gr. laga nr. 17/1965, enda hafði landgræðslustjóri ekki tekið neina formlega afstöðu til þess hvort land það sem deilt er um væri svo vel gróið að hans dómi að unnt væri að afhenda það eigendum, eins og segir í nefndri 12. gr. Það er fyrst gert með bréfi landgræðslustjóra til ráðherra hinn 10. júní 1991. Afhending lands getur eingöngu farið fram lögum samkvæmt. Því var ráðherra rétt að fara þá leið að beina því til landgræðslustjóra að afhenda landið, sem í framhaldi af því taldi ekki skilyrði 12. gr. landgræðslulaga vera uppfyllt. Að þessu virtu verður ekki séð að uppfyllt hafi verið sú almenna regla stjórnisýsluréttar að einungis endanlegar ákvarðanir stjórnvalds verði kærðar, í þessu tilfelli landgræðslustjóra.

Að lokum skal tekið fram að ráðuneytið hefur talið það skyldu sína að leita eftir sáttum með deiluaðilum máls þessa. Í því skyni hafa verið haldnir nokkrir fundir í ráðuneytinu með málsaðilum þar sem ýmis sjónarmið hafa verið reifuð í því skyni að

samkomulag næðist um áframhaldandi friðun og skynsamlega nýtingu landsins, þ.e. takmörkuð slægjuafnot á þeim svæðum sem hæf eru til slæгна. Það hefur ekki orðið eins og kunnugt er.“

Með bréfi 13. apríl 1993 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af ofangreindu bréfi. Athugasemdir A bárust mér síðan 6. maí 1993.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 6. janúar 1994, sagði svo:

„VI.

Kvörtun A beinist að þeirri ákvörðun landbúnaðarráðherra, að afturkalla fyrri ákvörðun um ráðstöfun lands þess, sem deilur hafa staðið um á milli A og Landgræðslu ríkisins. Óumdeilt er, eins og bréf þau, sem hér að framan eru rakin, bera raunar með sér, að Landgræðsla ríkisins hefur ávallt hafnað erindum A um að fá umrætt land aftur afhent, sbr. 12. gr. laga nr. 17/1965 um landgræðslu. Synjun Landgræðslu ríkisins um afhendingu lands skv. fyrrnefndri lagagrein er stjórnvaldsákvörðun, sem ekki er bundin sérstökum formaskilyrðum.

Í skýringum sínum til mín hefur ráðuneytið lýst þeirri afstöðu sinni, að það líti ekki svo á, að synjun Landgræðslu ríkisins hafi verið kærð til ráðuneytisins. Hafi því ekki verið um úrlausn ráðherra sem æðra stjórnvalds að ræða skv. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 17/1965.

Óumdeilt er, að landbúnaðarráðherra fer með yfirstjórn landgræðslumála og skipar landgræðslustjóra, sem hefur umsjón með landgræðslumálum „fyrir hönd ráðherra“, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 17/1965 um landgræðslu, sbr. 2. gr. laga nr. 54/1975. Í 2. tl. 9. gr. reglugerðar nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands er einnig mælt svo fyrir að landbúnaðarráðuneyti fari með mál, er varða landgræðslu. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 17/1965 fer Landgræðsla ríkisins með landgræðslumál og greinist starfsemin í sandgræðslu, gróðurvernd og gróðureftirlit. Samkvæmt umræddum lögum er landbúnaðarráðuneytið æðra stjórnvald gagnvart Landgræðslu ríkisins. Landgræðsla ríkisins fer með ákveðnar heimildir og hefur það hlutverk að sjá um framkvæmd laganna, en landbúnaðarráðuneyti fer með yfirstjórn mála. Aðstaðan að lögum er hér ótvírætt sú, að kæra má ákvörðun Landgræðslu ríkisins til landbúnaðarráðuneytisins. Þá hefur landbúnaðarráðuneytið eftirlit með og getur breytt ákvörðunum Landgræðslu ríkisins, eftir atvikum að eigin frumkvæði, og gefið henni fyrir-mæli. Leiðir þetta af almennum reglum stjórnsýsluréttar um skipti æðra og lægra settra stjórnvalda. Verður því að telja, að landbúnaðarráðherra hafi ótvírætt verið bær að lögum til þess að ákveða, hvort land skyldi afhent skv. 12. gr. laga nr. 17/1965 um landgræðslu.

Samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar verða ekki gerðar strangar kröfur til forms eða framsetningar málskots til æðra stjórnvalds. Í því sambandi er nægjanlegt að aðili, sem ekki unni ákvörðun lægra setts stjórnvalds, tjái æðra stjórnvaldi þá afstöðu sína, hvort sem er skriflega eða munnlega. Ekki er því þörf á, að aðili tilgreini erindið sem „stjórnsýslukæru“, þar sem það ræðst af *efni* erindis hverju sinni, hvort fara beri með það sem kæru. Telji æðra stjórnvald vafa leika á, hvort aðili vilji kæra ákvörðun, ber því að leiðbeina honum og ganga úr skugga um, hvort hann æski þess að fá málið endurskoðað með stjórnsýslukæru.

Svo sem að framan er rakið, höfðu bréfaskriftir og viðræður farið fram um ágreining aðila í langan tíma. Í bréfi til landgræðslustjóra 13. mars 1987 skýrir lögmaður A sjónarmið hans og telur fullnægt öllum skilyrðum landgræðslulaga fyrir því, að umræddu landi sé skilað landeiganda, og lýsir banni við frekari afnotum lands án fenginnar heimildar landeiganda. Í svarbréfi 10. júní 1987 mótmælir landgræðslustjóri nefndu banni sem heimildarlausu og órökstuddu og gerir síðan grein fyrir afstöðu Landgræðslu ríkisins til málsins. Í bréfi til landgræðslustjóra 8. ágúst 1989 ítrekar lögmaður A sjónarmið hans og leggur til, að óháður aðili verði tilnefndur til að taka út umrætt land.

Á fundi þeim, sem haldinn var 9. október 1990, lágu gögn málsins frammi. Á fundinum voru fulltrúar landeiganda og Landgræðslu ríkisins, ásamt starfsmönnum landbúnaðarráðuneytisins, og reifuðu sjónarmið sín. Í bréfi lögmans A til landbúnaðarráðherra, dags. 2. janúar 1991, er vísað til þessa fundar og kröfur A og sjónarmið hans rakin. Í bréfi ráðherra frá 29. apríl 1991 er og vísað til „samtala, funda og bréfaskrifta“ út af ágreiningi þessum. Afstaða Landgræðslu ríkisins lá skýrt fyrir og miðað við efni bréfs lögmans A frá 2. janúar 1991 svo og allan aðdraganda málsins tel ég ótvírætt, að það hafi gefið landbúnaðarráðuneytinu tilefni til þess að fara með erindið sem kæru.

Í stjórnslukæru felst annars vegar réttur fyrir aðila máls að bera ákvörðun undir æðra stjórnvald til endurskoðunar og hins vegar *skylda* fyrir æðra stjórnvald að *úrskurða* um efni kæru, að uppfylltum kæruskilyrðum. Í bréfi landbúnaðarráðherra frá 29. apríl 1991 er ákveðið, að Landgræðsla ríkisins skuli afhenda ábúendum X þann hluta úr landi jarðarinnar, sem liggur innan landgræðslugirðingarinnar, þó með þeirri kvöð, að ábúendur annist að „gróðurfarslegt ástand landsins þróist“ undir eftirliti starfsmanns ráðuneytisins, og með þeim fyrirvara, að beit sauðfjár sé óheimil innan landgræðslugirðingarinnar. Í bréfi ráðuneytisins var tekið fram, að ákvörðunin kunni að verða tekin til endurskoðunar, ef ástand landsins versnaði. Á þetta bréf ráðuneytisins, sem geymdi samkvæmt skýlausu orðalagi sínu fyrirmæli um afhendingu landsins, verður ekki litið öðruvísi en sem úrskurð æðra stjórnvalds í málinu. Ráðuneytið hefur aftur á móti haldið því fram, að ekki beri að líta á þessa ákvörðun sem úrskurð í venjulegri merkingu þess orðs. Ekki verður á þessa skoðun ráðuneytisins fallist. Ber að hafa í huga, að á ráðuneytinu hvíldi skylda til að leysa úr málinu, sem réttilega hafði verið fyrir það lagt með kæru. Þar sem ekki náðist sátt um málið, bar ráðuneytinu skylda til að leggja úrskurð á það. Með bréfi landbúnaðarráðherra frá 29. apríl 1991 var ákveðið, eins og áður segir, að Landgræðsla ríkisins skyldi afhenda ábúendum X þann hluta úr landi jarðarinnar, sem lá innan landgræðslugirðingarinnar. Með þessum úrskurði réð ráðherra þessu deilumáli til lykta. Ákvörðunin var síðan tilkynnt landgræðslustjóra bréflega. Afrit bréfs ráðherra var sent A og ákvörðunin því tilkynnt honum með formlegum hætti. Ákvörðun stjórnvalds, sem komin er til aðila máls, verður ekki tekin aftur, nema skilyrði afturköllunar séu fyrir hendi. Með afturköllun er í stjórnslurétti átt við það, að stjórnvald taki að eigin frumkvæði aftur lögmæta ákvörðun sína, sem birt hefur verið. Ýmis sjónarmið ráða niðurstöðu um það, hvort afturköllun sé lögmæt. Takast þar einkum á ástæður stjórnvalds til afturköllunar og þýðing ákvörðunarinnar fyrir þann, sem hún beinist að.

Í bréfi ráðherra, dags. 6. ágúst 1991, er ekki greint frá ástæðum afturköllunar ráðuneytisins á fyrri ákvörðun frá 29. apríl 1991, svo sem að brotin hafi verið skilyrði þau, er ákvörðunin var háð. Í skýringum sínum hefur ráðuneytið vísað til þess, að fyrirmæli ráðuneytisins hafi sætt athugasemdum og andmælum landgræðslustjóra, sem hafi ekki talið skilyrðum 12. gr. landgræðslulaga um afhendingu lands fullnægt.

Svo sem hér að framan er rakið, verður að telja, að landbúnaðarráðherra hafi ótvírætt verið bær að lögum til þess að úrskurða um það, hvort land skyldi afhent skv. 12. gr. laga nr. 17/1965 um landgræðslu. Málið hafði lengi verið til umfjöllunar og bæði aðili málsins svo og landgræðslustjóri höfðu fengið viðhlítandi tækifæri til þess að koma að öllum sínum sjónarmiðum í málinu. Eftir að málið hafði verið borið undir ráðuneytið af A, átti hann rétt á því að úr málinu yrði leyst. Að fenginni efnisúrlausn landbúnaðarráðuneytisins var ekki fyrirjáanlegt að ákvörðuninni yrði breytt, væru skilyrði ákvörðunarinnar virt. Þær afturköllunarástæður, sem landbúnaðarráðuneytið vísar til, voru ástæður, sem fyrir lágu, þegar ákvörðun var tekin. Ekki hefur verið sýnt fram á, að aðstæður hafi síðar breyst, þannig að það réttlæti afturköllun. Þar sem landbúnaðarráðuneytið hefur heldur ekki sýnt fram á, að þessi ívilnandi ákvörðun sé haldin svo verulegum annmarka, að það

leiði ótvírætt til ógildingar ákvörðunarinnar, verður óhjákvæmilega að telja að afturköllunin hafi verið óheimil.

VII.

Það er niðurstaða mín, að umrædd afturköllun landbúnaðarráðuneytisins á fyrri fyrir-mælum í bréfi 29. apríl 1991 um meðferð lands innan landgræðslugirðingar [í landi X] hafi verið óheimil.“

VIII.

Með bréfi, dags. 4. nóvember 1994, óskaði ég upplýsinga hjá landbúnaðarráðherra um það, hvort ráðuneytið hefði í einhverju breytt ákvörðun sinni í framhaldi af álitinu mínu. Í svari ráðuneytisins, dags. 8. nóvember 1994, segir meðal annars:

„Sem svar við fyrirspurn yðar tekur ráðuneytið fram að með bréfi [lögmanns A], dags. 13. maí s.l., var þeim tilmælum beint til ráðuneytisins að [A] yrði „með formbundnum hætti fengin umráð. . .“ yfir hluta af landi jarðarinnar [X]. Af því tilefni og vegna þeirra sjónarmiða Landgræðslu ríkisins að umrætt land væri ekki í því ástandi að unnt væri að lögum að afhenda landið til nytja, hefur ráðuneytið óskað eftir því að Rannsóknarstofnun landbúnaðarins framkvæmdi sérstakt mat á ástandi landsins og áhrifum af breyttri nýtingu og meðferð landsins. Sú athugun liggur ekki fyrir og því hefur ráðuneytið ekki til þessa talið sér fært að taka afstöðu til nefndra tilmæla lögmannsins, [. . .]. Samkvæmt upplýsingum frá Rannsóknarstofnun landbúnaðarins, sem ráðuneytið aflaði í dag er niðurstöðu stofnunarinnar að vænta á næstu vikum.“

Hinn 2. febrúar 1995 barst mér afrit af bréfum landbúnaðarráðuneytisins, dags. 30. janúar 1995, annars vegar til lögmanns A og hins vegar til Landgræðslu ríkisins. Í bréfi ráðuneytisins til lögmanns A segir:

„Hinn 8. desember s.l. barst ráðuneytinu umbeðin athugun Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins á ástandi landsins og fylgir hún bréfi þessu í ljósríti. Með vísan til þeirra upplýsinga sem þar koma fram og þeirrar afstöðu Landgræðslu ríkisins og ráðuneytisins að umrætt land sé ekki í því ástandi að unnt sé að lögum að afhenda það til nytja, telur ráðuneytið sér ekki fært að verða við tilmælum yðar í bréfi dags. 13. maí 1994.“

Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til Landgræðslu ríkisins segir meðal annars:

„Í [greinargerð Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins] er m.a. bent á nauðsyn þess að gerð verði heildstæð landgræðsluáætlun fyrir svæðið. Ráðuneytið tekur undir sjónarmið þessi og beinir þeim tilmælum hér með til yðar að Landgræðsla ríkisins hefji án tafar gerð slíkrar áætlunar.“

Ég ritaði landbúnaðarráðuneytinu á ný bréf 15. febrúar 1995. Þar segir:

„Með bréfi ráðuneytis yðar, dags. 30. janúar 1995, var mér tilkynnt, að ráðuneyti yðar hefði ákveðið að framfylgja ekki ákvörðun sinni frá 29. apríl 1991 um að afhenda umrætt land.

Af ofangreindu tilefni er þess óskað, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar geri grein fyrir lagagrundvelli þessarar afstöðu

ráðuneytisins og skýri, á hvaða grundvelli það telur sér heimilt að ganga í berhögg við ákvörðun sína frá 29. apríl 1991.“

Með bréfi, dags. 10. apríl 1995, ítrekaði ég óskir um að mér yrðu látnar í té fyrrgreindar upplýsingar. Mér bárust umbeðnar upplýsingar með bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 31. maí 1995. Þar segir:

„Vegna fyrirspurnar yðar í ofangreindu bréfi telur ráðuneytið ástæðu til að áréttta þá skoðun sína og túlkun á bréfi ráðuneytisins til Landgræðslu ríkisins dags. 2. apríl 1991 að ekki sé um að ræða stjórnsýsluúrskurð, heldur fyrirmæli til Landgræðslu ríkisins um afhendingu á hluta á landi innan [landgræðslugirðingar]. Af bréfinu verður ekki ráðið að um endanlega niðurstöðu sé að ræða heldur er hér um að ræða viðleitni ráðuneytisins til að setja niður langvarandi deilur aðila með þeirri tillögu til Landgræðslu ríkisins um að veita [A] til reynslu tímabundin afnot landsins eða hluta þess lands sem afhent hafði verið með yfirlýsingunni frá 30. maí 1946, þó þannig að slík afnot samrýmdust ákvæðum laga. Eins og fram kemur í bréfi ráðuneytisins til yðar dags. 14. febrúar 1992 sættu fyrirmæli ráðuneytisins athugasemdum landgræðslustjóra, sem óskaði eftir því að þau yrðu afturkölluð, enda var það mat landgræðslustjóra að endanleg afhending landsins væri ekki tímabær. Óskir landgræðslustjóra voru teknar til greina með afturkölluninni, enda var það mat ráðuneytisins að slíkt væri heimilt að lögum. Um frekari skýringar og sjónarmið vegna málsins vísast til bréfa ráðuneytisins til yðar dags. 11. janúar og 30. mars 1993. Síðar var, eins og kunnugt er, aflað sérstakrar úttektar á ástandi landsins og áhrifa af breyttri meðferð þess og nýtingu. Niðurstaða þeirrar athugunar leiddi í ljós að landið væri ekki í því ástandi að unnt væri að afhenda það.

Deilur ábúanda [X] og Landgræðslunnar hafa ekki staðið um það hvort einhver ákvörðun Landgræðslu ríkisins hafi verið rétt eða röng, eða hvort skjóta mætti ákvörðun til ráðuneytisins sem æðra stjórnvalds. Auk deilna um afnot landsins hefur verið deilt um það hvort ábúanda [X] væri heimilt að segja upp samkomulaginu frá 30. maí 1946. Hefur því verið mótmælt að [A] ætti þann rétt og jafnframt hefur verið mótmælt heimildarlausu banni [A] við afnotum Landgræðslunnar af landinu til uppgræðslu. Ráðuneytið leggur áherslu á að margnefnt bréf ráðuneytisins frá 29. apríl verði skoðað í ljósi þessara staðreynda.“

IX.

Ég ritaði landbúnaðarráðherra á ný bréf 12. júlí 1995. Í bréfinu vísaði ég til þess, að það hefði verið niðurstaða álits míns, að afturköllun landbúnaðarráðuneytisins á fyrri fyrirmælum í bréfi 29. apríl 1991 um meðferð lands innan umræddrar landgræðslugirðingar hefði verið óheimil. Þá rakti ég í bréfi mínu bréfaskipti mín og landbúnaðarráðuneytisins, sem átt höfðu sér stað eftir birtingu álits míns í málinu. Síðan sagði í bréfi mínu:

„Úrskurður landbúnaðarráðherra frá 29. apríl 1991, sem mál þetta snýst um, hljóðar svo:

„Vísað er til samtala, funda og bréfaskrifta útaf ágreiningi ábúenda á [X] við Landgræðslu ríkisins um meðferð þess hluta úr landi [X] sem liggur innan landgræðslugirðingar í landi [X] og [Y] í [. . .]sýslu.

Til að leita leiða til lausnar á þessum ágreiningi felur landbúnaðarráðuneytið Landgræðslu ríkisins að afhenda ábúendum [X] þann hluta úr landi jarðarinnar sem liggur innan nefndrar landgræðslugirðingar. Það skal þó gert með þeirri kvöð að

ábúendum [X] er falið að annast að gróðurfarslegt ástand landsins þróist þannig að það verði ekki lakara en það er í dag. Með því verði haft eftirlit á þann hátt að lagt sé árlegt mat á gróðurfarslega stöðu þess lands sem er nú innan landgræðslugirðingar, og fylgst á þann hátt með framvindu mála. [. . .], deildarstjóra í landbúnaðarráðuneytinu, er falin yfirumsjón með því eftirliti, og er honum ætlað að leita aðstoðar sérfróðra manna við það verkefni.

Tekið skal fram að með þessu erindi er beit sauðfjár ekki heimiluð innan núverandi landgræðslugirðingar, og fer um framvindu þess eftir samningum milli landeigenda, Landgræðslu ríkisins og Flugmálastjórnar.

Komi til þess að ástand landsins frá gróðurfarslegu sjónarmiði fari hrakandi, mun fyrrgreind ákvörðun vera endurmetin.“

[. . .]

Eins og fram kemur í álitinu frá 6. janúar 1994, hefur Landgræðsla ríkisins ávallt hafnað beiðni [A] um að honum yrði afhent umrætt land, þar sem slík afhending teldist ekki tímabær vegna ástands landsins. Þessi afstaða Landgræðslu ríkisins kom skýrlega fram fyrir 29. apríl 1991, áður en ráðherra tók ákvörðun í málinu, og þessi afstaða Landgræðslu ríkisins hefur haldist óbreytt eftir að úrskurður ráðherra hafði verið tilkynntur stofnuninni. Fram kemur í bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 31. mars 1995, að ákvörðun um afhendingu landsins hafi verið afturkölluð vegna athugasemda landgræðslustjóra. Í þessu sambandi verður að árétta, að það var fyllilega ljóst, þegar ákvörðun var tekin hinn 29. apríl 1991 um afhendingu landsins, að ákvörðunin fór í bága við afstöðu Landgræðslu ríkisins. Afstaða Landgræðslu ríkisins eftir að ákvörðunin lá fyrir gat því ekki komið á óvart.

Landbúnaðarráðuneytið óskaði eftir því við Rannsóknastofnun landbúnaðarins, að metið yrði ástand umrædds lands og áhrif af breyttri nýtingu og meðferð landsins. Ekki verður séð, að í umræddri skýrslu komi fram upplýsingar, sem breyta grundvelli málsins. Þar koma aftur á móti fram ýmsar upplýsingar, sem eru í samræmi við þau rök, sem Landgræðsla ríkisins hefur staðfastlega teft fram af sinni hálfu. Þar kemur t.d. fram, að melurinn þurfi algjöran frið fyrir beit, en til þessa sjónarmiðs var litið við úrlausn málsins hinn 29. apríl 1991, þegar sett var það skilyrði, að beit sauðfjár væri ekki heimil á umræddu svæði. Í öðru lagi skal áréttað, að umrædd skýrsla veitir ekki upplýsingar um, að ástand gróðurs og aðrar aðstæður hafi breyst frá því að ráðherra tók ákvörðun sína um afhendingu landsins hinn 29. apríl 1991.

Eins og fram kemur í álitinu frá 6. janúar 1994, eru þær afturköllunarástæður, sem landbúnaðarráðuneytið vísar til, ástæður, sem fyrir lágu, þegar ákvörðun var tekin um afhendingu landsins. Virðist því, að frá því að ákvörðun var tekin um afhendingu landsins hinn 29. apríl 1991 og þar til ákvörðun var afturkölluð hinn 6. ágúst 1991 hafi *afstaða* landbúnaðarráðuneytisins til málsins breyst.

Hinn 29. apríl 1991 lagði ráðherra úrskurð á mál, sem deilur höfðu staðið lengi um og hann var bær til að leysa úr, eins og nánar er fjallað um í álitinu frá 6. janúar 1994. Ákvað ráðherra, þrátt fyrir afstöðu Landgræðslu ríkisins og þær upplýsingar, sem stofnunin veitti um ástand landsins, að afhenda [A] þann hluta úr landi [X], sem liggur innan landgræðslugirðingar, með ströngum skilyrðum og áskilnaði um endurupptöku málsins, ef ástandi lands hrakaði gróðurfarslega. Umrædd ákvörðun ráðherra var ívlnandi fyrir [A]. Efni ákvörðunar var bundin fremur rækilegum skilyrðum, sem [A] þurfti að hlíta um umgengi og afnot landsins.

Með tilliti til eðlis ákvörðunarinnar og efnis hennar, þ. á m. þeirra skilyrða, sem hún var bundin, svo og þýðingar hennar að öðru leyti fyrir aðila málsins, sem er þinglýstur eigandi landsins, verður ekki talið, að landbúnaðarráðuneytinu hafi verið heimilt að aftur-

kalla ákvörðun sína frá 29. apríl 1991 á grundvelli ástæðna, sem lágu þegar fyrir við úrlausn málsins.

Ákvörðun ráðherra hinn 29. apríl 1991 var tekin á grundvelli þeirrar matskenndu heimildar, sem felst í 12. gr. laga nr. 17/1965 um landgræðslu. Með tilliti til efnis ákvörðunarinnar, þeirra skilyrða, sem hún var bundin, svo og þeirrar málsmeðferðar, sem lá til undirbúnings ákvörðunarinnar, verður ekki talið, að landbúnaðarráðuneytið hafi sýnt fram á, að þessi ívínandi ákvörðun hafi verið haldin svo verulegum annmarka, að það leiði ótvírætt til ógildingar ákvörðunarinnar. Verður óhjákvæmilega að telja, að afturköllun ráðuneytisins og tómlæti þess um að framfylgja ákvörðun sinni frá 29. apríl 1991 hafi hvorki átt sér stoð í lögum né verið í samræmi við lög.

Eins og nánar er fjallað um í álitinu mínu frá 6. janúar 1994, var málið borið undir landbúnaðarráðuneytið með þeim hætti, að því bar að lögum að skera úr málinu sem æðra stjórnvald og það var loks gert með úrskurði ráðherra frá 29. apríl 1991. Landbúnaðarráðuneytið hefur í bréfi sínu til mín, dags. 31. maí 1995, hafnað því að ráðherra hafi leyst úr málinu með bindandi úrskurði og virðist því líta svo á, að ráðuneytið sé af þeim sökum ekki bundið af nefndum úrskurði. Af því tilefni tel ég sérstaka ástæðu til að áréttta í fyrsta lagi, að stjórnvöldum ber því í störfum sínum að haga málsmeðferð og úrlausn mála í samræmi við lög og meginreglur stjórnvöldur. Stjórnvöld geta því ekki vikið sér undan réttaráhrifum ákvarðana sinna að eigin geðþótta eða starfað á öðrum grundvelli en lög leyfa. Í öðru lagi er rétt að minna á, að annars vegar er því haldið fram, að nefndur úrskurður hafi ekki verið bindandi og hins vegar að hann hafi verið afturkallaður hinn 6. ágúst 1991, en með afturköllun er í stjórnvöldum rétti átt við þá stjórnvaldsákvörðun, þegar stjórnvald tekur að eigin frumkvæði aftur lögmæta ákvörðun sína, sem þegar hefur verið birt. Ef ráðuneytið leysti ekki úr málinu með bindandi hætti hinn 29. apríl 1991, er ljóst að engin þörf var á því að afturkalla nefnda ákvörðun. Mót-sagnir eru þannig í röksemdafærslu ráðuneytisins, sem fela í sér brot á vönduðum stjórnvöldum.

Eins og ég hef rakið hér að framan, svo og í álitinu mínu frá 6. janúar 1994, tel ég, að afturköllun landbúnaðarráðuneytisins frá 6. ágúst 1991 á úrskurði landbúnaðarráðuneytisins frá 29. apríl 1991 hafi verið óheimil. Þá tel ég einnig, að ráðuneytið hafi ekki að öðru leyti hagað meðferð máls þessa í samræmi við vandaða stjórnvöldum.

Að framansögðu athuguðu eru það því tilmæli mín, að landbúnaðarráðuneytið endurskoði afstöðu sína til málsins. Óska ég þess, að mér verði gerð grein fyrir niðurstöðu ráðuneytisins fyrir 1. september 1995.“

9.2. **Garðyrkja. Bjargráðasjóður. Útreikningur bóta.** **Jafnræðisregla. Hæfi stjórnarmanns.** **(Mál nr. 842/1993)**

A, sem var garðyrkjubóndi, kvartaði yfir ákvörðun Bjargráðasjóðs um fjárhæð styrks vegna uppskerubrests á árinu 1992. Þá laut kvörtun A að því að hann ætti ekki lengur rétt á styrkjum samkvæmt 9. gr. laga nr. 51/1972 um Bjargráðasjóð þar sem hætt hefði verið að innheimta bjargráðasjóðsgjald af félögum í Sambandi garðyrkjubænda. Loks laut kvörtun A að því að formaður Stéttarsambands bænda hefði sem stjórnarmaður Bjargráðasjóðs verið vanhæfur til meðferðar og afgreiðslu á umsókn A um styrk, vegna þeirrar aðildar sem formaðurinn hefði átt að úrsögn Sambands garðyrkjubænda úr Bjargráðasjóði.

Stjórn Bjargráðasjóðs ákvað 17. desember 1991 að verða við beiðni Stéttarsam-

bands bænda frá 2. desember sama ár um að fella niður bjargráðasjóðsgjald af afurðum garðyrkju og gróðurhúsa, en Stéttarsamband bænda mæltist til þessa að beiðni Sambands garðyrkjubænda. A var ekki félagi í Sambandi garðyrkjubænda og óskaði eftir því að eiga áfram aðild að sjóðnum. Í byrjun febrúar 1993 lagði A fram umsókn um bætur vegna uppskerubrests sumarið 1992. Erindi A var afgreitt á fundi stjórnar Bjargráðasjóðs í apríl 1993. Ákveðið var að bæta tjón útiræktenda þ. á m. tjón A samkvæmt reglum frá fyrra ári, en jafnframt litið svo á að frá 1. september 1992 ættu framleiðendur í garðyrkju, aðrir en kartöfluframleiðendur, ekki rétt á styrkjum úr Bjargráðasjóði.

Umboðsmaður vísaði til laga nr. 51/1972 um Bjargráðasjóð, og reglugerðar, um að greiðsla búgreinarfélags til sjóðsins væri skilyrði þess að einstakir framleiðendur gætu átt rétt til greiðslu úr sjóðnum. Var það því niðurstaða umboðsmanns að A gæti ekki byggt rétt til bóta á 9. gr. laga nr. 51/1972 eftir 1. september 1992.

Um hæfi formanns Stéttarsambands bænda til meðferðar og afgreiðslu á umsókn A um nefndan styrk tók umboðsmaður það fram að samkvæmt 2. gr. laga nr. 51/1972 væri stjórn Bjargráðasjóðs skipuð fimm mönnum, þar á meðal formanni Stéttarsambands bænda. Umboðsmaður benti á að þegar lög gerðu beinlínis ráð fyrir því að fulltrúar tiltekinna hagsmunaaðila ættu sæti í stjórnslunefnd væri gengið út frá því að hagsmunir félagsmanna almennt leiddu ekki, einir sér, til vanhæfis nefndarmanna. Þá væri það, almennt séð, ekki til þess fallið að valda vanhæfi þótt starfsmaður hefði áður haft afskipti af sama máli í starfi sínu nema sérstakar ástæður leiddu til þess að draga mætti óhlutdrægni hans í efa. Umboðsmaður taldi það ekki verða ráðið af gögnum málsins að formaður Stéttarsambands bænda hefði verið vanhæfur til m-fjöllunar um mál A í stjórn Bjargráðasjóðs.

Umboðsmaður leitaði skýringa Bjargráðasjóðs á þeim viðmiðunarreglum sem beitt væri við ákvörðun bóta. Eftir athugun á gögnum málsins og skýringum sjóðsins varð það niðurstaða umboðsmanns að sjónarmið sem lögð væru til grundvallar styrkveitingum væru lögmæt. Féllst umboðsmaður á að réttmætt væri að taka tillit til mismunandi áhættu eftir búgreinum. Var það niðurstaða umboðsmanns að ekki hefði komið fram að hallað hefði verið á A með ólögmætum hætti í nánari útfærslu sjónarmiða þeirra er greinir í starfsreglum sjóðsins, og tók umboðsmaður þá m.a. mið af því að við ákvörðun bóta til A var þeirri reglu ekki beitt, svo sem heimilt var, að taka mið af greiðslu búnaðarmálasjóðsgjalds tjónþola á fyrri árum. Var það því niðurstaða umboðsmanns að við ákvörðun styrkfjárhæðar til A hefði ekki verið um ólögmæta mismunun að ræða, þannig að bryti gegn reglum stjórnsluréttar. Umboðsmaður benti sjóðstjórn Bjargráðasjóðs hins vegar á að rétt væri að birta þær reglur sem stjórnin setur samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 51/1972, sbr. lög nr. 57/1980, um veitingu styrkja og lána.

I.

Hinn 9. júlí 1993 leitaði til mín A og kvartaði annars vegar yfir ákvörðun Bjargráðasjóðs frá 26. apríl 1993 um fjárhæð styrks vegna uppskerubrests af völdum veðurfars, sem hann varð fyrir á árinu 1992, og hins vegar yfir því, að hann ætti ekki lengur rétt á styrkjum skv. 9. gr. laga nr. 51/1972 um Bjargráðasjóð, þar sem ekki væri lengur innheimt sonefnt bjargráðasjóðsgjald af þeim, sem teldust félagar í Sambandi garðyrkjubænda, sbr. b-lið 5. gr. laga nr. 51/1972. Þá kvartaði A yfir því, að formaður Stéttarsambands bænda hefði sem stjórnarmaður Bjargráðasjóðs verið vanhæfur til meðferðar og afgreiðslu umsóknar A um styrk úr sjóðnum vegna þeirrar aðildar, sem formaðurinn hefði átt að úrsögn Sambands garðyrkjubænda úr Bjargráðasjóði.

II.

1.

Með bréfi til stjórnar Stéttarsambands bænda, dags. 12. janúar 1993, lýsti A athugasemdum sínum í tilefni af þeim upplýsingum, að hann ætti ekki lengur kost á styrk úr Bjargráðasjóði vegna uppskerubrests grænmetis. Í bréfi A segir:

„. . . Það er svo sl. sumar 1992 að allar káltegundirnar bregðast mér, svo til algjörlega af ýmsum óviðráðanlegum ástæðum og valda mér gífurlegu fjárhagstjóni [. . .] var mér bent á að nú væri röðin komin að mér að leita til Bjargráðasjóðs ef ég ætti að geta haldist á floti. Ég ámalgaði það fyrst við Hr. [X] garðyrkjuráðunaut og upplýsir hann mig þá um það að ég muni ekki vera lengur aðili að sjóðnum, vegna óska Sambands garðyrkjubænda um úrsögn úr sjóðnum síðsumars árið 1991 sem Stéttarsamband bænda hafi samþykkt. Ég kom af fjöllum og vildi vart trúa, ekki heyrt orð um þetta og komið heilt ár frá þessari breytingu. Bjargráðasjóðsgjaldið hefði ég greitt frá því að farið var að innheimta það og út árið 1991 eða þar til að ég hafði afsett mína framleiðslu í lok þessa árs, en stór hluti hennar varð hreinlega ónýtur vegna mikilla söluerfiðleika. Á þessum tímapunkti ársins 1992 er ég ekki farinn að sjá neina greiðslu vegna þess árs og þá að frádregnum sjóðagjöldum, svo þess vegna gat ég ekki áttað mig á breytingunni, og engin tilkynning hafði mér borist um það. Ég er ekki og hef aldrei verið meðlimur í Sambandi garðyrkjubænda, og þrátt fyrir að ég hafi í öll þessi ár verið virkur framleiðandi og því finnanlegur í sjóðaskrá og innan sölusamtaka hafa stjórnendur þess félagsskapar aldrei séð ástæðu til að senda mér svo mikið sem eitt bréf til þess að minna á sig og kynna, og er ég ekki einn um það. Af okkur fimm kálframleiðendum sem eru hluthafar og hafa afsetningarrétt í [Y] hf. erum við fjórir á sama báti hvað þetta varðar, eða 80% framleiðenda þess fyrirtækis. Ég get því ekki séð annað en að stjórnendur Sambands garðyrkjubænda hafi helst eingöngu viljað hafa ylræktarbændur sem meðlimi, enda hef ég lítið svo á. [. . .] Þeirra hagsmunir eru í reynd allt aðrir en mínir. Þeir geta keypt fullkomnar tryggingar á frjálsum markaði á sín hús og þá ræktun sem þeir stunda þar innan dyra, og er burðarásinn í þeirra framleiðslu, en ég get enga slíka tryggingu keypt á mína útiræktun. [. . .] ég vænti þess að stjórn Stéttarsambands bænda láti sig í einhverju varða hagsmuni mína, líf og starf mitt og minna og taki strax á þessu máli og leiðrétti þessi mistök eða handvömm.“

Með bréfi, dags. 8. mars 1993, sem ítrekað var 25. júní 1993, leitaði A til landbúnaðar-ráðuneytisins, með vísan til 8. gr. reglugerðar nr. 393/1990 um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs. Óskaði hann eftir, að landbúnaðarráðherra veitti skriflegar upplýsingar um, hvar auglýsingar um gjaldhlutföll til Búnaðarmálasjóðs hefðu verið birtar fyrir árin 1991 og 1992, svo og að fá auglýsingarnar sjálfar.

Að beiðni A sendi framkvæmdastjóri Stéttarsambands bænda honum 1. apríl 1993 endurrit úr fundargjörðarbók stjórnar sambandsins, þar sem fjallað er um úrsögn garðyrkjubænda úr Bjargráðasjóði og erindi A varðandi aðild að sjóðnum, ásamt ljósritum af bréfum, sem málið varða. Í þeim bréfum koma fram upplýsingar um aðdraganda að úrsögn Sambands garðyrkjubænda úr Bjargráðasjóði.

Í bréfi, sem formaður Sambands garðyrkjubænda ritaði Stéttarsambandi bænda og stjórn Bjargráðasjóðs 17. júlí 1991, segir:

„Á aðalfundi Sambands garðyrkjubænda [. . .] var samþykkt eftirfarandi tillaga:

„Aðalfundur S.G. haldinn á Hótel Sögu þann 3. maí 1991 leggur til að stjórn Sambandsins verði heimilað að ganga frá því að almennt verði hætt að greiða í Bjar-

gráðasjóð. Nefndin leggur þó áherslu á að rækilega verði kannaðir þeir þættir í ræktun sem ekki hafa fengist tryggingar fyrir og það kannað hvort vilji einstakra bændahópa er fyrir að greiða áfram í sjóðinn og njóta þar réttinda.“

Á stjórnarfundi S.G. þann 12/7 s.l. var síðan samþykkt að hætt yrði að greiða af afurðum garðyrkjunnar í Bjargráðasjóð þann 1. janúar 1992. Sérstakir hópar garðyrkjubænda geta samt sem áður farið þess á leit við Stéttarsamband bænda að greiða áfram í Bjargráðasjóð.“

Í framhaldi af þessu bréfi ritaði framkvæmdastjóri Stéttarsambands bænda Bjargráðasjóði bréf, dags. 11. september 1991, og spurðist fyrir um það, „hvort sá möguleiki sé fyrir hendi að einstakir hópar garðyrkjubænda haldi áfram þátttöku í Bjargráðasjóði þótt búgreinin sem heild hætti þátttöku í sjóðnum“.

Í svari formanns Sambands garðyrkjubænda til stéttarsambandsins, sem fram kom í bréfi, dags. 30. september 1991, segir, að stjórn Sambands garðyrkjubænda hafi farið þess á leit við félagsmenn sína, að þeir, sem hefðu áhuga á að halda áfram greiðslum í Bjargráðasjóð, óskuðu eftir því fyrir 13. september það ár. Þá segir í bréfi þessu:

„Aðeins eitt svar barst við þessari umleitan og því lítur stjórn Sambands Garðyrkjubænda þannig á að almennur vilji sé fyrir því að ganga úr Bjargráðasjóði, eins og hafði verið samþykkt á aðalfundi Sambandsins.“

Það er því áréttað hér í bréfi þessu að garðyrkjubændur óska eftir að hætta greiðslum í Bjargráðasjóð frá og með 1. janúar 1992.“

Í endurriti fundargerðarboðkar stjórnar Stéttarsambands bænda kemur eftirfarandi fram um úrsögn garðyrkjubænda úr Bjargráðasjóði og erindi A varðandi aðild að sjóðnum:

„Stjórnarfundur 21. ágúst 1991.

„Bréf Sambands garðyrkjubænda varðandi greiðslu gjalda til Bjargráðasjóðs.

Í bréfinu kemur fram að aðalfundur sambandsins hafi samþykkt að heimila stjórninni að ganga frá því að almennt verði hætt að greiða í Bjargráðasjóð af afurðum garðyrkjunnar. Þá er lagt til að kannaðir verði þeir þættir í ræktun sem ekki hafa fengist tryggingar fyrir og hvort vilji einstakra bændahópa er fyrir að greiða áfram í sjóðinn og njóta þar réttinda.

Samþykkt að kanna hvort einstakir hópar bænda innan búgreinar geti með þessum hætti haldið áfram þátttöku í Bjargráðasjóði.“

Stjórnarfundur 6. nóvember 1991.

„Erindi Sambands garðyrkjubænda varðandi Bjargráðasjóð.

[B] kynnti erindið, sem fjallar um vilja garðyrkjubænda til að hætta þátttöku í Bjargráðasjóði. Hann spurðist einnig fyrir um hvort einstakir hópar innan greinarinnar geti verið áfram innan sjóðsins. Hann skýrði síðan frá niðurstöðum könnunar meðal bænda, þar sem kom fram að bændur eru einhuga í afstöðu sinni.

Formaður skýrði frá því að einstakir hópar gætu ekki átt aðild að sjóðnum, ef búgreinasamband hættir aðild, samkvæmt skilgreiningu hans.

Formanni og framkvæmdastjóra falið að ræða við stjórn Sambands garðyrkjubænda um framkvæmd málsins.“

Stjórnarfundur 29. nóvember 1991

„Úrsögn garðyrkjubænda úr Bjargráðasjóði.

Tekið fyrir að nýju erindi Sambands garðyrkjubænda um úrsögn úr Bjargráðasjóði.

Fram kom að allar greinar garðyrkju aðrar en kartöflur eru skilgreindar sem garðyrkja og gróðurhúsaafurðir og falla því undir lögsögu Sambands garðyrkjubænda.

Stjórn Stéttarsambandsins samþykkti að mæla með þessari breytingu frá 1. september 1991.“

Með bréfi, dags. 2. desember 1991, tilkynnti framkvæmdastjóri Stéttarsambands bænda landbúnaðarráðuneytinu, að stjórn Stéttarsambandsins hefði, að beiðni Sambands garðyrkjubænda, samþykkt á fundi sínum 30. nóvember sama ár að mæla með því við stjórn Bjargráðasjóðs að felld yrði niður innheimta á 0,6% gjaldi til Bjargráðasjóðs frá 1. september 1991. Liti stjórn Stéttarsambandsins svo á, að þar sem aðeins væri starfandi eitt formlegt búgreinafélag bænda í garðyrkju og gróðurhúsaframleiðslu, féllu allar greinar slíkrar framleiðslu, aðrar en kartafna, undir lögsögu garðyrkjubænda og lytu því þessari ákvörðun.

Í endurriti fundargerðarbókar stjórnar Stéttarsambands bænda kemur eftirfarandi fram um erindi A varðandi aðild að sjóðnum:

Stjórnarfundur 13. janúar 1993.

„Bréf [A] garðyrkjubónda vegna aðildar að Bjargráðasjóði.

Framkvæmdastjórinn kynnti efni bréfsins [. .]

Stjórnin ályktaði að hún sæi ekki möguleika á að leysa úr hans málum, með hliðsjón af þeim lögum sem gilda um Bjargráðasjóð.““

2.

Í byrjun febrúar 1993 lagði A fram umsókn til Bjargráðasjóðs um bætur vegna uppskerubrests grænmetis sumarið 1992. Fylgdi umsókninni matsgerð garðyrkjuráðunautar Búnaðarfélags Íslands frá 2. febrúar 1993. Er tjón A þar áætlað samtals kr. 6.003.418,- Með samþykkt stjórnar Bjargráðasjóðs 26. apríl 1993 var ákveðið að greiða A styrk að fjárhæð kr. 1.185.000,-. Tók hann við styrknum 10. maí 1993, en áskildi sér rétt til þess að krefjast endurskoðunar á fjárhæð hans.

III.

Með bréfi 12. ágúst 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að Bjargráðasjóður skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té tiltæk gögn um málið. Umbeðnar upplýsingar og skýringar bárust mér með bréfi Bjargráðasjóðs 28. september 1993. Í bréfi sjóðsins segir:

„Aðdragandi afgreiðslu á umsókn [A].

1. Á fundi stjórnar Bjargráðasjóðs þann 17. des. 1991 var tekið fyrir bréf Stéttarsambands bænda dags. 2. desember 1991, þar sem mælt er með því, samkv. ósk Sambands garðyrkjubænda, að innheimtu Bjargráðasjóðsgjalda af garðyrkju- og gróðurhúsaframleiðslu annarri en kartöflurækt verði hætt 1. september 1991. Stjórn Bjargráðasjóðs er skylt að verða við beiðni Stéttarsambands bænda, sem borin er fram f.h. búgreinafélaga (sbr. 6. gr. laga 41/1990 um Búnaðarmálasjóð) og samþykkti hún á þessum fundi, að verða við beiðninni.
2. Á fundi stjórnar Bjargráðasjóðs þann 10. febrúar 1993 er tekin fyrir umsókn [A] dags. 2. febrúar 1993, vegna uppskerubrests á káli haustið 1992. Á fundinum er afgreiðslu umsóknarinnar frestað og ákveðið að óska eftir lögfræðilegri greinargerð varðandi bótarétt umsækjanda eftir að innheimtu Bjargráðasjóðsgjalda af garðyrkju- og gróðurhúsaafurðum var hætt 1. september 1991. Fram kom á fund-

- inum að umsækjandi var ekki félagi í Sambandi garðyrkjubænda.
3. Enn var umsókn [A] tekin fyrir á fundi stjórnar Bjargráðasjóðs þann 1. apríl 1993 en afgreiðslu frestað, þar sem enn var beðið eftir lögfræðilegri álitsgerð um málið.

Greinargerð [. . .] lögfr. vegna umsóknar [A].

4. Á fundi stjórnar Bjargráðasjóðs þann 26. apríl 1993 var lögð fram greinargerð [. . .] lögfræðings, dags. 5. apríl 1993, vegna umsóknar [A]. Stjórnin komst að þeirri niðurstöðu, að tímasetningar varðandi þá ákvörðun að hætta innheimtu Bjargráðasjóðsgjalds af garðyrkju og gróðurhúsaafurðum orkaði tvímælis og var ákveðið að bæta tjón útiræktenda í greininni samkv. reglum frá fyrra ári. Ítrekuð var sú regla að greiðsla Bjargráðasjóðsgjalds væri forsenda fyrir styrkveitingu úr búnaðardeild sjóðsins og samþykkt að senda Stéttarsambandi bænda og Landbúnaðarráðuneytinu áður nefnda greinargerð.

Mat á tjóni, útreikningar á styrk.

5. Ráðunautar Búnaðarfélags Íslands hafa til langs tíma verið skoðunar- og trúnaðarmenn Bjargráðasjóðs varðandi mat á tjónum. Varðandi tjón [A] lá fyrir matsgerð frá garðyrkjuráðunaut Búnaðarfélags Íslands dags. 2. febrúar 1993 og var það mat lagt til grundvallar á útreikningi bóta og farið eftir bótareglum fyrra árs og áætlað Bjargráðasjóðsgjald vegna uppskeru 1991 kr. 13.000 dregið frá.

Heildartjón	kr. 6.003.418
Bjargráðasjóðsgj.	– -13.000
Eigin áhætta 40%	– -2.401.000
Styrkur úr búnaðardeild 33%	– 1.185.000

Við útreikning bóta til [A] var farið eftir reglum sjóðsstjórnar varðandi útiræktun, sem hafa verið óbreyttar í töluverðan tíma. Þannig var gætt samræmis og jafnræðis í afgreiðslu á umsókn hans miðað við fyrirgreiðslu til annarra útiræktenda garðávaxta á undanförunum árum. Þann 10. maí 1993 fékk [A] greiddan styrk út búnaðardeild Bjargráðasjóðs að fjárhæð kr. 1.185.000.

Reglur Bjargráðasjóðs.

6. Samkvæmt 10. gr. laga um Bjargráðasjóð setur stjórn hans á hverjum tíma reglur um fyrirgreiðslu vegna tjóna og hafa reglur varðandi aðstoð búnaðardeildar sjóðsins lítið sem ekkert breyst á undanförunum árum. Frá tjónum er dregin eigin áhætta, sem annaðhvort er ákveðið hlutfall af bústofni eða framleiðsluverði ársins. Eigin áhætta í sauðfjár- og nautgriparékt er 5% miðað við bústofn en í alifugla-, loðdýra- og svínarékt 5% miðað við árstekjur síðasta árs. Einnig er tekið tillit til framleiðslutakmarkana. Í ræktun garðávaxta er eigináhættan 40% miðað við tekjur síðasta árs eða áætlaðar tekjur á tjónaári (þá er miðað við 100% uppskeru en almennt er áætlað að 70% uppskeru nýtist í áfallalausum ári). Samkvæmt reglunum er tjónafyrirgreiðsla sjóðsins 67% af útreiknuðu tjóni að frádreginni mishárrí eigin áhættu nema í garðyrkju- og gróðurhúsaframleiðslu, þar sem tjónafyrirgreiðslan er 33%.
7. Stjórn Bjargráðasjóðs telur að hún hafi víðtæka heimild til að setja sér viðmiðunar- og verklagsreglur varðandi fjárhagsaðstoð úr búnaðardeild sjóðsins. Við setningu slíkra reglna hlýtur jafnframt að vera eðlilegt að taka mið af mismunandi

áhættu eftir eðli búgreina, inngreiðslum einstakra búgreina í sjóðinn og fjárhagsstöðu hans og það hefur stjórnin gert. Því hefur áhættusöm ræktun borið hærri eigináhættu og notið lægri styrkja. Eins og áður hefur komið fram hafa reglurnar lítið breyst á undanförnum árum og um þær náðst bærileg sátt við tjónþola. Á fundum Stéttarsambands bænda hefur verið ályktun um, að eðlilegt væri að skipta búnaðardeild sjóðsins eftir búgreinum. Viðmiðunar- og verklagsreglur stjórnarinnar sýna þó, að til lengri tíma lítið er ekki mikið ósamræmi milli inngreiðslna einstakra búgreina og styrkveitingu úr sjóðnum nema í kartöflu- og loðdýrarækt,

Styrkveitingar og greiðslur Bjargráðasjóðsgjalds 1987–1992.

Búgreinar	Styrkir	Gjöld
Sauðfé	85.675	121.162
Nautgripir	154.405	176.834
Hross	1.934	2.997
Grasbrestur	47.174	
Svín	10.676	20.995
Alifuglar	21.986	27.520
Dúnn	269	2.490
Loðdýr	60.115	5.941
Kartöflur	85.789	6.235
Gróðurhúsarækt	20.757	14.983
Annað	23.649	2.469

Aðild [H] að afgreiðslu málsins.

8. Aðild [H] formanns Stéttarsambands að afgreiðslu stjórnar Bjargráðasjóðs á erindi [A] byggist á því, að formaður Stéttarsambandsins eða staðgengill hans situr í stjórn Bjargráðasjóðs skv. lögum um sjóðinn. Ekki verður séð að hann hafi á neinn hátt verið vanhæfur til að fjalla um þessa umsókn frekar en aðrar. Í þessu sambandi er jafnframt bent á, að umsókninni var aldrei synjað af sjóðsstjórninni þó afgreiðslu væri frestað meðan leitað var lögfræðialíts á rétti umsækjanda til bóta úr sjóðnum og fleira athugað varðandi umsóknina milli funda, sem oft gerist.

Skylda stjórnar Bjargráðasjóðs að verða við undanþágubeiðnum Stéttarsambands bænda.

9. Stjórn Bjargráðasjóðs er skylt samkvæmt lögum um Búnaðarmálasjóð, að verða við undanþágubeiðnum Stéttarsambands bænda varðandi greiðslur einstakra búgreina í sjóðinn. Á fundi stjórnar Bjargráðasjóðs þann 17. desember 1991 var því orðið við beiðni Stéttarsambandsins, í bréfi dags. 2. desember 1991, um niðurfellingu Bjargráðasjóðsgjalds af afurðum garðyrkju- og gróðurhúsa. Á þeim fundi lá jafnframt fyrir auglýsing landbúnaðarráðuneytisins, dags. 4. desember 1991, um hlutfall búnaðarmálasjóðsgjalds tímabilið 1. september 1991 til 31. ágúst 1992, þar sem fram kemur, að niður skuli falla innheimta gjalda til Bjargráðasjóðs af afurðum hrossa og afurðum garðyrkju og gróðurhúsa, nema kartaflna.

Niðurstaða.

10. Niðurstaða málsins er sú, að [A] fékk þann 10. maí 1993 bætur úr Bjargráðasjóði

vegna tjóns í garðávaxtarækt á árinu 1992 samkvæmt reglum stjórnar sjóðsins og hefur þar með á allan hátt notið jafnræðis við aðra umsækjendur.

Við mat á tjóni og útreikningi á styrk var farið eftir reglum sjóðsstjórnar, sem lítið hafa breyst og unnið hefur verið eftir árum saman. Afgreiðslu umsóknarinnar var því hagað samkvæmt venju, að því undanskyldu að leitað var lögfræðilegrar álitsgerðar varðandi málið, og tók hún ekki lengri tíma en oft vill verða.

Umsókn [A] barst Bjargráðasjóði í febrúar s.l. og fékk hann greiddar tjónabætur í maí s.l. Dráttur á afgreiðslu umsóknarinnar er því ekki óeðlilegur en algengast er að greiðsla tjónabóta vegna áfalla í uppskeru dragist fram á næsta ár eftir að tjónið á sér stað. Til þess liggja ýmsar ástæður, mislangan tíma tekur að fá tjónin metin, upplýsingum um þau er safnað saman og reynt er að afgreiða þau sem flest í einu, til að gæta samræmis og jafnræðis í afgreiðslu þeirra.

Mismunur á tjónabótum eftir búgreinum er eðlileg og hefur lengi viðgengist. Áhætta og inngreiðslur einstakra búgreina í sjóðinn er misjöfn og reglur um tjónabætur taka mið af því.

Kvörtun [A] varðandi afgreiðslu Bjargráðasjóðs á umsókn um styrk úr sjóðnum og styrkfjárhæð er því ekki réttmæt.

Áföll í garðyrkju- og gróðurhúsaræktun nýtur ekki styrkja úr Bjargráðasjóði eftir 1. september 1992.

11. Stjórn Bjargráðasjóðs lítur svo á að frá og með 1. september 1992 gangi í gildi niðurfelling á greiðslu Bjargráðasjóðsgjalds af garðyrkju- og gróðurhúsaræktun annarri en kartöflurækt. Stjórnin hefur sett þá reglu, að greiðsla Bjargráðasjóðsgjalds væri skilyrði fyrir bótagreiðslum úr sjóðnum. Frá 1. september 1992 eigi því garðyrkju- og gróðurhúsarækt, að undanskilinni kartöflurækt ekki rétt á styrkjum úr Bjargráðasjóði.“

Athugasemdir A við bréf Bjargráðasjóðs bárust mér 29. október og 26. nóvember 1993.

IV.

Ég ritaði Bjargráðasjóði á ný bréf 29. mars 1994. Vísaði ég til þess, að í bréfi sjóðsins frá 28. september 1993 væri því lýst, hvernig hagað hefði verið ákvörðun styrks til A. Þá kæmi fram í fundargerðarbók Bjargráðasjóðs frá 26. apríl 1993, að samþykkt hefði verið að afgreiða tjón á garðávöxtum þannig, að tjón og uppskera yrði „. . .metið að hámarki miðað við skil á Bjargráðasjóðsgjaldi að frádreginni eigin áhættu 40% og að styrkur [yrði] 33% miðað við reikningsreglur sjóðsins“. Ennfremur skyldi taka tillit til eðlilegra breytinga í framleiðslutegundum. Þá tók ég fram í bréfi mínu til Bjargráðasjóðs, að af bréfi sjóðsins frá 28. september 1993 yrði ráðið, að eigin áhætta í öðrum búgreinum væri 5% og „tjónafyrirgreiðsla“ eða styrkur væri 67% af útreiknuðu tjóni. Ég óskaði því eftir, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að mér yrðu látnar í té upplýsingar og skýringar varðandi eftirtalinn atriði:

- „1) Ráðið verður af bréfi Bjargráðasjóðs frá 28. september 1993 og þeim gögnum, sem því fylgdu, að Bjargráðasjóður hafi við ákvörðun bóta til [A] byggt ákvörðun sína á þremur megin sjónarmiðum. Í fyrsta lagi, að hlutfall styrkja sé mismunandi eftir búgreinum. Í öðru lagi á mismunandi mati eftir búgreinum á því, sem nefnt er eigin áhætta. Í þriðja lagi, að fjárhæð styrkveitinga til framleiðenda takmarkist af þeirri fjárhæð eða greiðslu, sem hlutaðeigandi búgreinafélag greiði til Bjargráðasjóðs. Af þessu tilefni óska ég eftir því að Bjargráðasjóður skýri nánar

- þann lagagrundvöll og þau sjónarmið, sem framangreindur munur milli búgreinafélaga er byggður á.
- 2) Hvort beitt hafi verið sömu viðmiðunum við ákvörðun á eigin áhættu og hlutfalli styrks til [A] og beitt var við ákvörðun bóta fyrir tjón kartöfluframleiðenda á árinu 1991. Ef svo er, hvaða sjónarmið hafi búið þar að baki. Ennfremur óskast upplýst, hvort sama mat á áhættu hafi ávallt verið notað, að því er alla garðyrkjubændur snertir, hvort sem þeir stunduðu svonefnda gróðurhúsaræktun eða útiræktun.
 - 3) Þá óska ég eftir því, að mér verði látnar í té upplýsingar um fjölda styrkja tímabilið 1987–1992 og hvernig þeir skiptist milli framleiðenda kartaflna og framleiðenda annarra garðávaxta, hvort sem þar er um að ræða gróðurhúsaræktun eða útiræktun. Ennfremur óska ég eftir upplýsingum um, hvernig og hvort verkreglur Bjargráðasjóðs við ákvörðun styrkja hafi verið óbreyttar á nefndu tímabili og, ef svo er ekki, óska ég eftir upplýsingum um þær breytingar.
 - 4) Samkvæmt upplýsingum [A] telur hann, að [C], hafi verið ákveðinn styrkur eftir öðrum reglum en sér, þegar [C] hafi orðið fyrir uppskerubresti við ræktun hvítkáls á árunum 1988–1989. Af því tilefni óska ég eftir gögnum og upplýsingum um, hvernig staðið var að ákvörðun styrks í umræddu tilfelli.
 - 5) Hvort Bjargráðasjóður birti umsækjendum með einhverjum hætti þær reglur, sem sjóðnum er heimilt að setja, samkvæmt 2. mgr. 9. gr. og 10. gr. laga nr. 51/1972 um Bjargráðasjóð.“

Í sama bréfi óskaði ég einnig eftir því, að Bjargráðasjóður léti mér í té gögn og upplýsingar um samskipti Stéttarsambands bænda og stjórnar Bjargráðasjóðs vegna þess þáttar kvörtunarinnar, að A ætti ekki lengur rétt á styrkjum skv. 9. gr. laga nr. 51/1972 um Bjargráðasjóð, þar sem ekki væri lengur innheimt bjargráðasjóðsgjald af þeim, sem teldust félagar í Sambandi garðyrkjubænda, þ. á m. um afstöðu Bjargráðasjóðs til bréfs, er sjóðnum var sent frá Stéttarsambandi bænda, dags. 11. september 1991.

Hinn 29. mars 1994 ritaði ég einnig bréf til landbúnaðarráðuneytisins og félagsmálaráðuneytisins. Með tilvísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis óskaði ég eftir því, að landbúnaðarráðuneytið léti mér í té upplýsingar og gögn um afskipti ráðuneytisins af máli þessu, þ. á m. um tilkynningar Stéttarsambands bænda samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 393/1990 um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs. Ennfremur óskaði ég upplýsinga um, hvað liði svörum ráðuneytisins við erindum A frá 8. mars 1993 og 25. júní 1993. Þá óskaði ég eftir því við félagsmálaráðuneytið, á grundvelli 9. gr. laga nr. 13/1987, að það skýrði ástæður þess, að ekki hefði verið sett reglugerð fyrir Bjargráðasjóð, eins og boðið er í 17. gr. laga nr. 51/1972 um Bjargráðasjóð.

Svör Bjargráðasjóðs bárust mér með bréfi sjóðsins 16. maí 1994. Þar segir:

„Bjargráðasjóður skiptist í tvær deildir almenna deild er bætir tjón af völdum náttúruhamfara og búnaðardeild er bætir tjón m.a. af völdum slysa, sjúkdóma og uppskerubrests og hefur aðallega tekjur af söluvörum landbúnaðarins, þ.e. frá þeim búgreinum er greiða til sjóðsins.

(1) Lagagrundvöllur og sjónarmið sjóðsins vegna mismunandi styrkhlutfalla búgreina og eigin áhættu:

Í fyrstu setningu 10. gr. laga sjóðsins nr. 51/1972 segir „Fjárhagsaðstoð beggja deilda sjóðsins skv. 8. og 9. gr. laga þessara er fólgin í veitingu styrkja eða lána, eftir reglum, sem sjóðstjórn setur.“

Samkvæmt þessari lagagrein hefur stjórn sjóðsins unnið á undanförunum ár-

um. Stjórn sjóðsins leitast við á hverju ári, að skoða heildartjón hverrar búgreinar og taka afgreiðslur mið af þeim. Með því er leitast við að ná jafnræði tjónþola innan sömu búgreinar á sama tjónaári og ennfremur hefur á undanförunum árum verið unnið að því að samræma reglur til lengri tíma. Fyrr á árum voru afgreiðslur miðaðar við aðrar forsendur og gjarnan við útlagðan kostnað vegna tjónsins en ekki áætlað söluverðmæti. Eigin áhætta var tekin inn í tjónaútreikning 1989 til að fella út smærri tjón og til að gæta jafnræðis milli tjónþola, þannig að allir bæru ákveðinn hluta tjóns og að hlutfall eigin áhættu miðaðist við umfang rekstrar. Áhættuþættir í rekstri búgreina eru afar mismunandi og tekur hlutfall eigin áhættu mið af því. Samanburð á afgreiðslum styrkja milli ára þarf að skoða með tilliti til þessa.

Gildandi vinnureglur stjórnar sjóðsins [eru] m.a. byggðar á eftirfarandi sjónarmiðum:

a) *Styrkir.*

Styrkir taka mið af þeim fjármunum, sem sjóðurinn hefur til ráðstöfunar á hverju ári frá þeim búgreinum sem greiða til sjóðsins. Búgreinar greiða allar sama hlutfall af framleiðsluverðmæti til sjóðsins, en framleiðsluverðmætið er mjög mismunandi milli búgreina. Af þeirri ástæðu eru styrkir sem hlutfall af tjóni einnig mismunandi t.d. 67% af tjónum í sauðfjár- og nautgriparækt en 33% í kartöflurækt og ræktun annarra garðávaxta. Eigin áhætta er í báðum tilfellum dregin frá tjóni áður en styrkur er reiknaður. Vikið hefur verið frá þessari viðmiðun styrkja við inngreiðslu búgreina, þegar stórfelld tjón hafa orðið í einstökum búgreinum, t.d. kartöflurækt, og hafa styrkir þá verið langt umfram inngreiðslur búgreinarinnar, þó styrkhlutfall miðað við tjón hafi ekki breyst.

Búnaðardeild sjóðsins fær tekjur af:

- Söluvörum búgreina 0,6% til ársloka 1993, en frá ársbyrjun 1994 0,3%,
- Framlögum sveitarfélaga ákv. krónutala á íbúa, 25% hluti þess rennur til búnaðardeildar sjóðsins (ca 5 millj. á árinu 1993).
- Ríkisframlagi, en það hefur ekki verið greitt til sjóðsins undanfarnin ár, ef frá er talið árið 1991.

b) *Eigin áhætta:*

Er mismunandi eftir búgreinum. Eðlilegt er talið að þeir sem stunda áhættusamari búrekstur beri sjálfir hærri eigin áhættu, en þeir sem stunda áhættuminni rekstur. Eigin áhætta tekur ýmist mið af ársframleiðslu, tekjum eða bústofni, eftir því um hvaða rekstur eða búgrein er að ræða. Sem dæmi má nefna að „eðlileg rýrnun í kartöflurækt er talin 30% miðað við upptekið magn og talið er eðlilegt, að einn eða tveir gripir í fjósi misfarist á ári miðað við 20–40 kúa fjós. Eigin áhætta tjónþola er ekki reiknuð oftast en einu sinni á ári vegna tjóna í sömu búgrein. Ef eigin áhætta er hærri en fyrsta tjón dregst það sem eftir er af eigin áhættu frá næsta tjóni (innan sama verðlagsárs).

c) *Takmörkun bóta:*

Tjónabætur eða styrkir vegna garðávaxtatjóna takmarkast af greiðslu búnaðarmálasjóðsgjalds tjónþola á fyrri árum. Með þessari reglu takmarkast styrkir vegna tjóna við það framleiðslumagn sem lagt hefur verið til grundvallar greiðslu búnaðarmálasjóðsgjalds fyrra árs eða meðaltals fyrri ára. Tjón umfram þá viðmiðun eru ekki bætt. Miðað við þær upplýsingar er liggja fyrir hjá sjóðnum (afrit af innleggsgnótum) hafa tekjur [A] af innlögðu grænmeti verið þannig án VSK:

Árið	1989	Kr.	1.879.962.-
“	1990	“	2.051.644.-
“	1991	“	2.346.006.-

Á tjónaárinu 1992 er verðmæti afurða skv. tjónamati kr. 6.003.418.- auk lítilsháttar sölu. Undantekning var gerð frá reglu um takmörkun bóta við afgreiðslu umsóknar G.H., vegna breytinga á framleiðslu og verðmætaaukningar miðað við fyrri ár.

(2) **Viðmiðun eigin áhættu og hlutfall styrks:**

Sömu viðmiðunum við ákvörðun á eigin áhættu og hlutfall styrks var beitt í tilfelli [A] og við ákvörðun bóta fyrir kartöflutjón 1991 og 1992.

(3) **Fjöldi styrkja 1987–1992 og skipting þeirra milli framleiðanda:**

Kartöflu- og gulrófuræktenda	87 styrkir	kr.	31.561.728.-
Gulróta- og kálræktenda (útirækt)	6	„	„ 8.355.000.-
Gróðurhúsaræktenda	15	„	„ 8.793.920.-
Samtals	108	Kr.	48.710.648.-

Verkreglur:

Kartöflu- og gulrófurækt (100% uppskera):

1989–1990 var eigin áhætta 50% miðað við meðaltalsuppskeru nokkra ára og tjónabætur 50% af útreiknuðu tjóni að frádreginni eigin áhættu. Á áður nefndu tímabili voru afgreiddar tjónabætur vegna 3ja tjóna af völdum **sjúkdóms í stofnræktun útsæðis**, en þar var ekki reiknuð eigin áhætta og bætur voru 50% af tjóni. Ástæður þessarar afgreiðslu voru að við stofnræktun útsæðis þarf framleiðsla að vera sjúkdómalaus í nokkur ár samfellt. Engin tjón voru í kartöflurækt árin 1987 og 1988. 1991–1992 var eigin áhætta 40% og 33% styrkur.

Gulróta- og kálrækt (útiræktun):

1987–1990 var ekki notuð eigin áhætta, en útreikningur tjóna var mismunandi og styrkur 50% miðað við útreiknað tjón.

1991–1992 var eigin áhætta 40% og 33% styrkur (100% uppskera).

Gróðurhúsaræktun:

1987–1990 var engin eigin áhætta og styrkur 50% af útreiknuðu tjóni. 1991 var reiknuð 5% eigin áhætta miðað við áætlaðar heildartekjur af rekstri og 50% styrkur af hverju tjóni.

(4)

Styrkur til [S], vegna tjóns á hvítkáli og gulrófum þann 11. júní 1989 af völdum hvassviðris.

Fyrri mat ráðunauts, dags. 14. júní 1989, á **útlögðum kostnaði** [S], vegna ræktunar sem eyðilagðist var áætlað kr. 3.169.700.- Síðara tjónamat ráðunauts dags. 4. desember 1989 var miðað við **áætlað söluverð afurða** á hvítkáli og gulrófum og var áætlað kr. 26.867.680.- (sambærilegur útreikningur og á tjóni [A]). Við umfjöllun stjórnar sjóðsins á fundi 18. desember 1989 um bætur til [S] lá m.a. fyrir nýtt mat frá tjónþola dags. 15. desember 1989 um hver áætluð rekstrarútgjöld vegna framleiðslunnar er eyðilagðist hefðu orðið (kr. 5.990.00.-) og ákvað stjórn Bjargráðasjóðs að taka mið af því mati og áætlaði tjónið 6 milljónir króna. Samþykktur var styrkur að fjárhæð kr. 3 milljónir til [S]. Í afgreiðslu stjórnar er tekið mið af áætlun um framleiðslukostnað, en ekki áætluðu söluverðmæti afurða er eyðilagðist (kr. 26.867.680.-)

(5) Birting reglna Bjargráðasjóðs:

Reglur sjóðsins hafa ekki verið birtar, en reglugerð nr. 122/1994 fyrir sjóðinn var sett þann 21. febrúar 1994.“

Athugasemdir A við ofangreint bréf Bjargráðasjóðs bárust mér 26. maí 1994.

Með bréfi félagsmálaráðuneytisins 8. apríl 1994 bárust mér upplýsingar um, að reglugerð hefði verið sett fyrir Bjargráðasjóð 21. febrúar 1994. Var reglugerðin birt í Stjórnartíðindum 22. mars 1994.

Í svari landbúnaðarráðuneytisins, sem barst mér 16. ágúst 1994, kemur eftirfarandi fram:

„Með bréfi dags. 2. desember 1991 til ráðuneytisins [. . .] óskaði Stéttarsamband bænda eftir því á grundvelli heimildar í 8. gr. reglugerðar nr. 393/1990 um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs að felld verði niður innheimta á 0,6% gjaldi til Bjargráðasjóðs frá 1. september 1991 af afurðum garðyrkju og gróðurhúsa, öðrum en kartöflum og síðar einnig gulrófum. Var það gert á grundvelli beiðni frá Sambandi garðyrkjubænda. Hlutfall Búnaðarmálasjóðsgjalds, verðlagsárið 1991–1992, var síðan birt, með auglýsingu nr. 573/1991, sem tók gildi 11. desember 1991. Eru síðari auglýsingar um sama efni, eins og fram kemur í bréfi yðar, nr. 118/1993 og 25/1994 og hafa þær að geyma sömu ákvæði um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs af afurðum garðyrkju og gróðurhúsa.“

Með bréfi ráðuneytisins fylgdi afrit af svari þess við fyrirspurnum A, er ráðuneytið hafði sent honum með bréfi, dags. 10. ágúst 1994. Kemur þar fram, að auglýsing nr. 573/1991, um hlutfall Búnaðarmálasjóðsgjalds tímabilið 1. september 1991 til 31. ágúst 1992, hafi birst í B–deild Stjórnartíðinda 11. desember 1991. Þá hafi auglýsing nr. 118/1993, um sama efni, fyrir verðlagsárið 1992–1993 verið birt með sama hætti 26. mars 1993.

Athugasemdir A við ofangreint bréf landbúnaðarráðuneytisins bárust mér 22. ágúst 1994.

V.**1.**

Samkvæmt gögnum málsins ákvað stjórn Bjargráðasjóðs 17. desember 1991 að verða við beiðni Stéttarsambands bænda, frá 2. desember sama ár, um niðurfellingu bjargráðasjóðsgjalds af afurðum garðyrkju og gróðurhúsa. Lá þá fyrir auglýsing landbúnaðarráðuneytisins, dags. 4. desember 1991, um hlutfall búnaðarmálasjóðsgjalds tímabilið 1. september 1991 til 31. ágúst 1992, þar sem m.a. kemur fram, að niður skuli falla innheimta gjalda til Bjargráðasjóðs af afurðum garðyrkju og gróðurhúsa, nema kartaflna.

Hluti af árlegum tekjum Bjargráðasjóðs kemur frá söluvörum í landbúnaði, 0,6% skv. b-lið 5. gr. laga nr. 51/1972 um Bjargráðasjóð. Í 6. gr. laga nr. 41/1990 um Búnaðarmálasjóð er að finna undanþáguheimild, sem hljóðar svo:

„Þrátt fyrir ákvæði b-liðar 5. gr. laga um Bjargráðasjóð, nr. 51 27. maí 1972 getur stjórn Bjargráðasjóðs undanþegið framleiðsluvörur einstakra búgreina greiðsluskyldu að hluta eða öllu leyti. Komi fram beiðni um slíkt frá Stéttarsambandi bænda er stjórninni skylt að verða við því.“

Í 8. og 9. gr. reglugerðar nr. 393/1990, sbr. reglugerð nr. 551/1993, um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs, eru ákvæði um innheimtu og skiptingu þessara gjalda af vöru- og leigusölu í landbúnaði. Í 2. málsli. 2. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar segir, að greiðslur til Bjargráðasjóðs skuli breytast, hafi stjórn sjóðsins nýtt sér heimild 8. gr., sem hljóðar svo:

„Jafnhliða búnaðarmálasjóðsgjaldi skal innheimtuaðili á sama hátt innheimta gjald af vöru- og leigusölu í landbúnaði sbr. 2. gr., 0,3%, er renni til Bjargráðasjóðs Íslands, sbr. 5. gr. laga nr. 51/1972 um Bjargráðasjóð ásamt síðari breytingum, hafi stjórn sjóðsins ekki undanþegið vöruna eða leiguna gjaldskyldu að einhverju eða öllu leyti. Ákvarðanir um breytta gjaldskyldu til Bjargráðasjóðs skal taka fyrir 1. september ár hvert og tilkynna þær landbúnaðarráðherra sem auglýsir gjaldahlutfallið með auglýsingu um gjaldahlutföll til Búnaðarmálasjóðs. Óski Stéttarsamband bænda fyrir hönd búgreinafélags, eftir breyttri gjaldskyldu skal beiðni um slíkt hafa borist til Bjargráðasjóðs Íslands fyrir 15. ágúst ár hvert.“

Ákvæðum um fresti til ákvarðana um breytta gjaldskyldu til Bjargráðasjóðs, sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 393/1990, var ekki fylgt, er Bjargráðasjóður varð við ósk Stéttarsambands bænda 17. desember 1991, en þá þegar, eða 4. desember 1991, hafði landbúnaðarráðuneytið auglýst breytta gjaldskyldu. Eftir að stjórn Bjargráðasjóðs gerði sér grein fyrir, að ákvörðun um að hætta innheimtu Bjargráðasjóðsgjalds af garðyrkju og gróðurhúsaafurðum orkaði tvímælis, að því er fyrrgreind tímamörk snerti, var ákveðið á fundi stjórnarinnar 26. apríl 1993, að bæta tjón útiræktenda í greininni samkvæmt reglum frá fyrra ári. Var jafnframt litið svo á, að frá 1. september 1992 ættu framleiðendur í garðyrkju- og gróðurhúsarækt, að undanskilinni kartöflurækt, ekki rétt á styrkjum úr Bjargráðasjóði. Í tilviki A var ekki beitt þeirri reglu, að styrkur vegna tjóns á uppskeru garðávaxta takmarkist af greiðslu búnaðarmálasjóðsgjalds tjónþola á fyrri árum.

Þær reglur, er Bjargráðasjóður fer eftir, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 51/1972 um Bjargráðasjóð, miða við að greiðsla viðkomandi búgreinafélags til sjóðsins sé skilyrði þess, að einstakir framleiðendur geti átt rétt til greiðslu úr sjóðnum. Er það í samræmi við ákvæði 8. og 9. gr. reglugerðar nr. 393/1990, sem gera ekki ráð fyrir, að einstakir framleiðendur geti átt áfram aðild að Bjargráðasjóði, hafi búgreinafélag nýtt sér þá heimild, er felst í 6. gr. laga nr. 41/1990. Með hliðsjón af þeim reglum, sem að framan greinir, og því, að Samband garðyrkjubænda er formlega starfandi búgreinafélag, sem kemur fram fyrir hönd bænda í garðyrkju og gróðurhúsaframleiðslu, er það álit mitt, að úrsögn sambandsins úr Bjargráðasjóði, sem Stéttarsamband bænda bar fram fyrir þess hönd, hafi leitt til þess, að A geti ekki byggt rétt til bóta á 9. gr. laga nr. 51/1972 eftir 1. september 1992.

A kvartar yfir því, að þátttaka H í afgreiðslu stjórnar Bjargráðasjóðs á umsókn hans til Bjargráðasjóðs og ákvörðun bóta vegna tjóns þess, er A varð fyrir, hafi ekki verið lög- mæt, þar sem H sé, jafnframt því að vera stjórnarmaður í Bjargráðasjóði, formaður Stéttarsambands bænda. Í ljósi aðildar H að úrsögn Sambands garðyrkjubænda úr Bjargráðasjóði hafi hann því verið vanhæfur til meðferðar málsins sem stjórnarmaður Bjargráðasjóðs.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 51/1972 er stjórn Bjargráðasjóðs skipuð fimm mönnum, þar á meðal formanni Stéttarsambands bænda eða staðgengli hans, sé hann forfallaður. Þegar í lögum er beinlínis gert ráð fyrir því, að fulltrúar tiltekkinna hagsmunaaðila eigi sæti í stjórnarsýslunefnd, er gengið út frá því, að hagsmunir, sem ætla má að félagsmenn hafi almennt, leiði ekki, einir sér, til vanhæfis þeirra nefndarmanna. Hafi nefndarmaður aftur á móti sjálfur persónulegra hagsmuna að gæta við úrlausn máls, fer um hæfi hans eftir almennum reglum (Alpt. 1992, A–deild, bls. 3289). Almennt séð veldur það ekki vanhæfi, þótt starfsmaður hafi áður haft afskipti af sama máli í starfi sínu, nema framkoma og afstaða starfsmanns hafi þá verið með þeim hætti, að draga megi óhlutdrægni hans í efa, sbr. nú ákvæði 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Af þeim gögnum, sem lögð hafa verið fram í máli þessu, verður ekki ráðið, að H hafi verið vanhæfur til umfjöllunar um mál A í stjórn Bjargráðasjóðs.

2.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 51/1972 um Bjargráðasjóð, sbr. 2. gr. laga nr. 57/1980, er fjárhagsaðstoð beggja deilda sjóðsins fólgin í veitingu styrkja eða lána, eftir reglum, sem sjóðstjórnin setur. Bjargráðasjóður hefur í framangreindum bréfum til mín, dags. 28. september 1993 og 16. maí 1994, gert grein fyrir þessum reglum og hvernig þeim var beitt við ákvörðun bóta fyrir það tjón, sem A snerti. Þar kemur fram, að hlutfall styrkja sé mismunandi eftir búgreinum, meðal annars með hliðsjón af því, sem nefnd er eigin áhætta, og að fjárhæð styrkveitinga takmarkist almennt af þeim greiðslum, sem það búgreinafélag, er í hlut á, greiði til sjóðsins.

Bjargráðasjóður hefur takmarkað fé til ráðstöfunar. Tel ég, að framangreind sjónarmið, sem sjóðurinn hefur lagt til grundvallar styrkveitingum og gert nánari grein fyrir í nefndum bréfum sínum til mín, séu lögmæt. Verður að fallast á það með stjórn sjóðsins að réttmætt sé að taka tillit til mismunandi áhættu eftir búgreinum. Að mínum dómi hefur ekki komið fram, að á A hafi verið hallað með ólögmætum hætti í nánari útfærslu þeirra sjónarmiða í starfsreglum sjóðsins. Í því sambandi er rétt að benda á, eins og áður hefur komið fram, að við ákvörðun bóta til A var ekki beitt þeirri reglu, að styrkur vegna tjóns á uppskeru garðávaxta takmarkist af greiðslu búnaðarmálasjóðsgjalds tjónþola á fyrri árum.

Könnun mín hefur ekki leitt í ljós, að við ákvörðun styrkfjárhæða til A hafi honum verið mismunað miðað við aðra styrkþega með ólögmætum hætti þannig að reglur stjórnsýsluréttar hafi verið brotnar, sbr. nú 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

VI.

Niðurstaða álits míns, dags. 21. október 1994, var þessi:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki sé grundvöllur fyrir athugasemdum af minni hálfu í tilefni af kvörtun A. Ég tel hins vegar, að birta eigi þær reglur, sem stjórn Bjargráðasjóðs setur samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 51/1972, sbr. 2. gr. laga nr. 57/1980. Hef ég komið tilmælum um það á framfæri við sjóðstjórnina í bréfi, er ég ritaði stjórninni í dag.“

VII.

Með bréfi, dags. 2. maí 1995, óskaði ég upplýsinga frá stjórn Bjargráðasjóðs um það, hvort stjórnin hefði farið að þeim tilmælum mínum, að hún beitti sér fyrir því að fyrrnefndar reglur yrðu birtar. Svar stjórnar Bjargráðasjóðs, dags. 10. júlí 1995, hljóðar svo:

„Birting starfsreglna Bjargráðasjóðs

Skv. bréfi yðar dags. 2. maí 1995 er ítrekuð fyrirspurn yðar varðandi birtingu starfsreglna Bjargráðasjóðs. Reglur sjóðsins þ.e. hvað er bætt og af hvaða orsökum kemur fram undir kynningu á þjónustu í Handbók bænda árið 1992, en hefur einhverra hluta vegna verið fellt út í síðari útgáfum, án samráðs við sjóðinn. Óskað verður eftir því við útgefanda Handbókar bænda að áður nefndar upplýsingar verði skráðar í handbókina. Ljósrit af upplýsingunum fylgir með bréfi þessu.

Jafnframt upplýsist að reglugerð fyrir sjóðinn var sett 21. febrúar 1994.

Upplýsingar um verðlagningu, eigin áhættu og styrkhlutfall hefur ekki verið birt, enda breytilegt skv. 23. gr. reglugerðar sjóðsins frá einum tíma til annars og í mörgum tilfellum er verðlagning ákveðin í lok tjónatímabils.“

9.3. **Innflutningur matvöru. Lagastoð reglugerðar.
Stjórnvaldsákvörðun. Rökstuðningur. Meðalhófsregla.
(Mál nr. 1042 og 1043/1993)**

A hf. bar fram kvörtun yfir ákvæðum reglugerðar nr. 24/1994, um varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins. Taldi A að reglugerðina skorti lagastoð og að hún byggðist á ólögmetum sjónarmiðum. Þá kvartaði A hf. yfir úrskurði fjármálaráðuneytisins þar sem staðfest var sú ákvörðun tollstjórans í Reykjavík, frá 7. febrúar 1994, að tollafgreiðsla tiltekinnar kjötvöru yrði ekki heimiluð fyrr en uppfyllt hefðu verið skilyrði f- og g-liða umræddrar reglugerðar, um opinber uppruna- og heilbrigðisvottorð, svo og vottorð um fullnægjandi hitameðferð kjöts. Hinn 4. febrúar 1994 hafði embætti tollstjóra komist að þeirri niðurstöðu að innflutningur kjötsins væri heimill, enda yrði ekki séð að lög nr. 126/1993, um breyting á lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, tækju af tvímæli sem upp voru komin um að landbúnaðarafurðir væru háðar innflutningsleyfi. Var á því byggt af hálfu A hf. að í ákvörðun tollstjóra frá 7. febrúar hefði falist ólögmet afturköllun á fyrri ákvörðun.

Umboðsmaður féllst á þá niðurstöðu fjármálaráðuneytisins að tollstjóri hefði einungis tekið afstöðu til þess hvort ákvæði laga nr. 99/1993, með síðari breytingum, takmörkuðu innflutning á landbúnaðarvörum, en að í því fælist ekki endanleg heimild til tollafgreiðslu vörunnar. Ekki hefði í bréfi tollstjóra verið tekin afstaða til annarra skilyrða fyrir tollafgreiðslu, svo sem greiðslu aðflutningsgjalda eða framlagningar heilbrigðisvottorða samkvæmt reglugerð nr. 24/1994. Tekið var fram að æskilegt hefði verið að tollstjóri benti á almenn skilyrði fyrir tollafgreiðslu, og veki athygli á ákvæðum reglugerðar nr. 24/1994, vegna þess hve stutt var síðan reglugerðin tók gildi. Þessi annmarki var þó ekki talinn koma í veg fyrir að tollstjóri gæti krafist þess á síðari stigum að uppfyllt væru almenn skilyrði fyrir tollafgreiðslu.

Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 29. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, skyldi landbúnaðarráðuneytið setja reglugerð um framkvæmd laganna. Yrði því ekki fallist á að reglugerðina í heild skorti lagastoð. Tilgangur laganna væri meðal annars að koma í veg fyrir að nýir smitsjúkdómar bærust til landsins, og væri í a-lið 1. mgr. 10. gr. að finna bann við því að flytja inn hráar og lítt saltaðar sláturafurðir. Miðað við þetta yrði ekki lítið svo á að ákvæði f- og g-liða 5. gr. reglugerðar nr. 24/1994, sem ákvörðun tollstjóra byggðist á, gengju lengra en efni stæðu til, enda gætu þau talist eðlilegur þáttur í að fylgja eftir innflutningsbanni laganna. Þá tók umboðsmaður fram að við athugun hans hefði ekki komið fram að ólögmet sjónarmið hefðu verið lögð til grundvallar við setningu reglugerðar nr. 24/1994.

Með tilliti til yfirstjórnar landbúnaðarráðherra á málum sem lög nr. 25/1993 tækju til, og umsagnarskyldu yfirdýralæknis, samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna, taldi umboðsmaður að ekki yrði fundið að því að þessi stjórnvöld létu málið til sín taka eða að þar hefði verið gengið lengra en heimilt var. Þó benti umboðsmaður á að réttara hefði verið að sú afstaða hefði komið fram af hálfu ráðuneytisins, þegar umsókn um innflutningsleyfi var svarað, að innflutningurinn væri háður skilyrðum laga nr. 25/1993 og reglugerðar nr. 24/1994.

I.

Um aðdraganda að kvörtun A hf. til mín og helstu málavexti sagði svo í áliti mínu: „Málavextir eru þeir, að með bréfi til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 18. janúar 1994, sótti A h.f., í Reykjavík, um leyfi „til innflutnings á matvöru í tollflokki 1602–3009 um er

að ræða smábíta sem framleiddir eru úr soðnu kjúklingakjöti farserað og mótað smábúff sem húðað er með deigi (battermix), síðan er bitunum velt upp úr finni brauðmylsnu.“

Landbúnaðarráðuneytið sendi Framleiðsluráði landbúnaðarins erindi A h.f. með bréfi 19. janúar 1994, með tilvísun til 2. gr. reglugerðar nr. 401/1993, um takmörkun á innflutningi landbúnaðarvara. Í svarbréfi framleiðsluráðs 31. janúar 1994 segir, að ráðið treysti sér ekki til að mæla með erindinu, þar sem nægar birgðir af kjúklingakjöti séu í landinu. Með bréfi 4. febrúar 1994 tilkynnti landbúnaðarráðuneytið A h.f., að ekki væru efni til að heimila þann innflutning, sem fyrirtækið hafði sótt um, og vísaði þar til nefndrar umsagnar framleiðsluráðs.

Hinn 20. janúar 1994 gekk hæstaréttardómur í máli, sem Hagkaup h.f. hafði höfðað gegn landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs. Mál þetta snerist um það, hvort leyfi þyrfti til innflutnings á soðnu svínakjöti. Í dómi Hæstaréttar var bent á þá grundvallarreglu 1. mgr. 1. gr. laga nr. 88/1992, um innflutning, að innflutningur á vöru og þjónustu til landsins skyldi vera óheftur, nema annað væri sérstaklega tekið fram í lögum eða milliríkjasamningum, sem Ísland væri aðili að. Hæstiréttur féllst ekki á þá meginmálsástæðu ríkissjóðs, að 41. gr. laga nr. 46/1985, sem í gildi var, þegar ágreiningur reis með aðilum, hefði að geyma sjálfstæða takmörkun á innflutningi landbúnaðarvara. Þá sagði í dómi Hæstaréttar, að ekki hefði heldur verið bent á annað ákvæði í lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, eða í öðrum lögum, sem bönnuðu innflutning soðinnar skinku og hamborgarhryggjar án leyfis. Í samræmi við það ógilti Hæstiréttur tiltekna synjanir fjármálaráðherra, tollstjórans í Reykjavík og landbúnaðarráðherra um tollafgreiðslu soðins svínakjöts.

Á árinu 1993 tóku gildi lög nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Tilgangur laganna er meðal annars sá, að stuðla að góðu heilsufari dýra í landinu og koma í veg fyrir að nýir smitsjúkdómar berist til landsins, sbr. a-lið 1. gr. laganna. Í 1. mgr. 10. gr. laganna er bannaður innflutningur tiltekinna vörutegunda og í 3. mgr. sömu greinar er landbúnaðarráðherra heimilað að banna með auglýsingu innflutning á öðrum vörum, sem hætta teljist á að smitefni geti borist með. Samkvæmt 29. gr. laganna setur ráðherra með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna. Var það gert með reglugerð nr. 24/1994, um varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins. Gekk reglugerðin í gildi 21. janúar 1994.

A h.f. hafði óskað eftir því, að tollafgreidd yrði vara sú, sem fyrirtækið hafði samkv. framansögðu sótt um leyfi til innflutnings á til landbúnaðarráðuneytisins. Um það efni er fjallað í bréfi tollstjórans í Reykjavík til A h.f. Bréfið er dagsett 4. febrúar 1994 og voru afrit af því send fjármálaráðuneytinu, landbúnaðarráðuneytinu og ríkistollstjóra. Í bréfi tollstjóra segir meðal annars:

„Hliðstætt mál þessu var til úrlausnar hjá embættinu og fjármálaráðuneyti í september mánuði s.l., er fyrirtækið Hagkaup hf. óskaði tollafgreiðslu á ákveðnu magni af svínaskinku. Úrlausn embættisins þá varð sú, að leita skyldi umsagna þeirra og leyfa sem um getur í 41. gr. l. 46/1985 (nú 52. gr. l. 99/1993). Þessa úrlausn staðfesti fjármálaráðuneytið eftir kæru innflytjanda, með úrskurði þann 10. september 1993. Þessum úrskurði hefur Hagkaup hf. nú fengið hnekkt í Hæstarétti í málinu nr. 442/1993, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að 52. gr. l. 99/1993 geymdi ekki sjálfstæða takmörkun á innflutningi landbúnaðarvara. Sé innflutningurinn því heimill skv. lögum nr. 88/1992.

Síðan þessir atburðir gerðust hefur orðið breyting eða viðbót við lög nr. 99/1993 með lögum nr. 126 28. desember 1993.

Ekki verður séð að þessi nýju lög taki svo óyggjandi sé af öll tvímæli um að landbúnaðarafurðir séu háðar innflutningsleyfi.

Niðurstaða embættisins er þá sú, að framangreindur innflutningur er heimill. Ákvörðun þessi tekur gildi kl. 15.00, mánudaginn 07. febrúar 1994, hafi honum þá ekki verið hnekkð af æðra stjórnvaldi.“

Eftir viðtöku afrits af framangreindu bréfi tollstjórans í Reykjavík fól landbúnaðarráðuneytið yfirdýralækni að athuga, hvort innflutningur umræddrar vöru samrýmdist ákvæðum laga nr. 25/1993. Varð það til þess, að yfirdýralæknir ritaði tollstjóranum bréf 5. febrúar 1994 og segir þar:

„Í bréfi yðar til [A] hf. dags. í gær kemur fram það mat yðar að áformaður innflutningur fyrirtækisins á 181.0 kg. af frosnum kjúklingabryóstum sé heimill að lögum.

Af þessu tilefni telur embætti yfirdýralæknis ástæðu til að vekja athygli yðar á því að samkvæmt lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim er heimilt að flytja til landsins soðnar sláturafurðir og í reglugerð nr. 24/1994 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins, sem tók gildi hinn 24. janúar s.l., er svo fyrir mælt í 2. gr. að innflutningur forhitaðra og forsteiktra sláturafurða sé óheimill. Jafnframt er [u] í 5. gr. reglugerðarinnar sett ákveðin skilyrði fyrir þeim innflutningi sláturafurða og mjólkurafurða sem átt getur sér stað og bendir embættið yður sérstaklega á ákvæði f. og g. liða.

Með vísan til þess sem að framan er rakið er hér með óskað eftir upplýsingum um hvort umræddri vörusendingu fylgi vottorð opinberra yfirvalda í upprunalandinu um framleiðsluferli hennar eða önnur gögn sem staðfesta að varan hafi hlotið þá meðferð sem tryggir að varan sé soðin. Þá er óskað eftir heimild yðar til að athuga innihaldslýsingu á umbúðum og gerlainnihald vörunnar.

Embætti Yfirdýralæknis lítur svo á að það sé sameiginlegt hlutverk tolla- og heilbrigðisyfirvalda að tryggja sem best að ekki berist til landsins vara sem stofnað getur heilbrigði dýra í landinu í hættu eða matvæli er kynnu að valda neytendum skaða.

Að öllu þessu virtu er þess farið á leit að tollafgreiðslu umræddra kjúklingabryósta verði frestað þar til niðurstöður gerlarannsóknna liggja fyrir.“

Samkvæmt því, sem fram kemur í gögnum málsins, átti deildarstjóri tolladeildar embættis Tollstjórans í Reykjavík viðtal við forstjóra A h.f. í síma 7. febrúar 1994. Tjádi deildarstjórinn forstjóranum, að embætti tollstjóra myndi ekki heimila tollafgreiðslu umræddrar vöru, fyrr en uppfyllt hefðu verið skilyrði f- og g-liðar reglugerðar nr. 24/1994. Svör forstjórans voru þau, að hann teldi tollstjóra þegar hafa heimilað innflutninginn. Embætti tollstjóra ítrekaði fyrrgreinda ákvörðun sína í bréfi til A h.f. sama dag.

Með bréfi 9. febrúar 1994 fór A h.f. þess á leit við landbúnaðarráðherra, að hann staðfesti heimild til innflutnings umræddrar vöru. Vísaði A h.f. þar til fyrrgreinds dóms Hæstaréttar frá 20. janúar 1994. Svarbréf landbúnaðarráðherra 10. febrúar 1994 var svoljóðandi:

„Með vísan til bréfs yðar dags. í gær, varðandi áformaðan innflutning á matvöru í tollflokki 1602–3009, tekur ráðuneytið fram að með bréfi Yfirdýralæknis til Tollstjórans í Reykjavík, dags. 5. febrúar s.l. var óskað eftir ákveðnum upplýsingum um umrædda vöru, sem nauðsynlegar eru til að unnt sé að leggja mat á hvort innflutningur hennar sé heimill að lögum. Var það gert á grundvelli ákvæða í reglugerð nr. 24/1994 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins, sbr. einnig ákvæði laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnar gegn þeim og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 77/1981 um dýralækna. Í síðastnefnda lagaákvæðinu kemur fram það hlutverk Yfirdýralæknis að hafa yfirumsjón með aðgerðum gegn smitsjúkdómum og inn- og útflutningi lifandi dýra og búfjárafurða að því er varðar heilbrigði og hollustuhætti.

Sýni umbeðnar upplýsingar og vottorð fram á að innflutningur vörunnar samrýmist greindum lagaákvæðum hefur ráðuneytið ekkert við það að athuga að varan verði tollafgreidd.“

Hinn 11. febrúar 1994 bar A h.f. fram „stjórnsýslukæru“ við fjármálaráðherra. Kæran er á þessa leið:

„Með bréfi tollstjórans í Reykjavík 4. febrúar s.l. tilkynnti hann [A] h.f. þá ákvörðun sína, að heimilaður hefði verið innflutningur félagsins á frosnum kjúklinga-brjóstum, forsoðnum og húðuðum með brauðraspi. Var í bréfinu tekið fram að ákvörðunin tæki gildi kl 15.00 mánudaginn 7. febrúar 1994. Þann sama dag, er nefndur tímafrestur var rétt liðinn, tilkynnti embætti tollstjórans í Reykjavík [A] h.f., að ekki væri unnt að heimila innflutning „nema að uppfylltum þeim skilyrðum er fram koma í f. og g. lið 5. gr. reglugerðar nr. 24/1994“ Síðastgreint ákvæði tollstjóra felur í sér afturköllun stjórnvaldsákvörðunar, sbr. 2. tölulið 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í 100. gr. tollalaga nr. 55/1987 er fjallað um þau atriði, sem tollstjóra er ætlað að úrskurða um. Þar sem framangreind ákvörðun tollstjóra lýtur ekki að þeim efnisatriðum, sem þar eru tilgreind, leyfi ég mér að kæra ákvörðun hans um afturköllun, til fjármálaráðuneytisins, sem fer með yfirstjórn tollamála.

Í máli þessu reynir eingöngu á skilyrði afturköllunar, hvort lögmatar ástæður hafi búið þar að baki, sbr. 2. tölulið 25. gr. stjórnsýslulaganna. Það er skoðun [A] h.f., að óheimilt hafi verið að byggja afturköllunina á því, að ekki hafi verið fullnægt skilyrðum reglugerðar nr. 24/1994 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins. Í því sambandi skorti reglugerðina lagastoð, bæði varðandi form og efni. Heimildarlög reglugerðarinnar gera ekki ráð fyrir því, að yfirdýralækni sé heimilað að takmarka innflutning á unninni matvöru, sem þegar hefur verið tollafgreidd. Loks lítur [A] h.f. svo á, að reglugerðin taki ekki til soðinnar matvöru og að við innflutning hennar hafi verið fullnægt allri upplýsingaskyldu um tegund og framleiðslu vörunnar.“

Áður en fjármálaráðuneytið lagði úrskurð á kæru A h.f., aflaði ráðuneytið meðal annars skýringa frá embætti tollstjórans í Reykjavík. Í bréfi tollstjóra af þessu tilefni til fjármálaráðuneytisins segir meðal annars, en bréfið er dagsett 21. febrúar 1994:

„Til að varpa nokkru ljósi á það verklag sem tíðkast dags daglega við tollafgreiðslu vara þykir mér rétt að lýsa því nokkuð.

Tollafgreiðsla fer almennt fram með þeim hætti að innflytjandi leggur inn aðflutningsskýrslu ásamt þeim gögnum sem hann telur að fylgja þurfi til þess að tollafgreiðsla nái fram að ganga. Skorti þar eitthvað á að gera tollafgreiðslumenn sínar athugasemdir og óska jafnvel eftir frekari gögnum. Með þessum almenna hætti eru tollafgreiddar nokkur hundruð afgreiðslur á degi hverjum. Sé innflutningurinn talinn einhverjum sérstökum annmörkum háður, svo sem innflutningstakmörkunum eða bönnum er innflytjanda bent á það. Er þá nokkuð farið að nálgast efni þessa máls.

Það hefur verið viðtekin skoðun í landinu að innflutningur landbúnaðarvara væri óheimill nema að uppfylltum skilyrðum 52. gr. laga 99/1993. Þannig stóðu mál þegar hið umtalaða skinkumál Hagkaups hf. kom til afgreiðslu um mánaðarmótin ágúst/september 1993. Það mál hófst raunar hér við embættið og lauk með dómi Hæstaréttar þann 20. janúar 1994. Þarf ekki að rekja þá niðurstöðu.

En á meðan á þeim málaferlum stóð hafði Alþingi samþykkt ný lög nr. 126/1993. Var það skoðun margra, m.a. landbúnaðarráðherra, að þar hefðu verið tekin af öll

tvímæli um það, að í lög væru nú leidd ákvæði um bann við innflutningi búvara. Uppi voru þó efasemdar raddir um að svo væri. Við þessar aðstæður óskaði ég eftir því við tollafgreiðslumenn embættisins, að þeir aðvöruðu mig ef vara af þessu tagi ræki á þeirra fjörur og myndi ég hlutast til um úrlausn þess máls af embættisins hálfu.

Pannig stóðu málin þegar hið margnefnda bréf dags. 4. febrúar 1994 var skrifað. Að liðnum þeim fresti sem í því var gefinn, og þegar niðurstöðu þess hafði ekki verið haggð af æðri stjórnvöldum, fór afgreiðsla málsins í hinn venjubundna farveg til tollafgreiðslumanna til afgreiðslu af þeirra hálfu.

Kom þá í ljós að almennum tollafgreiðsluskilyrðum væri áfátt og innflytjanda bent á að lagfæra það.

Það er því skoðun mín að niðurstaða bréfs míns frá 4. febrúar 1994 sé í fullu gildi og að innflutningur af þessu tagi sé nú heimill. Sú afstaða hefur ekki verið afturkölluð.“

Í bréfi tollstjórans í Reykjavík 23. febrúar 1994 til fjármálaráðuneytisins segir enn fremur:

„Embættið hefur mótttekið erindi yðar dags. 23.02.94 þar sem óskað er umsagnar um hvort framangreindar vörur teljist hafa verið tollafgreiddar í skilningi tollalaga nr. 55/1987 þar eð fram kemur í bréfi innflytjanda til ráðuneytisins dags. 22.02.94 að öll gjöld af vörunni hafi verið greidd „skv. formlegri heimild tollstjórans í Reykjavík“.

Undirritaður telur ekki ástæðu til að rekja hér fyrri bréfaskipti vegna þessa máls. Þó skal á það bent að með bréfi til embættisins dags. laugardaginn 5. febrúar sl. vakti yfirdýralæknir athygli á ákvæðum laga og reglugerða um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og óskaði eftir upplýsingum um hvort umræddri vörusendingu fylgdu tilskilin vottorð opinberra yfirvalda í upprunalandinu. Það er að sjálfsgöðu hlutverk tollyfirvalda að gæta slíkra reglna og fyrirmæla við tollafgreiðslu á vörum og þetta er hluti af endurskoðunarferli tollskjala áður en afhendingarheimild er gefin, jafnt að því er varðar framangreinda vöru sem og aðrar vörur sem háðar eru innflutnings-takmörkunum.

Mánudaginn 7. febrúar um kl. 14:00 hafði deildarstjóri tolladeildar embættisins, [. . .] samband símleiðis við [H] forstjóra [A] hf og tjáði honum að embættið mundi ekki heimila tollafgreiðslu á kjúklingabringunum fyrr en uppfyllt hefðu verið skilyrði sem fram koma í f. og g. lið 5. gr. reglugerðar nr. 24/1994 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins. Svar [H] var á þá leið að hann teldi tollstjóra þegar hafa heimilað innflutninginn og mundi hann því ganga frá því að greiða gjöld af sendingunni útibúi Landsbankans í Tollvörugeymslunni hf.

Vegna þessara viðbragða innflytjanda hafði [deildarstjóri tónadeildar] þegar að þessu samtali loknu samband símleiðis við [. . .] hjá Tollvörugeymslunni hf og tjáði honum einnig að embættið heimilaði ekki tollafgreiðslu á þessum umræddu vörum [A] hf. Bar því Tollvörugeymslunni hf að hlutast til um að viðkomandi úttektarbeiðnir væru afturkallaðar eða á annan hátt hindrað að þær fengjust afgreiddar í bankaútibúinu.

Síðar þennan sama dag kom í ljós að greiðsla hafði engu að síður farið fram og var í framhaldi af því send skrifleg orðsending til innflytjanda og Tollvörugeymslunnar hf þar sem ítrekað var að tollafgreiðsla vörunnar væri ekki heimiluð nema að uppfylltum nefndum skilyrðum. Með tilvísun í framanritað er ljóst að gjöld af vörunni voru ekki greidd „skv. formlegri heimild tollstjórans í Reykjavík“. Telur embættið að umrædd greiðsla aðflutningsgjalda hafi farið fram gegn betri vitund bæði innflytjanda

og Tollvörugæymsslunnar hf og að varan hafi því ekki verið tollafgreidd í skilningi tollalaga nr. 55/1987.“

Úrskurður fjármálaráðuneytisins um kæru A h.f. gekk 25. febrúar 1994. Í úrskurðinum eru raktir málavextir og bréfaskipti við A h.f. og embætti tollstjórans í Reykjavík. Í niðurlagi úrskurðar ráðuneytisins segir síðan:

„Niðurstaða ráðuneytisins er eftirfarandi:

Í máli þessu er því haldið fram að tollstjórinn í Reykjavík hafi, með bréfi sínu dags. 4. þ.m., heimilað, án annarra skilyrða en þar koma fram, tollafgreiðslu á margumræddum kjúklingabringum. Taka þarf afstöðu til þess hvort í umræddu bréfi tollstjóra felist heimild til tollafgreiðslu og ef svo sé hvort hann hafi með bréfi, frá 7. þ.m., afturkallað fyrri ákvörðun og þá jafnframt hvort sú afturköllun hafi verið lög- mæt. Ennfremur þarf að taka afstöðu til þess hvort tollafgreiðsla á umræddum kjúklingabringum hafi þegar átt sér stað þegar tollstjórinn gerði kröfu um framlagningu vottorða samkvæmt reglugerð nr. 24/1994. Loks þarf að taka afstöðu til heimildar tollstjóra til að stöðva tollafgreiðslu á grundvelli nefndrar reglugerðar.

Með bréfi tollstjórans í Reykjavík frá 4. þ.m. var komist að þeirri niðurstöðu að hvorki 52. gr. né önnur ákvæði laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, stæðu í vegi fyrir innflutningi á kjúklingabringum. Á grundvelli þeirrar niðurstöðu tók tollstjóri þá ákvörðun að heimila innflutning varanna. Ákvörðun þessi skyldi koma til framkvæmda kl. 15:00 þann 7. þ.m. Í umræddu bréfi var æðri stjórn- völdum gefinn kostur á að breyta ákvörðun tollstjóra fram að gildistöku hennar. Engar athugasemdir bárust frá umræddum stjórnvöldum. Ráðuneytið lítur svo á að með bréfi sínu 4. þ.m. hafi tollstjórinn í Reykjavík einungis tekið afstöðu til þess hvort ákvæði laga nr. 99/1993, með síðari breytingum, takmörkuðu innflutning á landbún- aðarvörum, en að í því felist ekki endanleg heimild til tollafgreiðslu vörunnar. Í bréfinu er ekki tekin afstaða til annarra skilyrða sem uppfylla þarf til þess að varan fái tollafgreiðslu. Þess er til dæmis ekki getið í umræddu bréfi að standa þurfi skil á greiðslu aðflutningsgjalda til að tollafgreiðsla geti farið fram né heldur skilyrða um framlagningu heilbrigðisvottorða samkvæmt reglugerð nr. 24/1994. Æskilegt hefði verið að tollstjóri benti í bréfi sínu á að uppfylla þyrfti almenn skilyrði fyrir tollaf- greiðslu og vektí sérstaka athygli á ákvæðum reglugerðar nr. 24/1994 vegna þess hve stutt var síðan hún tók gildi. Þessi annmarki kemur þó ekki í veg fyrir að tollstjóri geti á síðari stigum, en áður en endanleg tollafgreiðsla fer fram, krafist þess að upp- fyllt séu almenn skilyrði fyrir tollafgreiðslu.

Þar sem í bréfi tollstjóra 4. þ.m. fólst einungis ákvörðun um innflutningheimild á grundvelli laga nr. 99/1993 lítur ráðuneytið svo á að í bréfi embættis tollstjóra frá 7. þ.m. felist ekki afturköllun á fyrri ákvörðun, heldur sé þar verið að vekja athygli á al- mennum skilyrðum sem uppfylla þarf fyrir tollafgreiðslu. Fyrri ákvörðun tollstjóra um innflutningsfrelsi stendur því enn óbreytt sbr. bréf hans dags. 4. þ.m.

Ráðuneytið felst ekki á það sjónarmið að umræddar vörur hafi þegar verið toll- afgreiddar í skilningi tollalaganna þegar tollstjórinn í Reykjavík benti innflytjanda á að uppfylla þyrfti ákvæði f. og g. liðar 5. gr. reglugerðar nr. 24/1994 áður en tolla- fgreiðsla gæti farið fram. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. tollalaga nr. 55/1987 hefur toll- afgreiðsla ekki farið fram fyrr en tollyfirvöld hafi heimilað afhendingu vöru til nota innanlands eða til útflutnings. Greiðsla aðflutningsgjalda er ein af forsendum fyrir heimild til tollafgreiðslu en hefur ekki úrslitabýðingu við mat á því hvort toll- afgreiðsla hafi farið fram sbr. til hliðsjónar 106. gr. tollalaga nr. 55/1987. Fyrir liggur að innflytjandi hafði fengið vitneskju um fyrirvara tollstjóra vegna tollafgreiðslu áður

en gengið var frá greiðslu aðflutningsgjalda. Innflytjandi getur því ekki með réttu lit-
ið svo á varan hafi verið tollafgreidd þegar gengið var frá greiðslu aðflutningsgjalda.

Að því er varðar sjónarmið [A] hf. um ólögmæti reglugerðar nr. 24/1994 skal tek-
ið fram að fyrir liggur að reglugerð þessi var sett með lögformlegum hætti af þar til
bæru stjórnvaldi og birt opinberlega áður en reynt var að tollafgreiða umræddar vör-
ur. Tollstjórinn í Reykjavík getur ekki af sjálfsdáðum ákveðið að víkja reglugerð nr.
24/1994 til hliðar. Því var tollstjóra rétt að ganga eftir því að skilyrði reglugerðar nr.
24/1994 væru fyrir hendi áður en tollafgreiðsla færi fram. Fjármálaráðuneytið hefur
ekki úrskurðarvald um það hvort reglugerðir annarra ráðuneyta hafi fullnægjandi
lagastoð. Ágreiningur um slíkt verður einungis borinn undir dómstóla en ekki hlið-
sett stjórnvöld. Af þessari ástæðu fjallar ráðuneytið ekki frekar um lögmæti reglu-
gerðarinnar.

Úrskurðarorð:

Hin kærða ákvörðun tollstjórans í Reykjavík, sbr. bréf embættisins dags. 7. þ.m.,
skal standa óbreytt.“

II.

Kvörtun A h.f. laut í fyrsta lagi að því, að reglugerð nr. 24/1994, um varnir gegn því að
dýrasjúkdómar berist til landsins, ætti sér ekki stoð í lögum og byggðist á ólögmætum
sjónarmiðum. Lög gerðu ekki ráð fyrir því, að takmarka ætti innflutning á fullnum mat-
vælum. Taldi A h.f. afskipti landbúnaðarráðuneytisins af umræddum innflutningi almennt
ólögmæt.

Kvörtun A h.f. beindist í öðru lagi að framangreindum úrskurði fjármálaráðuneytis-
ins frá 25. febrúar 1994. Óheimilt hefði verið að byggja á reglugerð nr. 24/1994, þar sem
reglugerðin hefði ekki staðist lög. Þá var því sérstaklega mótmælt, að einhver eðlismunur
væri á ákvörðun um innflutningsheimild og tollafgreiðslu. Tilvísun til nýrra lagaskilyrða
hefði ekki getað falið annað í sér en sjálfstæða ákvörðun, þar sem fyrri ákvörðun hefði
verið afturkölluð.

III.

Með bréfi til landbúnaðarráðherra 21. mars 1994 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr.
laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að landbúnaðarráðuneytið skýrði afstöðu sína
til kvörtunar A h.f. og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um til-
drög að setningu reglugerðar nr. 24/1994 og tilgang hennar svo og sjónarmiða ráðuneytis-
ins um það, hvort reglugerðin hefði nægilega lagastoð. Í svari landbúnaðarráðuneytisins
29. apríl 1994 segir meðal annars:

„ . . . barst ráðuneytinu afrit af bréfi Tollstjórans í Reykjavík til [A] h.f. þar sem
fram kemur það mat að innflutningur ofangreindrar vöru sé ekki háður innflutnings-
leyfi. Að virtum þeim sjónarmiðum tollstjóra og með vísan til þess hvernig varan var
flokkuð í tollskrá fól ráðuneytið Yfirdýralækni að athuga hvort innflutningur vörunnar
samrýmdist ákvæðum laga nr. 25/1993. Geta má þess að [A] h.f. mun áður hafa
flutt inn sömu vöru undir tollskrárnúmerinu 2104.2001, sem er yfir súpur og seyði og
framleiðslu í það og skulu vera jafnblönduð og mega innihalda kjöt eða kjötúrgang.
Tollflokkun vörunnar nú, sem leiðrétt var af tollyfirvöldum, er yfir vörur sem flokkast
sem annað kjöt, unnið eða varið skemmdum. Vara sem fellur undir þennan vörulið í
tollskrá, þarf ekki að vera soðin, sem á við um hið fyrra tilvik. Tekið skal fram að
ráðuneytinu var kunnugt um ofangreinda breytingu á tollflokkun vörunnar og gaf
það ráðuneytinu tilefni til að fela Yfirdýralækni nánari athugun málsins á grundvelli
heilbrigðisreglna.

Í bréfi Yfirdýralæknis til Tollstjóra dags. 5. febrúar s.l. er vakin athygli á tilteknum ákvæðum laga og reglugerðar varðandi dýrasjúkdóma og varnir gegn því að þeir berist til landsins, en jafnframt óskað eftir upplýsingum um hugsanleg vottorð opinberra aðila með vörunni, sem m.a. kynnu að varpa ljósi á hvort varan væri soðin. Þá er óskað heimildar til að athuga innihaldslýsingar á umbúðum vörunnar og gerlainnihald hennar. Fór Yfirdýralæknir þess á leit að tollafgreiðslu vörunnar yrði frestað meðan nauðsynleg athugun færi fram á vörunni. Engum „fyrirmælum“ Yfirdýralæknis er til að dreifa í máli þessu, eins og haldið er fram í kvörtuninni og telur ráðuneytið nauðsynlegt að leiðrétta slíka fullyrðingu.

Í bréfi [A] h.f. til ráðuneytisins dags. 9. febrúar s.l., er þess krafist, með vísan til dóms Hæstaréttar frá 20. janúar s.l. að ráðuneytið staðfesti heimild til innflutnings á umræddri vöru. Í svarbréfi ráðuneytisins daginn eftir kemur fram að ráðuneytið hafi ekkert við það að athuga að varan verði tollafgreidd, enda sýni vottorð og umbeðnar upplýsingar fram á að innflutningur vörunnar samrýmist ákvæðum laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og reglugerð nr. 24/1994 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins.

Í bréfi yðar er m.a. spurt um tilgang reglugerðar nr. 24/1994 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins. Hann er fyrst og fremst sá að tryggja að ekki berist til landsins smitsjúkdómar sem stofnað geta heilbrigði dýra í landinu í hættu eða búfjárafurðir sem valdið geta neytendum skaða. Reglugerðin tók gildi hinn 24. janúar s.l., en tildrög hennar má rekja til gildistöku laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Á haustmánuðum 1993 fól ráðuneytið Yfirdýralækni að semja drög að reglugerð um nánari framkvæmd þeirra ákvæða í lögum nr. 25/1993 sem varða takmörkun á innflutningi ýmissa vörutegunda sem hætta telst á að smitefni geti borist með við innflutning til landsins. Vinna við samningu reglugerðar um þetta efni dróst nokkuð, en með dómi Hæstaréttar frá 20. janúar s.l. um túlkun á ákvæðum 52. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, áður 41. gr. laga nr. 46/1985, skapaðist að mati ráðuneytisins ákveðin réttaróvissa um heimildir til innflutnings á landbúnaðarvörum. Á það er einnig að líta í þessu sambandi að Auglýsing um innflutning og gjaldeyrisleyfi nr. 313/1990 hafði á gildistíma sínum girt fyrir innflutning á hráum eða forsoðnum kjötafurðum (tollkaflar 02 og 16) og því hafi ekki reynt á framkvæmd búfjársjúkdómalaga í sama mæli og eftir afnám hennar með rg. 415/1992. Við þessar aðstæður taldi ráðuneytið nauðsynlegt að ljúka sem fyrst frágangi umræddrar reglugerðar og skýra og útfæra nánar ákvæði laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, sem eru til þess fallin að koma í veg fyrir að smitsjúkdómar berist til landsins. Ráðuneytið lítur svo á að reglugerð nr. 24/1994 hafi fullnægjandi stöð í þeim heimildarlögum sem til er vitnað í 11. gr. hennar, sbr. einkum í því sambandi 3. mgr. 7. gr. laga nr. 77/1981 og 29. gr. laga nr. 25/1993. Skilyrði þau er um getur í f. og g. liðum 5. gr. reglugerðarinnar eru sett að alþjóðlegri fyrirmynd og eru nauðsynleg til að unnt sé að leggja mat á hvort innflutningur á vöru til landsins samrýmist ákvæðum laga nr. 25/1993. Með vísan til alls þess sem að framan er rakið leyfir ráðuneytið sér jafnframt að mótmæla því að ólögmet sjónarmið búi að baki setningar umræddrar reglugerðar.“

IV.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 16. desember 1994, sagði:

„1.

Eins og ráða má af dómi Hæstaréttar frá 20. janúar 1994, varð synjun landbúnaðar-ráðuneytisins í bréfi, dags. 4. febrúar 1994, ekki reist á þeim lagagrundvelli, sem þar kom

fram. Ég tel ekki þörf á að fjalla hér sérstaklega um efni bréfsins frá 4. febrúar 1994, þar sem mál þetta var endanlega afgreitt af stjórnvöldum á þeim grundvelli, að A h.f. þyrfti að uppfylla skilyrði f. og g-liða 5. gr. reglugerðar nr. 24/1994, áður en til innflutnings gæti komið.

Kvörtun A h.f. er meðal annars á því byggð, að reglugerð nr. 24/1994, um varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins, skorti lagastoð og sé reist á ólögmetum sjónarmiðum.

Við athugun mína hefur ekki komið fram, að við setningu reglugerðarinnar hafi ólögmet sjónarmið verið lögð til grundvallar.

Samkvæmt 29. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, setur landbúnaðarráðuneytið með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna. Verður því ekki fallist á, að reglugerðina í heild skorti lagastoð. Í máli A h.f. var beitt ákvæðum f- og g-liða 5. gr. reglugerðar nr. 24/1994. Í 5. gr. segir svo:

„Innflutningur sláturafurða og mjólkurvara skal háður eftirfarandi skilyrðum:

[. . .]

- f) Vörunni skulu fylgja opinber uppruna- og heilbrigðisvottorð eins og yfirdýralæknir krefst hverju sinni og varan skal merkt í samræmi við íslenskar reglur um matvæli og neysluvörur, sbr. rg. nr. 588/1993.
- g) Sérstök vottorð opinberra aðila skulu fylgja vörunni, þar sem staðfest er að hún hafi hlotið fullnægjandi hitameðferð. Kjöt sem inn er flutt skal hafa verið hitað það mikið að kjötið og blóðið hafi með öllu tapað rauðum eða rauðleitum blæ. Sótthreinsun sláturafurða með geislameðferð er óheimil.“

Tilgangur laga nr. 25/1993 er meðal annars að koma í veg fyrir að nýir smitsjúkdómar berist til landsins, sbr. a-lið 1. gr. Samkvæmt a-lið 1. mgr. 10. gr. laganna er meðal annars bannað að flytja inn „hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, unnar og óunnar“. Miðað við þessi lagaákvæði verður ekki litið svo á, að ákvæði f- og g-liðar 5. gr. reglug. nr. 24/1994 gangi lengra en efni standa til, þar sem þau geta talist eðlilegur þáttur í að fylgja eftir innflutningsbanni laganna, sbr. og 29. gr. þeirra.

Landbúnaðarráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála, sem lög nr. 25/1993 taka til. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 25/1993 er yfirdýralæknir ráðherra til aðstoðar og ráðuneytis um allt, er lýtur að dýrasjúkdómum og framkvæmd laganna. Verður því ekki fundið að því, að yfirdýralæknir og landbúnaðarráðuneytið létu umræddan innflutning til sín taka og verður ekki séð að þar hafi verið gengið lengra en heimilt var. Réttara hefði hins vegar verið, að sú afstaða hefði komið fram af hálfu ráðuneytisins, þegar umsókn um innflutningsleyfi var svarað, að innflutningurinn væri háður skilyrðum laga nr. 25/1993 og reglugerðar nr. 24/1994.

2.

Kvörtun A h.f. lýtur einnig að úrskurði fjármálaráðuneytisins frá 25. febrúar 1994, eins og áður hefur verið rakið. Ég tel ekki ástæðu til athugasemda við úrskurð þennan. Ég tek undir það, sem í úrskurðinum segir um það, að æskilegt hefði verið, að embætti tollstjórans í Reykjavík hefði í bréfi sínu 4. febrúar 1994 gert A h.f. skýra grein fyrir því, að tollafgreiðsla umræddrar vöru væri háð skilyrðum, meðal annars samkvæmt reglugerð nr. 24/1994.

3.

Niðurstaða mín er samkvæmt framansögðu sú, að ekki sé tilefni til athugasemda í tilefni af kvörtun A h.f. að öðru leyti en því, að stjórnvöld hefðu fyrr en raun ber vitni átt að

gera fyrirtækinu skýra grein fyrir því, hvaða skilyrðum umræddur innflutningur var háður samkvæmt reglugerð nr. 24/1994, um varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins.“

9.4. **Búvörusamningur. Ákvörðun um greiðslumark lögbýlis.** (Mál nr. 721/1992)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun landbúnaðarráðherra og Framleiðsluráðs landbúnaðarins að breyta fyrri ákvörðun um greiðslumark lögbýlisins H. Taldi A að með þessu hefði verið brotið gegn samningsbundnum ákvæðum búvörusamnings frá 11. mars 1991. Í bréfi til A benti umboðsmaður á að í tilkynningu Framleiðsluráðs hefði ekki verið um að ræða endanlegar upplýsingar um þann fullvirðisrétt sem greiðslumark jarðarinnar yrði miðað við. Síðar hefði heildargreiðslumark kindakjötis verið ákveðið beint í lögum nr. 5/1992.

Í bréfi mínu til A, dags. 21. mars 1994, tók ég þetta fram:

„I.

Í rökstuðningi fyrir kvörtun yðar vísið þér til þess, að samkvæmt 2. gr. búvörusamnings landbúnaðarráðherra f.h. ríkisstjórnar Íslands og Stéttarsambands bænda, dags. 11. mars 1991, sé kveðið svo á, að heildargreiðslumark vegna framleiðslu næsta verðlagsárs skuli ákveðið fyrir 15. september ár hvert. Þér bendið á, að í samræmi við þetta ákvæði samningsins og samkvæmt heimild í reglugerð nr. 313/1991, einkum 2. og 14. gr., hafi Framleiðsluráð landbúnaðarins sent yður bréf, dags. 30. september 1991, sem handhafa fullvirðisréttar H. Þar komi fram, að útreikningur og ákvörðun á greiðslumarki býlisins verðlagsárið 1992/1993 hafi átt að vera 8.654,1 kg, þ.e. 475,5 ærgildisafurðir. Með bréfi, dags. 23. mars 1992, hafi þessari ákvörðun verið breytt og greiðslumarkið fært niður í 8.128,5 kg. Þessa ákvörðun hafi Framleiðsluráð byggt á nýrri reglugerð, sem sett hafi verið af landbúnaðarráðherra 5. mars 1992, reglugerð nr. 87/1992, um greiðslumark sauðfjárafurða á lögbýlum og beinar greiðslur til bænda verðlagsárið 1992–1993.

Þér teljið, að landbúnaðarráðherra hafi með setningu reglugerðar nr. 87/1992 brotið tilvitnaðan búvörusamning, einkum 2. gr. hans, og að ákvörðun Framleiðsluráðs, sem fram kemur í bréfi þess frá 23. mars 1992 hafi ekki verið í samræmi við búvörusamninginn. Síðan segir í kvörtun yðar:

„Ljóst er að tímasetning sú sem sett er í 2. gr. búvörusamningsins er veigamikil forsenda hans og sett í september því á þeim tíma eru sauðfjárþændur að taka ákvörðun um hversu margt fé þeir ætli að setja á til fóðrunar og þá skiptir máli fyrir þá að vita hvert greiðslumark þeirra verður á komandi verðlagsári og fækka því eða fjölga fé sínu í samræmi við það. Með því að breyta greiðslumarkinu komið fram í endaðan marsmánuð, þegar sauðfjárþændur eru búnir að kosta meginhlutanum til við framleiðslu á afurðunum veldur það bændum ómældu tjóni. Hér er því um mjög svo íþyngjandi aðgerð að ræða og í andstöðu við samningsbundið ákvæði.“

Í kvörtun yðar kemur fram, að þér hafið ekki viljað una þessari ákvörðun og því borði málið undir Framleiðsluráð samkvæmt heimild í 14. gr. reglugerðar nr. 313/1991. Framleiðsluráð hafnaði erindi yðar, en skaut málinu til úrlausnar hjá úrskurðarnefnd greiðslumarks. Nefndin kvað síðan upp úrskurð í málinu 29. júlí 1992. Þar segir, að nefndinni sé ljóst að nokkurs misræmis gæti í texta laganna og samningsins um ákvörðun greiðslumarks fyrir verðlagsárið 1992–1993, en nefndarmenn séu hins vegar sammála um, að vald-

svið nefndarinnar sé samkvæmt lögum svo þröngt, að það falli utan þess að taka afstöðu til meintra frávika laganna og samningsins. Nefndin staðfestir síðan, að útreikningar og ákvörðun Framleiðsluráðs um greiðslumark jarðarinnar H fyrir verðlagsárið 1992–1993 séu í samræmi við ákvæði laganna, og hafnaði nefndin með því kröfu yðar.

Þér bendið jafnframt á, að enginn fyrirvari hafi verið í tilvitnuðu bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins frá 30. september 1991 um rétt þess til að breyta ákvörðun um greiðslumark jarðarinnar H og að ekkert hafi þar komið fram, sem hafi gefið yður tilefni til að ætla annað en þessi ákvörðun gildi sem greiðslumark verðlagsárið 1992–1993, enda engar heimildir til annars í gildandi samningi og reglum. Með þessu teljið þér, að stjórnvöld hafi brotið á yður.

II.

Með bréfi, dags. 5. janúar 1993, til landbúnaðarráðherra óskaði ég í samræmi við 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis eftir því, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar yðar og léti mér í té gögn málsins. Eftir að þessi beiðni hafði verið ítrekuð með bréfum, dags. 14. apríl og 13. maí 1993, barst svar ráðuneytisins í bréfi, dags. 21. maí 1993, en bréf þetta hafið þér fengið í ljósriti.

Ég gaf yður með bréfi, dags. 25. maí 1993, kost á að senda mér athugasemdir við bréf ráðuneytisins og þær bárust með bréfi, dags. 15. júní 1993.

III.

Búvörusamningur sá frá 11. mars 1991, sem þér vísið til, var gerður á grundvelli a-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 46/1985 um framleiðslu, sölu og verðlagningu á búvörum. Með samningi þessum var samið um breytt fyrirkomulag á stjórnun búvöruframleiðslunnar og þannig horfið frá svonefndum fullvirðisrétti til greiðslumarks. Samkvæmt 11. gr. samningsins gildir hann, að því er varðar hið nýja greiðslumarkskerfi, fyrir verðlagsárin 1. september 1992 til 31. ágúst 1998, en ákvæði viðauka I um aðlögun fullvirðisréttar í sauðfjárframleiðslu að innanlandsmarkaði giltu frá 1. maí 1991 til 15. september 1992.

Samningurinn er af hálfu landbúnaðarráðherra f.h. ríkisstjórnar Íslands undirritaður með fyrirvara um að Alþingi samþykki nauðsynlegar lagabreytingar. Með 38. gr. lánsfjárlaga nr. 26/1991 fyrir árið 1991 var aflað heimildar Alþingis til greiðslu á skuldbindingum ríkissjóðs vegna aðlögunar fullvirðisréttar að innanlandsmarkaði. Á grundvelli þess ákvæðis og laga nr. 46/1985 var sett reglugerð nr. 313 frá 2. júlí 1991 um aðlögun fullvirðisréttar til framleiðslu sauðfjárafurða að innanlandsmarkaði.

Með lögum nr. 5 frá 28. febrúar 1992 voru síðan gerðar breytingar á lögum nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum vegna ákvæða búvörusamningsins frá 11. mars 1991 um sauðfjárafurðir, bæði um aðlögun fullvirðisréttar og stjórn framleiðslunnar 1991–1998 með greiðslumarki. Í kjölfar þessara laga var sett reglugerð nr. 87 frá 5. mars 1992 um greiðslumark sauðfjárafurða á lögbýlum og beinar greiðslur til bænda verðlagsárið 1992–1993.

Kvörtun yðar byggði þér annars vegar á því, að í upphafsákvæði 1. mgr. 2. gr. búvörusamnings frá 11. mars 1991 segi:

„Heildargreiðslumark skal endanlega ákveðið fyrir 15. september ár hvert vegna framleiðslu næsta verðlagsárs.“

Hins vegar byggði þér á því, að tilkynning Framleiðsluráðs landbúnaðarins, dags. 30. september 1991, hafi í samræmi við nefnt ákvæði búvörusamningsins falið í sér endanlega tilkynningu til yðar um greiðslumark jarðarinnar H fyrir verðlagsárið 1992–1993.

Í tilkynningu Framleiðsluráðs frá 30. september 1991 sagði:

„Samkvæmt sérstakri skrá Framleiðsluráðs landbúnaðarins vegna aðlögunar fullvirðisréttar til framleiðslu sauðfjárafurða að innanlandsmarkaði, sbr. reglugerð nr. 313/

1991 sem send var sauðfjárframleiðendum í fréttabréfi SB nr. 3/1991, er fullvirðisréttur yðar, að teknu tilliti til umsókna um sölu fullvirðisréttar til ríkissjóðs sem samþykktar hafa verið til afgreiðslu og fyrri niðurfærslu þar sem það á við, sem hér segir í ærgildum:

	Nýtanlegur réttur	Bundinn réttur
Fullvirðisréttur f. sölu og niðurf.	494,0	0
Sala fullv.r. til ríkissjóðs	,0	0
Fyrri niðurfærsla	18,5	0
Fullv.réttur við lok fyrri niðurfærslu	475,5	0

Athugasemdir við ofangreindar niðurstöður óskast sendar Framleiðsluráði landbúnaðarins *innan 30 daga frá dags. þessa bréfs.*“

Í síðari hluta tilkynningarinnar er tekið fram, að fullvirðisréttur eftir fyrri niðurfærslu hafi engin áhrif á framleiðslurétt þá um haustið og síðan er fjallað um þörf á förgun á vegna niðurfærslunnar.

Samkvæmt 14. gr. reglugerðar nr. 313/1991 bar Framleiðsluráði landbúnaðarins að tilkynna framleiðendum um fullvirðisrétt þeirra við lok fyrri niðurfærslu. Framangreind tilkynning frá 30. september 1991 var send í samræmi við þetta ákvæði.

Eins og fram kemur í bréfi landbúnaðarráðuneytisins frá 21. maí 1993, fór aðlögun fullvirðisréttar í sauðfjárframleiðslu að innanlandsmarkaði fram í tveimur áföngum. Síðari hluti þessarar aðlögunar stóð til 31. ágúst 1992. Í 2. mgr. 3. gr. búvörusamningsins er sérstakt ákvæði um greiðslumark lögbýla fyrir verðlagsárið 1992–1993. Þar segir:

„Greiðslumark hvers lögbýlis verður í upphafi, þ.e. fyrir slátrun haustið 1992, jafnt fullvirðisrétti þess, eins og hann verður að lokinni aðlögun að innanlandsmarkaði 31. ágúst 1992, sbr. viðauka I, að teknu tilliti til keypts og selds fullvirðisréttar. Síðan breytist greiðslumark í hlutfalli við breytingar á heildargreiðslumarki.“

Tilkynning Framleiðsluráðs landbúnaðarins til yðar, dags. 30. september 1991, felur aðeins í sér upplýsingar um stöðu fullvirðisréttar jarðarinnar H við lok fyrri niðurfærslu. Af ákvæðum búvörusamningsins og reglugerðar nr. 313/1991 var ljóst, að upplýsingar í þessari tilkynningu voru ekki endanlegar upplýsingar um þann fullvirðisrétt, sem greiðslumark jarðar yrði miðað við, enda var skýrt tekið fram í 2. mgr. 3. gr. búvörusamningsins, að greiðslumark hvers lögbýlis fyrir verðlagsárið 1992–1993 skyldi vera jafnt fullvirðisrétti þess, eins og hann yrði að lokinni aðlögun að innanlandsmarkaði „31. ágúst 1992“. Þessi sérregla hlaut að ganga framur því almenna ákvæði, sem sett var í upphafi 1. mgr. 2. gr. búvörusamningsins. Var því raunar fylgt eftir í b-lið 7. gr. laga nr. 5/1992. Þar var sett sú almenna regla, að heildargreiðslumark skyldi ákveðið fyrir 15. september ár hvert vegna framleiðslu næsta verðlagsárs, en jafnframt ákveðið að heildargreiðslumark fyrir verðlagsárið 1992–1993 skyldi vera 8 600 tonn.

Þá var einnig tekið fram í 3. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 313/1991, að Framleiðsluráð landbúnaðarins skyldi við endurskoðun á fullvirðisréttarskrá taka „mið af þeirri sölu og niðurfærslu fullvirðisréttar sem á sér stað á aðlögunartímanum, þann 1. október 1991 og 31. ágúst 1992“.

Í september 1991, þegar Framleiðsluráð landbúnaðarins sendi yður umrædda tilkynningu, hafði Alþingi ekki lokið umfjöllun um nauðsynlegar lagabreytingar vegna búvörusamningsins í samræmi við þann fyrirvara, sem gerður hafði verið við undirritun samn-

ingsins af hálfu ríkisstjórnar Íslands. Með lögum nr. 5/1992 var sá lagagrundvöllur ákveðinn og þar, eins og áður sagði, ákveðið beint í lögum, hvert skyldi vera heildargreiðslumark kindakjöts verðlagsárið 1992–1993.

Í samræmi við það, sem rakið hefur verið hér að framan, og með hliðsjón af þeim skýringum, sem fram koma í bréfi landbúnaðarráðuneytisins frá 21. maí 1993 í tilefni af kvörtun yðar, er það niðurstaða mín, að kvörtun yðar gefi ekki tilefni til frekari athugunar af minni hálfu eða athugasemda við tilkynningar eða ákvarðanir um greiðslumark jarðarinnar H. Afskiptum mínum af þessu máli er því lokið í samræmi við a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

10.0. Lögreglumál.

10.1.

Veiting skemmtanaleyfis. Löggæslugjald. Jafnræðisregla. Meinbugir á stjórnsluframkvæmd. (Mál nr. 882/1993)

A kvartaði yfir því að greiðsla löggæslugjalds væri sett sem skilyrði fyrir veitingu skemmtanaleyfis og að með gjaldtöku þessari væri atvinnurekstri mismunað eftir landshlutum. Í álitinu tók umboðsmaður fram að samkvæmt 8. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn væri lögreglustjóra heimilt að binda skemmtanaleyfi því skilyrði að lögreglumenn væru á skemmtistað, og að leyfishafi greiddi kostnað af löggæslu þessari samkvæmt reglum settum af ráðherra. Í 8. gr. laga nr. 56/1972 fælist því næg heimild til gjaldtöku, en við beitingu lagaheimildar og reglugerðar nr. 587/1987 bæri lögreglustjórum meðal annars að líta til reglna þeirra sem lögfestar væru í 11. og 12. gr stjórnslulaga nr. 37/1993. Bæri því að gæta samræmis og jafnræðis við töku gjaldanna og gæta þess að binda skemmtanaleyfi ekki skilyrðum um frekari gæslu en nauðsynleg væri.

Dóms- og kirkjumálaráðherra hafði hinn 9. febrúar 1993 skipað nefnd til að gera tillögur að nýjum reglum um greiðslu kostnaðar vegna löggæslu á skemmtunum. Í niðurstöðum nefndarinnar kom fram að mismunandi væri hvernig staðið væri að innheimtu kostnaðar vegna löggæslu á skemmtunum í lögsagnarumdæmum landsins. Með tilliti til þeirra gagna sem lögð voru fyrir umboðsmann var það niðurstaða hans að lagaframkvæmd tryggði ekki nægilega að gjaldtaka vegna löggæslukostnaðar af skemmtunum væri samræmd þannig að jafnræðis væri gætt af stjórnvöldum við þá stjórnsluframkvæmd. Vakti umboðsmaður athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á þessum meinbugum á stjórnsluframkvæmd, og beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að taka umrædda gjaldtöku til endurskoðunar að því leyti sem málefnaleg og frambærileg sjónarmið væru ekki til grundvallar mismunandi framkvæmd. Þá mæltist umboðsmaður til þess að erindi A yrði afgreitt í samræmi við niðurstöðu þeirrar endurskoðunar.

I.

Hinn 16. september 1993 bar A, fram kvörtun vegna þess að greiðsla löggæslugjalds hefði verið sett sem skilyrði fyrir veitingu skemmtanaleyfis. Í kvörtun A segir, að hann hafi ítrekað beint erindum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um að breyta þessari framkvæmd. Telur A, að með áðurgreindri gjaldtöku sé atvinnurekstri á þessu sviði mismunað eftir landshlutum.

Kvörtun A fylgdu afrit af bréfum hans til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 18. janúar, 30. júní og 14. júlí 1993. Í fyrsta erindinu er vakin athygli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á þeirri mismunun, sem A telur leiða af umræddri gjaldtöku, og óskað leiðréttingar. Í síðari erindunum er beiðni þessi ítrekuð.

II.

Með bréfi, dags. 16. september 1993, óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um það, hvað liði afgreiðslu erindis A, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Ráðuneytið svaraði beiðni minni með bréfi, dags. 1. október 1993, sem er svohljóðandi:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 16. f.m., þar sem greint er frá kvörtun [A], um að hann hafi ekki fengið svör við bréfi sínu til dómsmálaráðherra 18. janúar sl., varðandi gjaldtöku fyrir löggæslu á skemmtunum.

Hinn 9. febrúar sl. skipaði dómsmálaráðherra nefnd þriggja manna til að gera tillögur að nýjum reglum um greiðslu kostnaðar vegna löggæslu á skemmtunum, er koma eigi í stað ákvæða núgildandi reglugerðar nr. 587/1987, því ljóst væri að verulegt misræmi er í stað framkvæmdinni milli lögsagnarumdæma landsins. Nefndin fundaði nokkrum sinnum og skilaði svo tillögum í maíbyrjun sl. til ráðherrans. Fylgja þær til fróðleiks.

Efni ofangreinds bréfs var meðal gagna sem var til umfjöllunar hjá nefndinni, því [A] taldi sig búa við misrétti eins og fleiri staðir í dreifbýli. Í tveimur símtölum við [A] á þeim tíma sem nefndin starfaði, þ.e. febrúar–apríl, gerði ég honum grein fyrir því að nefndin myndi fjalla um „misréttið“ sem veitingastaðurinn [X], sem hann rekur, byggir við. Mætti vænta þess að ráðherra gæfi út nýja reglugerð með breyttum reglum, þar sem reynt yrði að jafna hlut dreifbýlis og þéttbýlis. Að öðrum leyti var honum ekki tjáð efnislega í hverju tillögur nefndarinnar væru fólgnar. Var honum jafnframt tjáð að nefndin myndi ljúka störfum og skila tillögum í maíbyrjun. Var þannig talið, að hann hefði fengið nægjanleg svör við fyrirspurn sinni.

Með bréfum dags. 30. júní og 14. júlí sl. fer hann þess ítrekað á leit að fá svör við erindi sínu, en ekki verður séð að þeim bréfum, er fylgja hjálögð í ljósriti, hafi verið svarað.

Þá skal að lokum getið að ráðherra hefur ekki gefið út reglugerð með breyttum reglum og ennfremur er óvíst hvort og hvenær það verður.“

Með bréfi, dags. 7. október 1993, gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af framangreindu bréfi. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 20. október 1993.

III.

Fram kemur í tillögum nefndar þeirrar, sem vikið er að í greindu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að frá því að fyrst hafi verið settar heildarreglur um greiðslu kostnaðar vegna löggæslu á skemmtunum, með reglugerð nr. 273/1977, hafi reynst örðugt að tryggja samræmda framkvæmd í lögsagnarumdæmum landsins. Mest hafi óánægja verið í þeim umdæmum, þar sem mestrar greiðslu kostnaðar sé krafist. Hafi skemmtanahaldarar gjarnan borið fyrir sig að aðrir sambærilegir staðir í nærliggjandi umdæmum greiddu miklum mun minna vegna sams konar skemmtana. Þá greinir frá því í tillögum nefndarinnar, að í framhaldi af fyrirspurn Kristins H. Gunnarssonar, alþingismanns, hafi dóms- og kirkjumálaráðuneytið ritað öllum lögreglustjórum bréf haustið 1992 til að kanna framkvæmd á innheimtu kostnaðar við löggæslu vegna skemmtana. Svar dóms- og kirkjumálaráðherra við fyrirspurn alþingismannsins er birt í Alþingistíðindum 1992, A–deild, bls. 1568.

Ráðið verður af þeim upplýsingum, sem lögreglustjórar veittu um innheimtu kostnaðar, að breytilegt sé eftir lögsagnarumdæmum, hvort skemmtanaleyfi séu háð skilyrði um löggæslu og hvort innheimtur sé kostnaður vegna hennar. Í stærri kaupstöðum, þ.e. Reykjavík, Hafnarfirði og Akureyri, hafa skemmtanaleyfi ekki verið bundin skilyrði um löggæslu. Fram kemur í svörum lögreglustjóra annarra lögsagnarumdæma, að mjög misfjant er, hvernig staðið er að löggæslu og innheimtu kostnaðar af skemmtanahöldurum.

Umrædd nefnd, sem dóms- og kirkjumálaráðherra skipaði, gerði tillögur að breyttri skipan mála varðandi gjaldtöku fyrir löggæslu vegna skemmtana.

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 26. apríl 1994, sagði svo:

„Samkvæmt 8. gr. laga nr. 56/1972, um lögreglumenn, er lögreglustjóra heimilt að binda skemmtanaleyfi því skilyrði, að lögreglumenn verði á skemmtistað, og skal leyfisskilyrði greiða kostnað af þeirri löggæslu samkvæmt reglum, sem ráðherra setur. Í 11. gr. sömu laga segir, að ráðherra geti með reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd laganna. Dóms- og kirkjumálaráðherra fer með yfirstjórn lögreglunnar, sbr. 2. gr. laganna.

Á grundvelli þessara heimilda hefur dóms- og kirkjumálaráðherra sett reglugerð nr. 587/1987. Í 1. gr. reglugerðarinnar er mælt svo fyrir, að ekki megi halda skemmtun, sem aðgangur er seldur að, nema að fengnu leyfi lögreglustjóra. Sama gildi um skemmtun, sem fram eigi að fara á almennum skemmtistað, félagsheimili eða veitingahúsi og á að standa lengur en til kl. 23:30. Samkvæmt 6. gr. reglugerðarinnar getur lögreglustjóri bundið skemmtanaleyfi því skilyrði, að lögreglumenn verði á skemmtistað. Þá er mælt svo fyrir í 8. gr., að kostnaður vegna löggæslu greiðist úr ríkissjóði, en sá, sem fyrir skemmtun standi, skuli endurgreiða þann kostnað, er leiði af aukinni löggæslu vegna skemmtunar umfram það, sem eðlilegt megi telja. Skal við það miðað, að hverju sinni séu að jafnaði tiltækir tveir lögreglumenn við almenn löggæslustörf í nágrenni skemmtistaðar, sem ríkissjóður ber allan kostnað af. Þegar gestum er heimill aðgangur að skemmtun eftir kl. 23:30 skal sá, sem fyrir skemmtun stendur, endurgreiða allan löggæslukostnað. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar skal viðkomandi skemmtanahaldari greiða kostnað vegna ráðstafana, sem lögreglustjóri ákveður samkvæmt áðurgreindum ákvæðum, og getur lögreglustjóri krafist þess, að sá, sem fyrir skemmtun stendur, greiði þann kostnað fyrirfram eða setji tryggingu fyrir greiðslu kostnaðar, sem hann metur gilda.

Í 8. gr. laga nr. 56/1972 felst næg heimild til gjaldtöku vegna kostnaðar við löggæslu vegna skemmtana. Við beitingu þessarar lagaheimildar og reglugerðar nr. 587/1987 ber lögreglustjórum meðal annars að líta til reglna þeirra, sem lögfestar eru í 11. og 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ber því að gæta samræmis og jafnræðis við töku gjalda þessara. Þá ber að gæta þess að binda skemmtanaleyfi ekki skilyrðum um frekari gæslu en nauðsynlegt er, þannig að aðilum sé ekki íþyngt með kostnaði umfram það, sem eðlilegt getur talist.

Fram kemur í bréfi A til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 18. janúar 1993, að árið 1992 hafi fyrirtæki hans greitt kr. 776.420 í gjald fyrir kostnað vegna löggæslu á skemmtunum, en á sama tíma hafi sambærilegir skemmtistaðir í Reykjavík og á Akureyri ekki þurft að greiða nein slík gjöld.

Eins og fram hefur komið, skipaði dóms- og kirkjumálaráðherra nefnd 9. febrúar 1993 til að gera tillögur að nýjum reglum um greiðslu kostnaðar vegna löggæslu á skemmtunum, í stað gildandi reglugerðar nr. 587/1987. Sú nefnd komst að þeirri niðurstöðu, að mismunandi væri, hvernig staðið væri að innheimtu kostnaðar vegna löggæslu á skemmtunum. Byggði nefndin álit sitt á upplýsingum, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið aflaði frá lögreglustjórum haustið 1992 í tilefni af fyrirspurn á Alþingi.

Með tilliti til þeirra gagna, sem fyrir mig hafa verið lögð, er það niðurstaða mín, að núverandi lagaframkvæmd tryggji ekki nægilega, að gjaldtaka vegna löggæslukostnaðar af skemmtunum sé samræmd, þannig að jafnræðis sé gætt af stjórnvöldum við þá stjórnsýsluframkvæmd. Það eru því tilmæli mín, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið taki umrædda gjaldtöku til endurskoðunar, að því leyti sem ekki liggja málefnaleg og frambærileg sjónarmið til grundvallar þeim mismun, sem er á framkvæmd hennar á milli lögsagnarumdæma. Verði erindi A afgreitt í samræmi við niðurstöðu þeirrar endurskoðunar. 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, er athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra vakin á „meinbugum“ á umræddri stjórnsýsluframkvæmd.“

V.

Með bréfi, dags. 4. nóvember 1994, óskaði ég upplýsinga frá dóms- og kirkjumálaráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Í svari ráðuneytisins, dags. 13. janúar 1995, segir:

„Að þessu tilefni vill ráðuneytið skýra yður frá því að ráðuneytið hefur í dag sent öllum lögreglustjórum bréf, er fylgir hjálagn í ljósriti. Með þessu bréfi leitast ráðuneytið við að beina framkvæmd þessarar innheimtu í þann farveg að jafnræðis sé gætt milli lögsagnarumdæma.“

Greint bréf ráðuneytisins er svohljóðandi:

„ALLIR LÖGREGLUSTJÓRAR

Við samþykkt fjárlaga fyrir árið 1995 var gerð sú breyting frá því sem gert hafði verið ráð fyrir í fjárlagafrumvarpi, að sértekjur einstakra lögreglustjóraembætta voru lækkaðar. Var við þá ákvörðun miðað við að innheimta á sérstökum löggæslukostnaði samkvæmt 8. gr. reglugerðar um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, nr. 587/1987, myndi dragast saman. Er markmiðið að samræma eftir því sem unnt er framkvæmd innheimtunnar á milli umdæma.

Af þessu tilefni vill ráðuneytið taka eftirfarandi fram.

Ráðuneytið lítur svo á að tilvitnað ákvæði beri að túlka með þeim hætti að einungis skuli innheimta löggæslukostnað af sérstöku tilefni, enda hafi lögreglustjóri bundið skemmtanaleyfi því skilyrði að löggæslumenn *verði á skemmtistað*, sbr. 8. gr. laga um lögreglumenn nr. 56/1972, með síðari breytingum. Skilyrði innheimtu á löggæslukostnaði er ávallt að aukna löggæslu megi beinlínis rekja til viðkomandi skemmtunar. Er þá heimilt að innheimta sérstakan löggæslukostnað, vegna kostnaðar við löggæslu umfram venjubundnar vaktir, þ.m.t. venjubundna styrkingu vaktar. Þó skal ríkissjóður ávallt bera kostnað af a.m.k. tveimur lögregluþjónum á vakt í nágreppi skemmtistaðar til kl. 23:30. Ber að gæta þess að binda skemmtanaleyfi ekki skilyrðum um frekari gæslu en nauðsynlegt er, þannig að aðilum sé ekki íþyngt með kostnaði umfram það, sem eðlilegt getur talist, sbr. álit Umboðsmanns Alþingis er fylgir hjálagn í ljósriti.

Lítur ráðuneytið svo á að almennt beri ekki að innheimta kostnað af skemmtistöðum sem hafa fast skemmtanaleyfi eða hafa að öðru leyti með höndum reglulega starfsemi, nema sérstök tilvik kalli á löggæslu, sbr. það sem að framan greinir. Að öðru leyti vísar ráðuneytið um framkvæmd þessa til 3., sbr. 5. gr. og 6., sbr. 8. gr., sbr. 2. gr. fyrrgreindrar reglugerðar.“

11.0. Mannanöfn.

11.1. Breyting á kenninafni. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 860/1993)

Umboðsmaður Alþingis taldi rétt að dóms- og kirkjumálaráðuneytið vekti athygli nefndar, sem skipuð hafði verið til að endurskoða lög nr. 37/1991 um mannanöfn, á því að gildandi lög stæðu því í vegi að alsystkini gætu borið sama kenninafnið.

I.

Hinn 20. ágúst 1993 leitaði A til mín og kvartaði yfir þeirri ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 11. júní 1993, að synja umsókn hennar um breytingu á kenninafni sonar hennar Y R-sonar, þannig að hann fengi að taka upp nafnið C. . . í stað R-son.

II.

Málavextir voru þeir, að samkvæmt lögum nr. 42/1979, um veitingu ríkisborgararéttar, öðlaðist eiginmaður A, C. . ., íslenskan ríkisborgararétt. Í samræmi við áskilnað í 2. gr. laganna tók maðurinn upp íslenskt fornafn, R, en hann hélt nafni sínu C. . . og notaði sem kenninafn. Áttu þau hjónin þá stúlkuna X, fædda 1976, sem ber kenninafnið C. . . Drengurinn Y er fæddur 1981 og ber kenninafnið R-son.

A kveður það hafa valdið erfiðleikum og leiðindum, að börnin tvö bera hvort sitt kenninafnið, sérstaklega á ferðalögum, en börnin beri hvort sitt kenninafnið í vegabréfum sínum. Það er eindregin ósk Y og foreldra hans, að hann fái að kenna sig við föður sinn með sama hætti og systir hans. Annað finnst þeim vera brot á grundvallarreglum um jafnræði. Það er skoðun þeirra, teljist ákvæði laga heimila niðurstöðu ráðuneytisins, að slíkt hljóti að teljast meinbugir á lögum í skilningi 11. gr. laga 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf af þessu tilefni 30. ágúst 1993 og óskaði þess skv. 7. og 9. gr. laga 13/1987, að ráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunarinnar og léti mér gögn málsins í té. Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 10. desember 1993, og kemur þar eftirfarandi fram:

„Í bréfi ráðuneytisins, dags. 11. júní sl., til [A] og eiginmanns hennar, [R C. . .], var fyrrgreindri umsókn hafnað með vísun til 2. gr. laga um veitingu ríkisborgararéttar nr. 42/1979, sbr. 15. gr. laga um mannanöfn nr. 37/1991, á þeim grundvelli að ekki væri lagaheimild til að verða við umsókninni.

Með yfirlýsingu ráðuneytisins, dags. 31. júlí 1979, öðlaðist eiginmaður [A], [C. . .], íslenskan ríkisborgararétt, samkvæmt heimild í lögum nr. 42/1979 um veitingu ríkisborgararéttar. Samkvæmt 2. gr. þeirra laga skal maður sem fær íslenskan ríkisborgararétt með lögum, og heitir erlendu nafni, taka sér íslenskt fornafn. Í samræmi við ákvæði þetta tók maðurinn upp eiginnafnið [R] en kenninafnið [C. . .], sbr. leyfisbréf gefið út í ráðuneytinu hinn 31. júlí 1979. Í 2. gr. laganna segir einnig, að börn þess manns er fær íslenskan ríkisborgararétt skuli taka sér íslensk nöfn samkvæmt lögum um mannanöfn. Samkvæmt 1. gr. þágildandi mannanafnalaga nr. 54/1925 skyldi maður kenna sig til föður, móður eða kjörföður. Sonur [A] sem fæddur er árið 1981 er þannig kenndur við [R-nafnið] og er [R-son].

Í 15. gr. núgildandi mannanafnalaga nr. 37/1991 segir, að barni, sem fæðist eftir að foreldri þess hefur fengið íslenskt ríkisfang með lögum, skuli gefið íslenskt eiginafn, sbr. þó 2. mgr. 8. gr., og að það skuli fá íslenskt kenninafn.

...
Ráðuneytið vill af tilefni kvörtunar þessarar taka fram, að dómsmálaráðherra hefur skipað nefnd til endurskoðunar á lögum um mannanöfn nr. 37/1991 og mun nefndin taka til starfa nú alveg á næstunni.“

Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 22. desember 1993.

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 24. febrúar 1994, var svohljóðandi:

„Af þeim ástæðum, sem lýst er í framangreindu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 10. desember 1993, er synjun ráðuneytisins frá 11. júní 1993 í samræmi við lög. Að því leyti sem kvörtun [A] lýtur að fyrirmælum laga nr. 37/1991 um mannanöfn, er rétt að taka fram, að það er almennt ekki hlutverk umboðsmanns Alþingis að hafa afskipti af lagasetningu Alþingis. Bendi ég í því sambandi á, að lög nr. 37/1991 um mannanöfn voru sett eftir langa og ítarlega umfjöllun Alþingis.

Í áliti mínu, dags. 18. nóvember 1993 (mál nr. 675/1992), fjallaði ég um kvörtun yfir þeirri ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að synja umsókn þriggja bræðra um þá breytingu kenninafns, að þeir fengju heimild til að taka upp erlent ættarnafn, sem þeir báru áður en þeir fengu íslenskan ríkisborgararétt. Segir í þessu áliti mínu:

„Með bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 27. ágúst 1992 synjaði ráðuneytið umsókn þeirra bræðra um að fá að taka upp ættarnafnið „[X]“, en þá umsókn sína byggðu þeir á 16. gr. laga nr. 37/1991. Skoðun mín er sú, að ekki verði talið, að þessi synjun ráðuneytisins hafi verið reist á ólögætum sjónarmiðum eða með öðrum hætti farið í bága við vandaða stjórnýsluhætti.

...
Niðurstaða mín er sú, að ekki sé ástæða til frekari athugasemda en að framan greinir við mál það, sem umrædd kvörtun lýtur að. Ég tel engu að síður rétt að vekja athygli á því, að við umræður á Alþingi hinn 11. mars 1993 lýsti dóms- og kirkjumálaráðherra því yfir, að „... vegna þeirrar gagnrýni sem fram [hefði] komið [hefði] ráðuneytið tekið þá ákvörðun að láta endurskoða löggin með tilliti til þeirrar reynslu sem fengin [væri]“. (Alþt. 1992–1993, B–deild, dálk. 7321).“

Samkvæmt upplýsingum í framangreindu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 10. desember 1993 hefur nú verið skipuð nefnd til að endurskoða lög nr. 37/1991 um mannanöfn. Tel ég rétt, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið veki athygli nefndar þessarar á þeim sjónarmiðum, sem liggja til grundvallar kvörtun þeirri, er hér hefur verið fjallað um.“

11.2. Skráning mannanafna í þjóðskrá. Breyting nafnritunar. Jafnræðisregla. Setning reglna um nafnbreytingar. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 931/1993)

Í nóvember 1993 tók umboðsmaður það til athugunar, að eigin frumkvæði, hvort dæmi væru um að einstaklingar væru ekki skráðir fullu nafni í þjóðskrá, og hverju það fyrirkomulag sætti. Í bréfi Hagstofu Íslands til umboðsmanns var ítarlega greint frá þeim hætti sem hafður var á skráningu mannanafna í þjóðskrá og þróun skráningar, allt frá því er þjóðskrá var komið á fót á árunum 1952–1954. Í fyrstu þjóðskrá, sem

unnin var, var aðeins tuttugu og þriggja stafa rými til að skrá nöfn manna í véltæka spjaldskrá og voru nöfn þá skráð eins og menn höfðu sjálfir ritað þau við manntöl 1952 og 1954. Ef stytta þurfti nöfn vegna takmarkaðs rýmis hafði Hagstofan frumkvæði að því að skammstafa nöfn eða fella niður millinöfn. Er nýtt tölvukerfi var tekið í notkun á árinu 1987 varð rými til að skrá nöfn manna þrjátíu og einn stafur. Af því tilefni lét Hagstofan prenta seðla er fylgdu skattframtölum og gafst mönnum kostur á að leiðrétta skráningu nafna sinna, teldu þeir að þau væru rangt skráð í þjóðskrá. Þá kom fram að frá gildistöku laga nr. 37/1991 um mannanöfn hefðu eyðublöð legið frammi hjá Hagstofu Íslands fyrir þá sem óskuðu breytingar á skráningu nafns síns í þjóðskrá, samkvæmt 21. gr. laganna.

Umboðsmaður tók fram að ekki væri í lögum nr. 37/1991 heimild fyrir Hagstofuna til þess að ákveða hvernig nafn manns skyldi skráð í þjóðskrá og hvernig með skyldi fara ef ekki væri unnt að skrá nöfn að fullu. Ljóst væri að miðað við núverandi tölvukerfi væri ekki alltaf unnt að skrá nöfn að fullu enda væri heimilt að gefa barni þrjú eiginöfn, auk kenninafns þess. Gilti þá einu hvort menn óskuðu eftir því að rita fullt nafn sitt í lögskiptum. Umboðsmaður vísaði til þess að nafnréttur væri mikilsverður þáttur persónuréttar og að framangreind aðstaða gæti hæglega leitt til mismununar. Taldi umboðsmaður því nauðsynlegt að tekið væri til athugunar hvort unnt væri að koma í veg fyrir þennan aðstöðumun við framkvæmd löggjafar um mannanöfn. Fram hafði komið að til staði að semja nýtt tölvukerfi fyrir þjóðskrá og yrði þá tekið til athugunar hvort stækka mætti stafarýmið. Tók umboðsmaður fram að ef sú leið væri ekki fær væri nauðsynlegt að setja skýrar reglur um það með hvaða hætti skuli brugðist við þegar fullt nafn yrði ekki skráð í þjóðskrá.

Samkvæmt 21. gr. laga nr. 37/1991 um mannanöfn getur Hagstofa Íslands heimil að að nafnritun sé breytt án þess að um eiginlega nafnbreytingu sé að ræða, og skal við slíka breytingu á nafnritun farið eftir reglum sem Hagstofan setur að höfðu samráði við mannanafnanefnd. Slíkar reglur höfðu ekki verið settar en framkvæmd Hagstofu Íslands hafði verið fastmótuð um árabíl. Umboðsmaður taldi nauðsynlegt að slíkar reglur yrðu settar sem fyrst þannig að þær væru aðgengilegar almenningi og að ekki ríkti óvissa um gildandi reglur á þessu sviði. Beindi umboðsmaður þeim tilmæli til Hagstofu Íslands að slíkar reglur yrðu settar. Vakti umboðsmaður og athygli forsætisráðherra og Alþingis á máli þessu í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Samkvæmt 21. gr. laga um mannanöfn getur hver maður fengið nafni sínu breytt einu sinni, nema sérstakar ástæður séu fyrir hendi. Umboðsmaður tók fram að skýra yrði ákvæðið svo, að þegar nafnritun hefði upphaflega verið breytt að frumkvæði Hagstofunnar teldist það til sérstakra ástæðna samkvæmt greininni, og breyting því aðeins leiðrétting nafnritunar. Taldi umboðsmaður æskilegt að á þessu yrði tekið í reglum þeim sem settar yrðu samkvæmt 21. gr. laga nr. 37/1991.

I.

Með bréfi, dags. 10. nóvember 1993, ritaði ég Hagstofu Íslands bréf og óskaði að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, eftir upplýsingum um, hvort dæmi væru þess að einstaklingar væru ekki skráðir fullu nafni í þjóðskrá. Ef svo væri, óskaði ég skýringa á ástæðum þess.

Tilefni bréfs þessa var að nýlega hafði verið greint frá því í fréttum fjölmiðils, að til skamms tíma hefðu löng nöfn ekki rúmast í tölvukerfi þjóðskrár. Þá var frá því sagt, að á árinu 1985 hefði tölvukerfi Hagstofunnar verið breytt, þannig að hægt væri að skrá mörg nöfn að fullu. Þrátt fyrir það hefðu full nöfn einstaklinga ekki verið færð að nýju í þjóðskrá.

II.

Svar Hagstofu Íslands barst mér með bréfi, dags. 31. desember 1993. Í því segir meðal annars:

„Þjóðskrá var komið á fót hér á landi á árunum 1952–1954 á grundvelli sérstaks manntals, sem tekið var 16. október 1952, auk aðalmanntalsins frá árinu 1950. Hafði Hagstofan þá gert samning við Rafmagnsveitu Reykjavíkur um starfrækslu vélasamstæðu til þess að unnt væri að koma á fót og starfrækja véltæka spjaldskrá með nöfnum og heimilisföngum manna. Spjaldskrá þessi var unnin á gataspjöld og voru nöfn allra einstaklinga í landinu skráð á þau skv. manntölunum 1950 og 1952. Á gataspjöldum þessum var takmarkað rými til skráningar og þurfti að hluta heildarrými niður fyrir einstök skráningaratriði. Rými fyrir nöfn manna varð 23 stafir. Nöfn, sem voru lengri en þetta, varð því að stytta og mun það ýmist hafa verið gert með skammstöfun eða niðurfellingu millinafna ef viðkomandi hafði komið á manntölin með tveimur nöfnum eða fleiri. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að nöfn voru skráð eins og fólk hafði gefið upplýsingar um þau í manntölunum tveimur. Vitað er að í ýmsum dæmum rituðu menn ekki fullt nafn sitt eða barna sinna á manntalseyðublöðin heldur rituðu þeir nöfnin eins og þeir voru vanir að tilgreina þau. Alkunna er að margir kjósa að nota ekki fullt eiginnafn og fella gjarnan niður nafn eða skammstafa það ef þeir heita fleiri nöfnum en einu.

Af þessum tveimur ástæðum, þ.e.a.s. rými á gataspjöldum var takmarkað við 23 stafi og menn gáfu ekki alltaf upp fullt nafn sitt, er ljóst að talsverð brögð voru að því að menn væru ekki skráðir fullu nafni í þjóðskrá við stofnun hennar.

Eftir að farið var að starfrækja þjóðskrá með reglubundnum hætti voru nöfn nýrra einstaklinga á skrá tekin upp eftir skírnaðskrá, tilkynningum um nafngjafir og upplýsingum einstaklinganna sjálfra eða eftir gögnum, sem þeir lögðu fram, ef um var að ræða fólk sem fluttist til landsins. Vegna hins takmarkaða rýmis varð áfram að skammstafa nöfn og fella niður millinöfn ef við átti. Á þessu varð ekki breyting fyrr en með þeirri endurskoðun þjóðskrár og endurnýjun tölvukerfis hennar er fram fór á árunum 1985–1987. Árið 1986 var nýtt tölvukerfi þjóðskrár tekið í notkun og þá og í framhaldi af því urðu ýmsar breytingar á þjóðskrárvinnslu. Meginbreytingar voru þær að í stað árlegrar framfærslu 1. desember var farið að framfæra skrána með sífelldum hætti frá degi til dags og kennitala leysti nafnnúmer af hólmi sem auðkennisnúmer í þjóðskrá. Við endurskoðun skráningaratriða þótti enn af tæknilegum ástæðum nauðsynlegt að afmarka rými hvers skráningaratriðis í tölvuskrám. Hér komu og til kostnaðarástæður, þ.e. að nauðsynlegt þótti að takmarka fjölda og lengd færslna til þess að skráin yrði ekki of þung í vöfum og vegna mikils kostnaðar við leigu og notkun diskarýmis. Var ákveðið að rými fyrir nöfn yrði 31 stafur. Sú ákvörðun var m.a. tekin með hliðsjón af stærð glugga á svonefndum gluggaumslögum en sú stærð mun vera skv. alþjóðlegum staðli. Í ljósi þess að takmarka þurfti nafnrýmið þótti skynsamlegt að hafa það ekki lengra en svo að nafn rúmaðist innan umslagagluggans. Enn má við þetta bæta að við athugun þessa máls var talið að af þessari takmörkun leiddi að stytta þyrfti 7–8% allra nafna og þótti það ásættanleg niðurstaða.

Þegar þessar breytingar höfðu verið gerðar hófst Hagstofan handa við að leysa úr skammstöfunum nafna í þjóðskrá. Henni var nú kleift að bjóða mönnum, sem höfðu búið við styttnöfn í þjóðskrá, að lengja þau í allt að 31 staf. Hagstofunni lék og hugur á að endurskoða nafnritun manna í skránni að öðru leyti, ekki síst vegna þess að í upphafi hafði ekki verið unnt að rita alla stafi íslenska stafrófsins. Ruglingur gat því hafa orðið á stafsetningu nafna, einkum á ritun breiðra og grannra sérhljóða. Að

fenginni heimild ríkisskattstjóra lét Hagstofan því prenta seðil sem fylgdi hverju skattframtali sem borið var út í ársbyrjun 1987. Þar var greint frá stækkun rýmis fyrir nafn í þjóðskrá og þess óskað að þeir sem teldu nöfn sín rangt rituð í skránni, þ.e. eins og þau voru árituð á skattframtalinu, fylltu út seðilinn og sendu hann til Hagstofunnar.

Þessi tilmæli vöktu athygli og bárust Hagstofunni nokkur þúsund seðlar með beiðni um breytingu á nafnritun. Flestar beiðnirnar lutu að því að leyst væri úr skammstöfunum og tekin upp millinöfn. Í nokkrum tilvikum var þessu hins vegar öfugt farið, þ.e. að beiðir var um að nöfn væru skammstöfuð eða nafn fellt niður. Langan tíma tók að vinna úr þessu, m.a. þar sem bera þurfti beiðnir um upptöku nafna eða upplausn skammstafana saman við skírarskýrslur og aðrar heimildir. Auk þess þurfti oft að hafa samband við fólk, ýmist til að leita frekari skýringa eða gefa skýringar ef ekki var unnt að verða við beiðnum.

Auk þess sem hér hefur verið rakið má nefna að Hagstofan hefur lengst af tekið við beiðnum við breytingum á nafnritun og orðið við þeim ef þær hafa átt við rök að styðjast og rúmast innan þeirra marka sem tölvukerfið setur. Þegar tölvukerfið var endurnýjað var þessi möguleiki og reifaður sérstaklega í greinargerðum Hagstofunnar, fréttatilkynningum og í viðtölum við fjölmiðla.

Við samningu frumvarps að núgildandi lögum um mannanöfn nr. 37/1991 kom undirritaður því til leiðar að upp voru tekin ákvæði um heimild til breytingar á nafnritun, sbr. 21. gr. laganna. Frá því þessi lög tóku gildi hinn 1. nóvember 1991 hafa legið frammi í afgreiðslu Hagstofunnar sérstök eyðublöð fyrir beiðnir um slíkar breytingar. Talsvert er um að fólk nýti sér þetta og er þá bæði um að ræða að nöfn séu tekin upp og felld niður, ýmist að fullu eða þau skammstöfuð. Slíkar beiðnir eru nú yfirleitt afgreiddar jafnóðum og þær berast. Alls hafa 500 beiðnir af þessu tagi verið afgreiddar frá gildistöku laganna.

Hér að framan hefur saga þessa máls verið rakin og koma þar fram svör við spurningum yðar. Nánar má svara þeim beinlínis á þessa leið:

- 1) Nokkur brögð eru að því að einstaklingar séu ekki skráðir fullu nafni í þjóðskrá. Hve mikil veit Hagstofan ekki og álítur það í raun ekki sérstaklega áhugavert.
- 2) Skýringar á ástæðum þess að þurft hafi að stytta nöfn eða skammstafa hafa komið fram hér á undan. Um það hvort yfirleitt sé nauðsynlegt að skrá fullt nafn í þjóðskrá er fjallað hér á eftir.
- 3) Hér á undan hefur verið greint frá þeim ráðstöfunum sem Hagstofan hefur beitt til að breyta nafnritun í þjóðskrá. Hagstofan telur ekki þörf á frekari ráðstöfunum í þessu efni öðrum en þeim sem sífellt er beitt, þ.e. að gefa fólki færi á að breyta nafnritun skv. ákvæðum 21. gr. laga um mannanöfn.

Spurningar yðar til Hagstofunnar má skilja á þá leið að það sé álit yðar að jafnan skuli rita fullt nafn manna í þjóðskrá. Sé þetta réttur skilningur er Hagstofan ekki á sama máli. Í þessu sambandi má hafa í huga eftirtalin atriði.

Í fyrsta lagi verður að vera ljóst hvað átt er við með hugtakinu þjóðskrá. Þjóðskrá er í reynd gagnasafn á tölvu með tilteknum upplýsingum um þá sem búa í landinu eða hafa búið þar. Að baki þessu gagnasafni liggja þau gögn sem Hagstofunni berast og hún byggir skráningu sína á. Sum þessara gagna eru varðveitt sífellt, svo sem fæðingarskýrslur, skírarskýrslur, hjónavígsluskýrslur og dánarvottorð.

Í reynd er þjóðskrá ekki nein ein skrá heldur tölvuvætt gagnasafn sem nýta má til myndunar ýmissa skráa. Algengasta skráin, sem þannig er mynduð og sú sem oftast er beitt, er íbúaskrá þjóðskrár. Íbúaskráin sýnir nöfn manna og helstu skráningaratriði eftir heimilisföngum. Hún er m.a. hagnýtt til áritunar á ýmis opinber gögn og

póst, svo sem frá skattyfirvöldum, tryggingakerfinu og gjaldheimtunni. Henni er og beitt við vinnslu kjörskrárstofna. Þá er hún hagnýtt af fjölda einkaaðila, m.a. banka-kerfinu.

Í gögnum þjóðskrár eiga jafnan að vera heimildir um fullt nafn manna. Tölvu-skráin, þ.m.t. íbúaskráin, á hins vegar að geyma upplýsingar um nöfn einstaklinga eins og þeir vilja að þau séu rituð en með þeim takmörkunum, sem því eru sett af þeim nöfnum sem þeir hafa hlotið upphaflega eða við nafnbreytingu skv. manna-nafnalögum. Hér á landi hefur það jafnan verið svo að margir þeirra manna, sem hlotið hafa fleiri en eitt eiginnafn, hafa kosið að nota aðeins eitt þeirra eða skamm-stafa önnur. Telja verður að þessi hefð sé svo rík að ekki sé geðfellt að snúast gegn henni með því t.d. að bjóða að allir skuli jafnan skráðir á opinberar skrár með fullu nafni. Verður hér að hafa hugfast hve víðtæk þjóðskrárnotkun er, þ.e. að íbúaskrá liggur til grundvallar í allri opinberri stjórnsýslu og mjög víða í einkageiranum.

Sú skoðun að ekki sé nauðsynlegt að menn séu jafnan skráðir fullu nafni í þjóð-skrá kemur glögglega fram í 20. gr. mannanafnalaga en hún er svohljóðandi (leturbr. eru Hagstofunnar):

„Fullt nafn manns er eiginnafn hans eða eiginnöfn að viðbættu kenninafni.

Á öllum opinberum skrám og öðrum opinberum gögnum *skulu nöfn manna rituð eins og þau eru skráð á þjóðskrá á hverjum tíma.*

Í skiptum við opinbera aðila, við samningagerð, skriflega og munnlega, svo og í öllum lögskiptum skulu menn tjá nafn sitt *eins og það er ritað á þjóðskrá á hverjum tíma.*“

Það sem hér hefur verið sagt breytir því ekki að æskilegt er að gefa mönnum kost á að nöfn þeirra séu rituð fullum fetum í þjóðskrá. Álitamál er hins vegar hve langt skuli gengið í þessum efnum. Hér koma ýmsar hagkvæmisástæður til. Rými í tölvum er alldýrt en þó mun ódýrara en var fyrir nokkrum árum þegar núverandi tölvukerfi þjóðskrár var skipulagt. Rými á ýmsum eyðublöðum o.þ.u.l. er jafnan takmarkað. Séu nöfn lengri en nemur því rými, sem rita skal nöfnin í, verður útkoman oftast sú að klippt er af nöfnunum aftan frá. Er það mun bagalegri stytting en sú, sem er ákveðin fyrirfram, og eins og nú háttar með vitund einstaklingsins eða forsjár-manna hans. Loks má benda á að sum nöfn, tvínefni eða þrínefni, eru mjög löng og ætla verður að útilokað sé að viðkomandi einstaklingur noti yfirleitt fullt nafn sitt. Ekki sýnist þá heldur nauðsynlegt að það sé notað í þjóðskrá. Það breytir hins vegar engu um nafn einstaklingsins, það stendur eftir sem áður eins og það hefur verið gefið við skírni, nafngjöf eða nafnbreytingu. Það stendur í gögnum þjóðskrár og er alltaf skrifað fullum fetum á opinber vottorð hennar, svo sem fæðingarvottorð, hjúskapar-vottorð og dánarvottorð.

Að lokum skal hér aðeins vikið að þeim fréttapætti sem er kveikjan að bréfi yð-ar. Strax skal tekið fram að eftir mati Hagstofunnar var ekki um frétt í venjulegum skilningi að ræða, margt var afflutt og afbakað og kveikjan að „fréttinni“ ónauðsyn-legt upphlaup sem stafaði af misskilningi og líklega óþolinmæði jafnt geranda sem þolanda.

[. . .]

Í ljós hefur komið að „frétt“ þessi hefur villt um fyrir ýmsum sem á hana hlýddu. Hagstofan hefði e.t.v. átt að bregðast við þessu en gerði ekki, m.a. vegna þess að all-langur tími leið frá því „fréttin“ var flutt þar til ljóst varð hve villandi hún hafði verið. Hagstofan hefur hins vegar brugðist við einum þætti þessa máls. Annars vegar hefur verið rætt við skrifstofustjóra lögreglustjóra um málið og hins vegar hefur Hagstofan fengið samþykki embættis lögreglustjóra fyrir því að á skrifstofu þess liggja eftirleiðis frammi eyðublöð fyrir beiðnir um breytingar á nafnritun. Fylli einhver einstaklingur

út slíka beiðni þar verður hún send með símbréfi til Hagstofunnar og þá afgreidd með venjulegum hætti, þ.e. oftast um leið og hún berst.

Í þessu sambandi skal tekið fram að Hagstofan telur sér ekki heimilt að breyta nafnritun manna einhliða og fer því fram á skriflega beiðni viðkomandi einstaklings. Þetta er m.a. gert að gefnu tilefni til að koma í veg fyrir að síðar meir rísi vafi um breytingu nafnritunarinnar og hver beiddist hennar. Loks skal þess getið að kona sú, sem sjónvarpsmálið snerist um, fékk skömmu síðar breytingu á nafnritun samkvæmt skriflegri beiðni sinni dags. 22. nóvember 1993.

Með þessu langa bréfi vonast Hagstofan eftir að þér hafið fengið nauðsynlegar upplýsingar um mál þetta. Hagstofan er vitaskuld fús til að veita frekari upplýsingar sem þér kunið að óska eftir.“

Hinn 19. apríl 1994 hélt ég fund með [. . .] hagstofustjóra og [. . .] skrifstofustjóra um mál þetta.

III.

Í forsendum álits míns, dags. 20. september 1994, gerði ég eftirfarandi grein fyrir þeim atriðum í bréfi Hagstofunnar er lutu að framkvæmd á skráningu mannanafna. Þá gerði ég nokkra grein fyrir ákvæðum laga um mannanöfn, og fjallaði einkum um lagaheimild til breytingar á nafnritun:

„1.

Eins og nánar er rakið í bréfi Hagstofunnar, dags. 31. desember 1993, var aðeins tuttugu og þriggja stafa rými til að skrá nöfn manna í hinni véltæku spjaldskrá, sem í upphafi var notuð fyrir þjóðskrá. Nöfnin voru þá skráð eins og menn höfðu sjálfir ritað þau við manntölin, sem tekin voru árin 1950 og 1952. Ef nöfn voru aftur á móti lengri en nam hinu tuttugu og þriggja stafa rými, hafði Hagstofan frumkvæði að því að skammstafa eða fella niður millinöfn.

Árið 1987 var tekið í notkun nýtt tölvukerfi fyrir þjóðskrá. Með því varð sú breyting, að rými til að skrá nöfn manna varð þrjátíu og einn stafur í stað tuttugu og þriggja áður. Var þá kleift að rita að fullu sum nöfn, sem ekki höfðu verið tekin upp í þjóðskrá eða höfðu verið skammstöfuð þar. Af þessu tilefni lét Hagstofan prenta seðla, er fylgdu skattframtölum, sem borin voru út í ársbyrjun árið 1987. Þar var vakin athygli á þeim möguleika að fá skráningu nafna breytt. Voru þeir, sem töldu nöfn sín rangt skráð í þjóðskránni, beðnir að fylla út seðilinn og senda hann til Hagstofunnar. Í framhaldi af þessu bárust Hagstofunni nokkur þúsund seðlar, þar sem óskað var breytingar á skráningu í þjóðskrá.

Frá því að lög nr. 37/1991 um mannanöfn tóku gildi hafa legið frammi hjá Hagstofu Íslands eyðublöð fyrir þá, sem óska breytingar á skráningu nafns síns í þjóðskrá skv. 21. gr. laganna. Þá hefur hagstofustjóri upplýst að slík eyðublöð liggja einnig frammi hjá lögreglustjórum.

2.

Í lögum nr. 37/1991 er ekki að finna sérstaka heimild fyrir Hagstofuna til þess að ákveða, hvernig nafn manns skuli skráð í þjóðskrá. Verður því að leggja til grundvallar að almennt beri að skrá fullt nafn manns í þjóðskrá, nema því hafi verið löglega breytt skv. 21. gr. laga nr. 37/1991. Komist fullt nafn manns ekki fyrir í þjóðskrá, er spurning hvernig með skuli fara. Ekki er vikið að þessu álitaefni í lögum nr. 37/1991. Miðað við það tölvukerfi, sem Hagstofan notar fyrir þjóðskrá um þessar mundir, er ekki unnt að skrá slík nöfn að fullu. Verður því að skammstafa þau, svo hægt sé að færa nafn hlutaðeigandi manns í þjóðskrá og fullnægja lagaskyldu um skráningu.

Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laganna er fullt nafn manns eiginnafn hans eða eiginnöfn að viðbættu kenninafni. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna er heimilt að gefa barni þrjú eiginnöfn. Verða því stundum ekki tók á því að skrá í þjóðskrá fullt nafn þeirra manna, sem bera mjög löng nöfn eða mörg eiginnöfn, jafnvel þótt þeir óski sérstaklega eftir því að rita fullt nafn sitt með þeim hætti almennt í lögskiptum, sbr. 2. og 3. mgr. 20. gr. laga nr. 37/1991 um mannanöfn.

Framangreind aðstaða getur hæglega leitt til mismununar. Þar sem nafnréttur er mikilsverður þáttur persónuréttar, tel ég nauðsyn bera til að tekið verði til athugunar, hvort unnt sé að koma í veg fyrir þennan aðstöðumun við framkvæmd löggjafar um mannanöfn.

Fram kom í viðræðum, sem ég átti við hagstofustjóra og skrifstofustjóra Hagstofunnar 19. apríl 1994, að til staði að semja nýtt tölvukerfi fyrir þjóðskrá á næstu árum og yrði þá tekið til sérstakar athugunar, hvort stækka ætti stafarýmið svo hægt væri að skrá lengri nöfn í þjóðskrá. Verði ekki talið fært að skrá lengri nöfn í tölvukerfi það, sem notað verður fyrir þjóðskrá, tel ég nauðsynlegt að settar verði skýrar reglur um það, með hvaða hætti skuli brugðist við, þegar fullt nafn verður ekki skráð í þjóðskrá.

3.

Eins og áður segir, getur Hagstofa Íslands, þjóðskrá, heimilað að nafnritun sé breytt, án þess að um sé að ræða eiginlega nafnbreytingu, sbr. 21. gr. laga nr. 37/1991. Í athugasemdum við 21. gr. í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum um mannanöfn, segir m.a.:

„... Er þetta í samræmi við gildandi framkvæmd. Algengt er að menn, sem heita tveimur nöfnum, óski eftir að annað nafnið sé ekki ritað ellegar að það sé skammstafað á þjóðskrá þar sem þeir noti það ekki. Í öðrum tilvikum, þegar annað tveggja nafna er ekki ritað á þjóðskrá eða það skammstafað þar, er og algengt að þess sé ósk að að bæði nöfnin séu rituð þar fullum stöfum.“ (Alþt. 1990, A-deild, bls. 626)

Í 21. gr. segir, að breyting á nafnritun skuli fara eftir reglum, sem Hagstofan setji að höfðu samráði við mannanafnanefnd. Slíkar reglur hafa enn ekki verið settar. Samkvæmt upplýsingum hagstofustjóra hefur framkvæmd Hagstofu Íslands á breytingu á nafnritun aftur á móti verið fastmótuð árum saman. Ég tel engu að síður nauðsynlegt að slíkar reglur verði settar sem fyrst, þannig að þær séu aðgengilegar almenningi og ekki ríki óvissa um, hvaða reglur gildi á þessu sviði. Þá verður einnig að telja, að 21. gr. byggi á því, að slíkar reglur séu til staðar, þar sem breyting á nafnritun skal „... fara eftir reglum sem Hagstofan setur“.

4.

Samkvæmt 21. gr. laga nr. 37/1991 getur hver maður fengið nafni sínu breytt einu sinni nema *sérstakar ástæður* séu fyrir hendi. Ég tel að til sérstakra ástæðna í skilningi ákvæðisins beri að fella þau tilvik, þegar nafn hefur upphaflega verið stytt að frumkvæði Hagstofunnar og breyting manns á nafnritun er í raun aðeins leiðrétting á því. Ég tel æskilegt að á þessu verði tekið í reglum þeim, sem Hagstofu Íslands ber að setja skv. 21. gr. laga nr. 37/1991.“

„IV.

Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að nokkur aðstöðumunur sé við framkvæmd löggjafar um mannanöfn, þar sem *full nöfn* þeirra einstaklinga, sem heita mjög löngum nöfnum eða mörgum eiginnöfnum, verða ekki skráð í þjóðskrá. Ég tel nauð-

syn bera til, að tekið verði til athugunar, hvort fært sé að breyta þessu. Verði slíkum breytingum ekki komið við, tel ég nauðsynlegt að settar verði skýrar reglur um það, með hvaða hætti skuli brugðist við, þegar fullt nafn verður ekki skráð í þjóðskrá.

Loks eru það tilmæli mín til Hagstofu Íslands, að settar verði reglur skv. 21. gr. laga nr. 37/1991 um mannanöfn, um breytingu á ritun nafna í þjóðskrá.

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, er athygli forsætisráðherra og Alþingis vakin á máli þessu.“

V.

Með bréfi, dags. 2. maí 1995, óskaði ég eftir því við ráðherra Hagstofu Íslands að mér yrðu látnar í té upplýsingar um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Svar Hagstofu Íslands, dags. 16. maí 1995, hljóðar svo:

„Ráðherra Hagstofunnar hefur í fyrirspurn á Alþingi samkvæmt 49. gr. þingskapa gert grein fyrir þeim ákvörðunum sem Hagstofan hefur tekið í þessu máli.

Í svari ráðherra segir meðal annars:

„Í álitinu umboðsmanns Alþingis kemur fram að nokkur aðstöðumunur sé við framkvæmd löggjafar um mannanöfn. Í þessu felst brot á jafnræðisreglu stjórnarskrár. Við þessu má bregðast með tvennum hætti; með því að lögfesta reglur um styttingu langra nafna í þjóðskrá og öðrum opinberum gögnum eða með því að breyta tölvukerfi þjóðskrár og annarra opinberra skráa svo unnt sé að skrá löng nöfn. Ég tel óheppilegt að lögbinda reglur sem mismuna fólki og mun því beita mér fyrir að þjóðskrá og öðrum opinberum skráum verði breytt. Með þessu yrði jafnræðisregla stjórnarsýslulaga í heiðri höfð og farið til fulls eftir ábendingu umboðsmanns Alþingis.

Reyndar hefur um nokkurt skeið verið unnið að undirbúningi endurnýjunar á tölvukerfi þjóðskrár. Þetta verk er mjög umfangsmikið og tímafrekt og óvíst hvenær því lýkur. Endurnýjun þessi á að ná til alls tölvukerfis þjóðskrár, þ.m.t. til rýmis fyrir nöfn. Að fengnu álitinu umboðsmanns Alþingis, sem áður var vitnað til, mun Hagstofan stefna að því að stafrými fyrir nöfn verði án takmarkana en það var ekki raunhæfur kostur er núverandi tölvukerfi var tekið upp.“

Í svari ráðherra kemur einnig fram að nauðsynleg breyting á rými fyrir nöfn í þjóðskrá yrði ein sér dýr. Sem hluti heildarendurbóta á tölvukerfi þjóðskrár yrði hins vegar ekki um sérstakan viðbótarstofnkostnað að ræða. Ráðherra telji því nauðsynlegt að hafist verði handa við heildarendurskoðun tölvukerfisins án tafar fremur en að rokið verði til að stækka nafnrýmið eitt sér.

Við þetta má loks bæta að gagnger breyting á tölvukerfi þjóðskrár eins og að er stefnt, hefur áhrif á öll tölvukerfi í landinu sem tengjast eða eru löguð að þjóðskrá. Því er mikilvægt að nauðsynlegar breytingar á tölvukerfi þjóðskrár komi fram í einu lagi og með góðum fyrirvara þannig að stofnunum og fyrirtækjum gefist rúmur tími til að bregðast við og tengja þeim viðhaldi og endurnýjun eigin kerfa.“

12.0. Málsmeðferð stjórnvalda.

12.1. Sérstakt hæfi sýslumanns. (Mál nr. 1033/1994)

Sýslumaður taldist ekki vanhæfur til meðferðar máls þótt faðir eins aðila málsins væri starfsmaður hans.

A leitaði til mín og kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 26. nóvember 1993, er varðaði meðal annars umgengni fyrrverandi eiginmanns hennar við dóttur þeirra. A var ósátt við það, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafði staðfest, að sýslumaðurinn í [X] teldist ekki vanhæfur til meðferðar málsins, en sýslumaðurinn var yfirmaður fyrrum tengdaföður A.

Í bréfi umboðsmanns til A, dags. 6. maí 1994, féllst hann á það með dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, að sú staðreynd, að faðir mannsins væri undirmaður sýslumanns, ylli ekki vanhæfi hans til ákvarðanatöku í málinu. Taldi umboðsmaður því ekki tilefni til þess, að fjalla frekar um þennan lið kvörtunar A.

12.2. Arðskrá. Rökstuðningur. (Mál nr. 1065/1994)

A kvartaði yfir því að mat yfirmatsnefndar skv. lögum nr. 76/1970 um laxveiðiana X væri haldið annmörkum þar sem greinargerð fyrir forsendum matsins væri ófullnægjandi. Hefði hann sérstaklega bent nefndinni á að samkvæmt veiðireglum fyrir ána X mætti ekki veiða á 100 m svæði við laxastiga, sem væri í ánni fyrir landi hans og jafnframt á fengsælasta svæði árinna. Ekki hefði hins vegar verið tekið á þessu atriði í greinargerð fyrir arðskrámatinu.

Umboðsmaður benti á að þegar yfirmatsnefnd lagði mat á umrædda arðskrá hefðu lög ekki mælt svo fyrir að rökstyðja bæri matið, enda hefðu stjórnarsýslulög nr. 37/1993 þá ekki tekið gildi. Engu að síður leit hann svo á, að yfirmatsnefnd hefði borið að rökstyðja arðskrármöt sín í samræmi við almennar reglur og vandaða stjórnarsýsluhætti. Í því sambandi benti hann á að yfirmatsnefnd fjallaði yfirleitt um mál, sem til hennar væru kærð, eftir að undirmat lægi fyrir og oft væru í húfi verulegir hagsmunir. Umboðsmaður vísaði til álits síns í SUA 1992:50 um þær kröfur sem gera bæri til rökstuðnings. Í umræddu arðskrármati var almenn tilvísun til þeirra atriða, sem byggja bar á lögum samkvæmt, svo sem aðstæðna til veiða, landlengdar að veiðivatni og hrygningar- og uppeldisskilyrða. Umboðsmaður taldi aftur á móti, að yfirmatsnefnd hefði átt að gera nánari grein fyrir vægi þessara þátta við það ákveðna mat, sem þarna var um að ræða, og þýðingu þeirra fyrir niðurstöðu. Þá taldi hann að taka bæri afstöðu til sérstakra álitaefna, sem veiðieigendur vektu máls á og máli skiptu við arðskrármat. Hefði því borið að fjalla um og taka afstöðu til hvaða þýðingu umrætt friðunarsvæði í ánni X í nánd við laxastiga hefði fyrir arðskrármatið.

I.

Hinn 23. mars 1994 bar A fram kvörtun, sem beinist að yfirmatsnefnd samkv. lögum nr. 76/1970, um lax- og silungsveiði, sbr. lög nr. 63/1994, um breytingu á þeim lögum.

Málavextir eru þeir, að síðla árs 1992 skutu félagsmenn í Veiðifélagi X til yfirmatsnefndar samkv. lögum nr. 76/1970 mati dómkvaddra matsmanna á arðskrá fyrir félagið. Í mati yfirmatsnefndar frá 9. desember 1993 er gerð svofelld grein fyrir niðurstöðu matsins:

„Í samráði við formann veiðifélagsins, [. . .], var boðað til fundar með félagsmönnum [. . .] 31. ágúst s.l. Mættu þar nokkrir félagsmenn og gerðu grein fyrir sjónarmiðum sínum við yfirmatið. Þá hafa nokkrir félagsmenn sem búsettir eru í Reykjavík komið á fund yfirmatsmanna og gert grein fyrir sjónarmiðum sínum. Matsmönnum hafa borist greinargerðir frá nokkrum aðilum.

Hinn 1. september s.l. fóru yfirmatsmenn í fylgd formanns veiðifélagsins með ánni og skoðuðu hana.

Fyrir yfirmatsmenn hafa verið lagðar skýrslur sérfræðinga Veiðimálastofnunar um rannsóknir á fiskistofnum [X] frá árunum 1985-1991.

Fram er komið að á árinu 1978 samdi Veiðifélag [X] við eigendur [D-bæjar] um greiðslu á 8,5% af heildararði árinna fyrir sjávarlögn sem jörðin átti í sjó. Er ekki annað fram komið en að samningur þessi sé enn í gildi og verður hann því lagður til grundvallar við yfirmat þetta.

Við arðskrármat þetta hefur verið tekið tillit til aðstöðu við stangaveiði og netaveiði, landlengdar að veiðivatni, hrygningarskilyrða og uppeldisskilyrða fisks, sbr. 1. tl. 50. gr. laga nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði.“

A telur ofangreindu mati yfirmatsnefndar samkv. lögum nr. 76/1970 áfátt, þar sem greinargerð fyrir forsendum matsins sé ófullnægjandi. A kveðst hafa farið á fund matsmanna og minnt á ýmis atriði, sem jörð hans snerti. Hann hafi bent á veiðireglur fyrir X, sem ítreki sérstaklega, að ekki megi veiða á 100 m svæði við laxastiga, sem sé í ánni fyrir landi hans og jafnframt á fengsælasta svæði árinna. Ekki sé hins vegar tekið á þessu atriði í greinargerð fyrir arðskrármati yfirmatsnefndar.

II.

Með bréfi 28. mars 1994 óskaði ég eftir því, að yfirmatsnefnd samkv. lögum nr. 76/1970 léti mér í té gögn málsins, og með bréfi 27. maí 1994 óskaði ég þess, að nefndin skýrði afstöðu sína til kvörtunarinnar, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Skýringar nefndarinnar bárust mér í bréfi 24. júní 1994. Þar segir:

„Það var mat yfirmatsnefndarmanna að ekki lægju fyrir upplýsingar um hrygningar- og uppeldisskilyrði í ánni sem veittu grundvöll til mismunandi mats á þeim fyrir löndum jarða þeirra sem að ánni liggja. Yfirmatsmenn mátu aðstæður þannig, að hrygningar- og uppeldisskilyrði tengdust frekar lengd bakka fyrir löndum jarðanna en veiðiaðstöðu.

Við matið voru [C] metnar 2,2 einingar vegna friðunarsvæðis við laxastigann.“

III.

Í forsendum álits míns, dags. 29. desember 1994, sagði svo:

„Í lögum nr. 76/1970, um lax- og silungsveiði, eru ekki ákvæði um það, hvernig yfirmatsnefnd beri að haga rökstuðningi sínum við arðskrármat eða mat í öðrum tilvikum. Stjórnsýslulög nr. 37/1993 höfðu heldur ekki verið sett, er yfirmatsnefnd lagði mat á arðskrár þá, er í máli þessu greinir. Engu að síður líf ég svo á, að yfirmatsnefnd hafi borið að rökstyðja arðskrármót sín í samræmi við almennar reglur og vandaða stjórnsýsluhætti. Fjallar yfirmatsnefnd yfirleitt um mál, sem til hennar eru kærð, eftir að undirmat liggur fyrir, og oft eru í húfi verulegir hagsmunir.

Ég hef áður gert grein fyrir því, hvaða kröfur beri að gera til rökstuðnings, þegar stjórnvöldum er skylt að rökstyðja ákvarðanir sínar. Þannig segir í bréfi frá 9. nóvember 1992 (SUA 1992:50):

„Almennt ber að ganga út frá því, að í rökstuðningi fyrir úrskurðum [. . .] 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 meginsjónarmið, 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, [. . .], 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 [. . .].“

Í arðskrármati yfirmatsnefndar frá 9. desember 1993, sem hér er fjallað um, er almennt tilvísun til þeirra atriða, sem ber einkum að taka tillit til samkvæmt 1. tölul. 50. gr. laga nr. 76/1970, þ.e. aðstæðna til veiða, landlengdar að veiðivatni og hrygningar- og uppeldisskilyrða. Ég tel hins vegar, að yfirmatsnefnd hefði átt að gera nánari grein fyrir vægi þessara þátta við það ákveðna mat, sem þarna var um að ræða, og þýðingu þeirra fyrir niðurstöðu. Þá er það álit mitt, að í arðskrármötum beri að taka afstöðu til sérstakra álitaefna, sem veiðieigendur vekja máls á og máli skipta við arðskrármat. Samkvæmt því átti yfirmatsnefnd að fjalla um og taka afstöðu til, hvaða þýðingu umrætt friðunarsvæði í ánni í nánd við laxastiga hefði fyrir arðskrármatið.

Það er skoðun mín, að ofangreind sjónarmið séu í samræmi við fyrirmæli stjórnslulaga nr. 37/1993, sbr. 4. mgr. 21. gr., 22. gr. og 31. gr.

Ég tel ekki ástæðu til frekari athugasemda í tilefni af kvörtun A.“

IV.

Niðurstöðu álits míns, dags. 29. desember 1994, dró ég saman með eftirfarandi hætti:

„Það eru tilmæli mín til yfirmatsnefndar samkv. lögum nr. 76/1970, um lax- og silungsveiði, að nefndin gæti framvegis, eftir því sem við á, ákvæða 4. mgr. 21. gr., 22. gr. og 31. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og þeirra sjónarmiða, sem ég hef gert grein fyrir í máli þessu.“

13.0. Námslán og námsstyrkir.

13.1. Endurgreiðsla námslána. Tekjur maka. Jafnræðisregla. Lagaskil. (Mál nr. 1013/1994)

A kvartaði við umboðsmann yfir þeirri ákvörðun Lánasjóðs íslenskra námsmanna að tekið skyldi tillit til tekna eiginkonu hans við útreikning endurgreiðslna námsláns. Lán til A var veitt samkvæmt lögum nr. 57/1976, um námslán og námsstyrki, en samkvæmt þeim lögum réð hjúskaparstaða við endurgreiðslu því við hvaða tekjur væri miðað. Í bréfi til A lýsti umboðsmaður því að þótt lítið væri á hjón og sambýlisfólk sem einstaklinga varðandi endurgreiðslu námslána samkvæmt nýrri lögum, nr. 72/1982, giltu þau lög eingöngu um lán sem veitt væru samkvæmt þeim. Önnur niðurstaða hefði verið lántakendum í óhag. Þá tók umboðsmaður það fram, í tilefni af kvörtun A, að það væri í samræmi við jafnræðissjónarmið að gera ekki greinarmun á stöðu hjóna eftir ríkisfangi. Þar sem afgreiðsla Lánasjóðs íslenskra námsmanna hefði byggst á skýrri heimild eldri laga og verið í samræmi við hana taldi umboðsmaður ekki ástæðu til frekari afskipta af kvörtun A.

Í bréfi mínu til umboðsmanns A, dags. 19. apríl 1994, vegna kvörtunar hans yfir ákvörðun Lánasjóðs íslenskra námsmanna, um endurgreiðslu námsláns A, sagði:

„Ég vísa til kvörtunar þeirrar, sem þér báruð fram fyrir hönd A 14. febrúar 1994 yfir þeirri ákvörðun Lánasjóðs íslenskra námsmanna frá 22. október 1993, að synja því, að endurgreiðslur námslána hans miðuðust eingöngu við tekjur hans, en ekki tekjur eiginkonu hans líka. Þér teljið, að óréttlátt sé að tekjur eiginkonu A skipti máli við útreikning endurgreiðslnanna þar sem hún sé erlendur ríkisborgari, og þau bæði búsett erlendis.

Lán það, sem um er að ræða, var veitt skv. lögum nr. 57/1976 um námslán og námsstyrki. Í þeim lögum segir í 2. og 3. mgr. 8. gr.:

„Hafi lánþegi haft hærri vergar tekjur til skatts, sbr. 25. gr. laga nr. 68/1971, sbr. og 9. gr. laga nr. 11/1975, næsta ár á undan afborgunarári en nemur viðmiðunartekjum þess árs, sbr. 9. gr., skal hann greiða aukaafborgun skv. 3. mgr. 9. gr. auk afborgunar skv. 1. mgr. þessarar greinar. Aukaafborgunin skal þó aldrei vera svo há að samantöld upphæð afborgunar skv. 1. mgr. og aukaafborgunar nemi meiru en 10% vergra tekna til skatts.

Við útreikning aukaafborgana skal miðað við vergar tekjur hjóna samanlagðar. Ákvæði þessarar málsgreinar eiga einnig við um sambýlisfólk sem skattlagt er skv. 1. málslíð 5. mgr. B-liðar 25. gr. laga nr. 68/1971, sbr. 9. gr. laga nr. 11/1975.“

Í 1. og 2. mgr. 9. gr. laganna eru svohljóðandi ákvæði:

„Viðmiðunartekjur skv. 2. mgr. 8. gr. skulu fyrir einhleyping vera helmingur „grunntölu framfærslukostnaðar“. „Grunntala framfærslukostnaðar“ svarar í þessu sambandi til heildarútgjalda skv. A- og B-hlutum í grundvelli vísitölu framfærslukostnaðar í maíbyrjun árið áður en aukaafborgun skv. 2. mgr. 8. gr. skal fara fram.

Viðmiðunartekjur hjóna skulu á sama hátt nema þrem fjórðu hlutum „grunntölu framfærslukostnaðar“. Að auki skal bætt við viðmiðunartekjur lánþega einum áttunda af „grunntölu framfærslukostnaðar“ fyrir hvert barn sem hann hefur á framfæri sínu, sbr. C-lið 25. gr. laga nr. 68/1971, sbr. 9. gr. laga nr. 11/1975, og eigi er fullra 16 ára í byrjun þess árs er aukaafborgun skal fara fram.“

Samkvæmt framangreindum lagaákvæðum ræður hjúskaparstaða við endurgreiðslu úrslitum, en ekki hvort maki eða sambýlismaður hafi einnig notið góðs af námslánunum. Ekki skiptir ríkisfang maka eða sambýlismanns máli, og er það í samræmi við jafnræðis-sjónarmið að gera ekki greinarmun á stöðu hjóna eftir ríkisfangi annars þeirra.

Í greinargerð með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 57/1976, er ekki að finna skýringar á þeim sjónarmiðum, sem búa því að baki, að tekið skuli tillit til tekna beggja hjóna (Alpt. 1975–76, A–deild, bls. 1289). Í lögum nr. 72/1982 um námslán og námsstyrki er horfið frá því að tengja endurgreiðslur lánþega við tekjur maka. Um þá breytingu segir í athugasemdum við 8. gr. frumvarpsins:

„Í samræmi við nútíma jafnréttishugmyndir er litið á hjón, svo og sambýlifsólk, sem sjálfstæða einstaklinga þegar um er að ræða endurgreiðslur námslána.

Oréttlæti, sem af því kynni að hljótast, yrði unnt að leiðrétta með því að veita öðru hjóna eða báðum undanþágu frá fastri árgreiðslu“ (Alpt. 1981–82, A–deild, bls. 1039).

Lög 72/1982 gilda eingöngu um lán, sem veitt eru samkvæmt þeim lögum. Um lán, sem fyrr eru tekin, gilda eftir sem áður lög 57/1976. Önnur niðurstaða hefði að mestu leyti verið lántakendum stórlega í óhag, þar sem greiðslur voru hækkaðar og endurgreiðslutími stytur með lögum nr. 72/1982. Þá voru umrædd ákvæði laga nr. 57/1976 einnig í greiðsluskilmálum skuldabréfsins, sem A undirritaði. Lögjafinn tók þá ákvörðun að hrófla ekki við greiðsluskilmálum eldri lána að þessu leyti. Það er almennt ekki í verkahring umboðsmanns Alþingis að fjalla um kvartanir út af lögum, sem Alþingi hefur sett, þar sem starfsvið hans tekur til stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Það er því niðurstaða mín í þessu máli, að afgreiðsla Lánasjóðs íslenskra námsmanna byggist á skýrri lagaheimild og sé í samræmi við hana. Tel ég því ekki ástæðu til frekari afskipta minna af því, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

13.2.

Innheimta námsláns. Sjálfskuldarábyrgð. Starfssvið umboðsmanns. (Mál nr. 1052/1994)

A kvartaði yfir innheimtuháttum Lánasjóðs íslenskra námsmanna og hélt því fram að honum hefði ekki verið tilkynnt um vanskil láns, er hann bar sjálfskuldarábyrgð á, fyrr en fimm árum eftir vanskil. Í bréfi til A benti umboðsmaður á að dómur hefði gengið um þessa kröfu lánasjóðsins á hendur honum, með áritun áskorunarstefnu í desember 1991. Gerði umboðsmaður A grein fyrir því að það félli utan starfssviðs hans að taka afstöðu til dómsathafna og væru því ekki skilyrði til að hann fjallaði um kvörtun A. Umboðsmaður tók það fram, í bréfi sínu til A, að það væri eitt af þeim atriðum, sem metin væru við úrlausn dómsmáls, hvort skuld væri fallin niður fyrir fyrningu, og tækju dómstólar slík atriði til athugunar af sjálfsdáðum ef skuldari héldi ekki uppi vörnum, svo sem hátaði til í tilviki A.

I.

A kvartaði yfir óeðlilegum aðferðum Lánasjóðs íslenskra námsmanna við innheimtu láns, sem hann bar sjálfskuldarábyrgð á. Kvartaði hann yfir því, að hafa ekki verið látinn vita, að skuldin var í vanskilum, fyrr en fimm árum eftir að hún fór í vanskil, og hafi skuldareigandi þá fyrst gert kröfu á hendur honum.

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf 28. mars sl. og fékk til athugunar gögn málsins og greinargerð lögmanns, dags. 14. apríl 1994.

II.

Í bréfi mínu til A, dags. 18. júlí, rakti ég eftirfarandi, um þau álitaeftir, sem hann óskaði eftir áliti mínu á:

„Samkvæmt gögnum málsins er skuld yðar samkvæmt ábyrgðaryfirlýsingu vegna endurnýjunar námslána aðalskuldarans, [X], og er yfirlýsing um sjálfskuldarábyrgð á greiðslu lánsins undirrituð af yður, ásamt öðrum sjálfskuldarábyrgðaraðila, í Reykjavík 18. maí 1985. Hinn 10. desember 1991 var þingfest á bæjarþingi Reykjavíkur áskorunarstefna á hendur aðalskuldara og yður, og var áskorunarstefnan árituð um aðfararhæfi á hendur yður hinn 16. desember 1991. Í áskorunarstefnu er tekið fram, að krafa lánasjóðsins vegna þess hluta ábyrgðarskuldar yðar, sem var fallin í gjalddaga fyrir 1. júlí 1988, sé fyrnd, og því sé krafist gjaldfallinna afborgana eftir þann tíma.

Árituð áskorunarstefna hefur sama gildi og dómur í einkamáli, sbr. 235. gr. laga nr. 85/1936, um meðferð einkamála í héraði, með síðari breytingum, en þau lög giltu, er mál þetta var dæmt. Þau atriði, sem kvörtun yðar beinist að, hafa því komið til úrlausnar dómstóls. Réttaráhrif þess að kröfu sé ekki nægilega haldið til laga eru meðal annars þau, að krafan getur fallið niður fyrir fyrningu. Er það eitt af þeim atriðum, sem metin eru við úrlausn dómsmáls, hvort skuld er fallin niður fyrir fyrningu. Dómstólar taka atriði, er varða fyrningu, til athugunar af sjálfsdáðum, ef sá, sem stefnt er, sækir ekki dómþing til að koma að vörnum.

Það er hlutverk mitt að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987, en dómsathafnir falla utan starfssviðs míns, sbr. 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Þau atriði, sem þér kvartið yfir, hafa í máli Lánasjóðs íslenskra námsmanna á hendur yður komið til úrlausnar dómstóls, en það var dæmt á bæjarþingi Reykjavíkur 16. desember 1991. Þá hafa farið fram fullnustugerðir, eftir að sá dómur gekk. Það eru því ekki skilyrði til að ég fjalli nánar um þau atriði, sem þér hafið kvartað yfir, og er afskiptum mínum af kvörtun yðar lokið, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

14.0. Opinberir starfsmenn.

14.1.

Stöðuveiting. Umsögn. (Mál nr. 968/1993)

A kvartaði yfir veitingu stöðu stöðvarstjóra Póst- og símamálastofnunarinnar á X. Taldi A að gengið hefði verið fram hjá hæfari umsækjendum er V var ráðin í stöðuna. Umboðsmaður benti á að ekki væru ákvæði í póstlögum nr. 36/1977 um hæfiskilyrði stöðvarstjóra, en að ákvæði 3. gr. laga nr. 38/1954 ættu við. Ekki varð ráðið af gögnum málsins að ólöglega hefði verið staðið að skipun í stöðuna, eða ólögmet sjónarmið legið að baki ákvörðun ráðherra. Taldi umboðsmaður ekki efni til afskipta af málinu.

I.

Hinn 16. desember 1993 barst mér kvörtun A, yfir veitingu stöðu stöðvarstjóra Póst- og símamálastofnunar á X.

II.

Málavextir eru þeir, að 6. ágúst 1993 var birt auglýsing samgönguráðuneytisins um að staða stöðvarstjóra Póst- og símamálastofnunar í X væri laus til umsóknar. Umsækjendur voru 14 og auk þess barst ein umsókn að loknum umsóknarfresti. Að fengnum tillögum póst- og símamálastjóra og starfsmannaráðs Póst- og símamálastofnunar, skipaði ráðherra 8. desember 1993 einn umsækjenda, V, í stöðuna.

Starfsmannaráðið mælti með A og B að jöfnu í 1.–2. sæti og V í 3. sæti.

Póst- og símamálastjóri mælti með B og tilgreindi þær ástæður, að hún væri eini umsækjandinn af þeim þremur, sem væri stöðvarstjóri. Hún hafi sýnt áhuga í starfi og visst frumkvæði. Hún hafi samtals starfað um 22 ár hjá ríkinu og óski þess að fá stöðvarstjórarstarf nær fjölskyldu sinni og ættingjum, sem allir búi sunnan heiða.

Hinn 13. desember 1993 ritaði A samgönguráðherra bréf og óskaði skýringa á því, hvers vegna gengið hefði verið fram hjá tveimur hæfari umsækjendum og sá þriðji hæfasti ráðinn.

Í kvörtun sinni til umboðsmanns Alþingis kveðst A telja þessa stöðuveitingu augljóst dæmi um pólitíska stöðuveitingu, þar sem fagleg sjónarmið séu látin víkja, til að koma að og umbuna samflokksmanni ráðherra. Gjörð þessa, þó lögleg kunni að vera, telur A brot á vönduðum stjórnarsýsluháttum og að engu gert starf og skoðanir þess fólks, sem kosið sé til trúnaðarstarfa og leggi á sig að sitja fundi og taka ákvarðanir um málefni stofnunarinnar.

Með bréfi, dags. 12. janúar 1994, óskaði ég eftir því að samgönguráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér gögn málsins í té, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 20. janúar 1994, kemur eftirfarandi fram:

„Skv. 2. mgr. 4. gr. laga um stjórn og starfrækslu póst- og símamála nr. 36/1977 með síðari breytingum skipar samgönguráðherra starfsfólk Póst- og símamálastofnunar, að fengnum tillögum póst- og símamálastjóra og starfsmannaráðs Póst- og símamálastofnunar. Ráðherra getur þó falið póst- og símamálastjóra að auglýsa stöður og ganga frá skipunarbréfum í stöður hjá Póst- og símamálastofnun.

Starfsmannaráð Póst- og símamálastofnunar er skipað skv. 1. gr. rg. nr. 88/1991, sbr. 1. gr. rg. nr. 178/1991. Starfsmannaráð fjallar m.a. um mál er varða skipun, setn-

ingu og ráðningu í stöður, sbr. 1. mgr. 3. gr. rg. nr. 88/1991. Starfsmannaráð er ráðgefandi um þau mál sem það tekur til meðferðar og gerir skriflegar tillögur eða umsögn um þau mál til póst- og símamálastjóra, sbr. 4. gr. rg. nr. 88/1991.

Með bréfi dags. 1. september óskaði ráðuneytið umsagnar póst- og símamálastjóra um umsóknirnar svo og tillagna starfsmannaráðs Póst- og símamálastofnunar. Umsögn póst- og símamálastjóra barst með bréfi dags. 29. nóvember sl., þar sem mælt var með [B]. Tillaga starfsmannaráðs Póst- og símamálastofnunar barst með bréfi dags. 10. nóvember sl. og mælti það með [A] og [B] að jöfnu í 1. og 2. sæti og [V] í 3. sæti.

Þau sjónarmið sem búa að baki því að ráðuneytið ákvað að skipa [V] í stöðu stöðvarstjóra á [X] voru þau að [V] hefur um mörg ár starfað hjá Pósti og síma í [X] og m.a. verið staðgengill stöðvarstjóra og hefur því öðlast víðtæka reynslu á þessu sviði. [V] hefur staðið sig með ágætum í fyrra starfi og var ein þeirra sem starfsmannaráð Póst- og símamálastofnunar mælti með. Það er mat ráðuneytisins að hún sómi sér vel sem fulltrúi Pósts og síma á staðnum.“

Í álitinu mínu, dags. 24. febrúar 1994, sagði svo:

„III.

Umsagnir starfsmannaráðs og póst- og símamálastjóra í máli þessu voru ekki bindandi fyrir ráðherra. Hann hafði vald til þess að skipa umsækjanda, sem ekki fékk meðmæli umsagnaraðila. Ráðherra varð þó að gæta málefnaþegra sjónarmiða og grundvallarreglna stjórnisýsluréttar.

Ekki eru ákvæði í póstlögum nr. 36/1977 um sérstök hæfisskilyrði stöðvarstjóra. Gilda því reglur 3. gr. starfsmannalaga nr. 38/1954 um almennt hæfi til þess að fá skipun í starf. Verður ekki séð að umsækjandi sá, sem skipaður var, hafi ekki uppfyllt þau skilyrði eða önnur skilyrði, sem eðli máls samkvæmt þarf til rækslu starfans.

Ekki verður af gögnum málsins séð, að ólöglega hafi verið staðið að skipun í stöðu þessa né að ólöglegt sjónarmið hafi legið að baki ákvörðun ráðherra.

Á hinn bóginn er það meginregla í stjórnisýslurétti að skriflegum erindum skuli svara að skriflega. Bar því að svara fyrrgreindu bréfi A frá 13. desember 1993.

IV.

Það er samkvæmt ofansögðu niðurstaða mín, að ekki séu efni til frekari afskipta minna af máli þessu, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

14.2. Stöðuveiting. Umsögn. Málsmeðferð tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. (Mál nr. 887/1993)

A kvartaði yfir málsmeðferð og umsögn tryggingaráðs við skipun í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. A, sem var einn þrettán umsækjenda um stöðuna, kvartaði yfir því að tryggingaráð hefði ekki farið að lögum er það veitti ráðherra umsögn um umsækjendur í stað tillagna, og að gegn skýru lagabóði 1. mgr. 3. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar hefði tryggingaráð komið sér saman um tiltekna málsmeðferð þar sem umsækjendur hefðu með óviðurkvæmilegum hætti verið flokkaðir í hæfa og vanhæfa umsækjendur.

Í álitinu sínu gerði umboðsmaður grein fyrir sjónarmiðum um álitsumleitan stjórnvalda og tók fram að álitsumleitan væri mikilvægur þáttur í könnun máls, sem fæli oft

í sér upplýsingar um málsatvik og greinargerð um málefnaleg sjónarmið. Þá tók umboðsmaður fram að í lagamáli virtist greinargerð álitsgjafa oft nefnd umsögn hvort sem skylda hvíldi á álitsgjafa að gera tillögur um niðurstöðu máls eða ekki. Umboðsmaður taldi að í umsögn meirihluta tryggingaráðs hefði falist tillaga til veitingarvaldshafa um fimm umsækjendur og hefði tryggingaráð að þessu leyti uppfyllt lagskyldu sína um tillögu. Hins vegar varð hvorki ráðið af orðalagi 1. mgr. 3. gr. laga nr. 67/1971, né lögskýringargögnum, að tryggingaráði hefði skilyrðislaust borið að veita umsögn um hæfni allra umsækjenda. Þá féllst umboðsmaður ekki á, að ummæli tryggingaráðs hefðu verið meiðandi fyrir þá umsækjendur sem ekki var gerð tillaga um eða að í því hefði falist yfirlýsing um vanhæfi þeirra. Þá var það heldur ekki brot á jafnræðisreglu að gera upp á milli umsækjenda á grundvelli málefnalegra sjónarmiða um það hvaða umsækjendur teldust best til þess fallnir að gegna stöðunni.

Með hliðsjón af markmiðum álitsumleitunar taldi umboðsmaður að tryggingaráði hefði borið að rökstyðja nánar þá niðurstöðu sína að fimm umsækjendur uppfylltu best þau skilyrði sem mat ráðsins byggðust á og m.a. að gera grein fyrir þekkingu, reynslu og hæfni hvers umsækjanda sem tillaga var gerð um. Þessir annmarkar urðu hins vegar ekki einir sér taldir svo verulegir að þeir leiddu til ógildis ákvörðunar um skipun í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins.

I.

Hinn 24. september 1993 bar B, héraðsdómslögmaður, fram kvörtun fyrir hönd A, yfir málsmeðferð tryggingaráðs við skipun í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins.

Í kvörtun A kom fram, að hann hefði í kjölfar auglýsingar um stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins sótt um stöðuna með bréfi 31. ágúst 1993. Alls hefðu 13 umsóknir borist og nöfn umsækjenda verið birt í dagblöðum. Tryggingaráð hefði síðan tekið umsóknirnar til meðferðar á fundi 15. september 1993. Í fundargerð ráðsins hafi eftirfarandi komið fram:

„Tekið var fyrir erindi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 2. september 1993, þar sem óskað var umsagnar ráðsins vegna fyrirbyggjandi 13 umsókna um starf forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins sbr. 3. gr. laga um almannatryggingar.

Umsögn meirihluta tryggingaráðs er eftirfarandi:

Tryggingaráð hefur fjallað um þær 13 umsóknir sem fyrir liggja um stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Ráðinu var vandi á höndum þar sem umsækjendur eru með menntun, starfsreynslu og sérþekkingu á ýmsum sviðum.

Ennfremur er rétt að geta þess að engin sérstök skilyrði um hæfni voru sett við auglýsingu stöðunnar né heldur er fyrir hendi starfslýsing á embætti forstjóra. Þá voru umsóknir nokkuð mismunandi að því er varðar upplýsingar og framsetningu og því stundum erfitt um samanburð.

Tryggingaráðsmenn gáfu sér góðan tíma til þess að fara vandlega yfir allar umsóknir og komu sér síðan saman um ákveðna málsmeðferð. Við umfjöllun sína lagði tryggingaráð áherslu á menntun, starfsferil og reynslu, stjórnun og félagsstörf, en fleiri atriði komu einnig til athugunar. Allir þessir þættir tóku mið af því sem tryggingaráðsmenn töldu geta nýst vel í starfi forstjóra Tryggingastofnunar, en sú stofnun gegnir afar veigamiklu hlutverki í opinberri stjórnsýslu.

Í tryggingaráði komu fram margvísleg sjónarmið en þegar á heildina er lítið var meirihluti ráðsmanna sammála um niðurstöðuna.

Ákveðið var að fjalla ekki í umsögn um einstakar umsóknir en þá ákvörðun ber ekki að skilja á þann hátt að ekki hafi verið um að ræða fjölda hæfra einstaklinga

heldur valdi tryggingaráð þá leið að velja þá umsækjendur er það taldi uppfylla best það mat er ráðið lagði til grundvallar í umfjöllun sinni.

Þeir eru eftirtaldir umsækjendur í stafrófsröð:

[C]

[D]

[E]

[F]

[G].

Meirihluti tryggingaráðs, sem eru fjórir fulltrúar af fimm, er sammála þessari niðurstöðu.

Umsögn [eins fulltrúa í tryggingaráði] er eftirfarandi:

Þegar starf forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins var auglýst laust til umsóknar voru ekki gerðar af hálfu heilbrigðisráðuneytis sérstakar hæfiskröfur. Það kom því í hlut tryggingaráðs að setja slík skilyrði. Mat undirritaðrar er að rétt sé að krefjast góðrar menntunar, stjórnunarreynslu og þekkingar á málefnum er varða almannatryggingar.

Að vel athuguðu máli er ég þeirrar skoðunar að eftirtaldir umsækjendur, hér nefndir í stafrófsröð, uppfylli best þessi skilyrði:

[D]

[F]

[H]

[G].“

Þá segir í kvörtun A, að með bréfi tryggingaráðs 15. september 1993 hafi honum verið tilkynnt niðurstaða ráðsins og að það hafi gengið frá umsögn sinni um starfið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.

Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 17. september 1993 var A síðan tilkynnt, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hefði þann dag, að fenginni umsögn tryggingaráðs, skipað E forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins frá og með 1. október 1993 að telja.

Í kvörtun sinni vísaði A til ýmissa lagaákvæða um álitsumleitun stjórnvalds, í formi umsagnar eða tillagna, og taldi að tryggingaráði hefði borið að gera tillögur til ráðherra, en ekki að veita umsögn um umsækjendur. Í kvörtun A sagði m.a. svo.:

„Gegn skýru lagaboði í 1. mgr. 3. gr. almannatryggingalaga nr. 67/1971 var og er tryggingaráði óheimilt að koma sér saman um tiltekna málsmeðferð eða velja sér ákveðna leið.[. . .] Með þeirri umfjöllun sem tryggingaráð viðhafði eru umsækjendur flokkaðir með afar óviðurkvæmilegum hætti í hæfa og vanhæfa umsækjendur, hvort sem slíkt var ætlunin eða ekki. Hefur tryggingaráð enga heimild í lögum til þess að flokka umsækjendur með þeim hætti. Jafnræðis er í þessu sambandi á engan hátt gætt meðal umsækjenda af hálfu tryggingaráðs.“

II.

Með bréfum, dags. 5. október 1993, óskaði ég eftir því, að tryggingaráð og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið skýrðu afstöðu sína til kvörtunar A og létu mér í té gögn málsins.

Skýringar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi ráðuneytisins 20. október 1993. Þar segir:

„Ráðuneytið vísar til bréfs dags. 5. október 1993 vegna kvörtunar [B] hdl., f.h. [A] um málsmeðferð tryggingaráðs og síðan heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins við ráðningu í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins.

Vegna þessa máls vill ráðuneytið koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

1. Í 1. málsgr. 3. gr. laga um almannatryggingar nr. 67/1971 með síðari breytingum segir að ráðherra skipi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins að fengnum tillögum tryggingaráðs. Ákvæði þetta hefur verið óbreytt í almannatryggingalögum frá 1956. Í lögum um almannatryggingar frá 1946 var sambærilegt ákvæði að öðru leyti en því að þar var ekki gert ráð fyrir að leitað væri tillagna tryggingaráðs. Þrátt fyrir þá efnisbreytingu var ekki talin ástæða til að geta hennar í athugasemdum við einstaka greinar frumvarpsins árið 1955 þegar nýtt frumvarp til almannatrygginga var lagt fram.
2. Í byrjun ágúst s.l. var auglýst laust til umsóknar starf forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Umsóknarfrestur rann út 1. september 1993. Er umsóknarfresti lauk voru forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins sendar þær umsóknir sem bárust. Bréf ráðuneytisins til forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins fylgir hér með í ljósriti. Þar segir: „**Með vísun til 3. gr. laga um almannatryggingar nr. 67/1971 með síðari breytingum sendast þær umsóknir sem bárust til umsagnar tryggingaráðs.**“ Í lok málsgr. bréfsins segir „**Þess er vænst að tryggingaráð gefi ráðherra umsögn sína svo fljótt sem við verður komið.**“ Bréf þetta er orðað með sama hætti og sambærilegt bréf árið 1979 þegar tryggingaráði voru sendar umsóknir um starf forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Bréf þetta fylgir hér með. Þar segir í lokamálsgr. „**Með vísun til 1. málsgr. 3. gr. laga nr. 67/1971 þá sendir ráðuneytið tryggingaráði þessar umsóknir til umsagnar.**“
3. Á síðustu 14 árum hefur starf forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins tvisvar verið auglýst laust til umsóknar. Í báðum tilvikum hafa umsóknir um starfið verið sendar tryggingaráði til umsagnar með vísun til lagaákvæðisins þar sem fram kemur að leita skuli tillagna tryggingaráðs áður en ráðherra skipar í embættið. Ráðuneytið telur að bæði ráðuneytið og tryggingaráð hafi farið að lögum við málsmeðferð sína við veitingu starfs forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Tryggingaráði mátti því vera ljóst að leitað væri tillagna þess eins og lagaákvæðið mælti fyrir um þó orðalag bréfanna hafi verið með þeim hætti sem að framan greinir. Ráðuneytið telur og ljóst af orðalagi 1. málsgr. 3. gr. laga um almannatryggingar að ekkert er til fyrirstöðu að tryggingaráð gefi umsögn sína í formi tillagna um fleiri en einn umsækjanda, þ.e.a.s. geri ekki upp á milli hóps umsækjanda sem ráðið telur hæfari en aðra til að gegna stöðunni.“

Skýringar tryggingaráðs bárust mér með bréfi ráðsins 10. nóvember 1993. Þar var ítrekað, af hálfu tryggingaráðs, að það væri misskilningur hjá A að telja að tryggingaráð hefði ekki talið hann hæfan til forstjórararfsins, þótt ráðið hafi kosið að gera tillögu til ráðherra um að forstjóri yrði skipaður úr hópi annarra umsækjenda. Þá sagði m.a. svo í bréfi tryggingaráðs:

- „2. Í 3. gr. laga nr. 67/1971 segir að ráðherra skipi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, að fengnum tillögum tryggingaráðs. Tryggingaráði er ekki kunnugt um að í lögum, reglugerðum eða öðrum réttarheimildum séu nánari fyrirsmæli um hvernig tryggingaráði beri að standa að tillögugerð til ráðherra í þessu efni. Hafa verður í huga að það er ráðherra sem fer lögum samkvæmt með veitingavaldið og hann er óbundinn af tillögum tryggingaráðs við meðferð þess. Tilgangur laga-

reglu um tillögugerð frá lægra settu stjórnvaldi til ráðherra, þar sem ráðherrann er þó óbundinn af tillögugerðinni, er augljóslega fyrst og fremst sá að létta ráðherranum þá ákvörðun sem hann þarf að taka og ber sjálfur ábyrgð á. Í því tilviki sem hér um ræðir lá fyrir tryggingaráði erindi frá ráðherra dags. 2. september 1993, þar sem 13 tilgreindar umsóknir um starf forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins voru sendar „. . . til umsagnar tryggingaráðs“.

Tryggingaráð sinnti lagaskyldu sinni og ósk ráðherrans með þeim hætti sem fram kemur í bókuðum umsögnum meiri- og minnihlutans þann 15. september sl.“[. . .]

Með bréfum 22. október og 16. nóvember 1993 gaf ég lögmanni A kost á að senda mér athugasemdir sínar við framangreind bréf tryggingaráðs og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Athugasemdir lögmannsins bárust mér með bréfi hans 3. desember 1993.

III.

Í álitinu mínu tók ég fram, að kvörtun A lyti eingöngu að málsmeðferð og niðurstöðu tryggingaráðs og yrði því ekki á þessum vettvangi fjallað um önnur atriði, sem lytu að veitingu stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Í álitinu fjallaði ég með eftirfarandi hætti, um þau meginatriði, sem fram komu í kvörtun A:

„1. Álitsumleitan

Samkvæmt 1. málgr. 3. gr. almannatryggingalaga nr. 67/1971 skipar heilbrigðisráðherra forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, að fengnum tillögum tryggingaráðs. Í lögskýringargögnum er ekki að finna nein ummæli um þessa málsgrein 3. gr. laganna (Alpt. 1955, A–deild, bls. 513, og Alpt. 1970, A–deild, bls. 1681). Í greinargerð, sem fylgdi frumvarpi því, er varð að lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar, sem leystu lög nr. 67/1971 af hólmi, er heldur ekki minnst á þessa lagagrein, en í nýju lögnum er samhljóða ákvæði. (Alpt. 1993, A–deild, bls. 699.)

Samkvæmt grundvallarreglum stjórnsluréttar er álitsumleitan sá þáttur í meðferð máls, þegar stjórnvald leitar samkvæmt lagaskyldu sérstakrar umsagnar utanaðkomandi aðila, áður en það tekur ákvörðun í málinu. Álitsumleitan er tíðum mikilvægur þáttur í könnun máls. Felur umsögn álitsgjafa oft í sér nánari upplýsingar um málsatvik og greinargerð um málefnaleg sjónarmið, sem haft geta þýðingu fyrir úrlausn málsins.

Áður en tryggingaráð gerir tillögur um það, hver skuli skipaður forstjóri Tryggingastofnunar, þarf tryggingaráð að meta færni umsækjenda á grundvelli málefnalega sjónarmiða. Í fundargerð tryggingaráðs frá 15. september 1993 segir, að ráðinu hafi verið nokkur vandi á höndum um það, á hvaða sjónarmiðum skyldi meta færni umsækjenda, þar sem ekki hafi verið lögfest sérstök starfsgengisskilyrði fyrir umrætt starf. Þá hafi heldur ekki verið til nein starfslýsing fyrir stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Ganga verður hins vegar út frá því, að tryggingaráði hafi verið vel kunnugt um starfssvið og viðfangsefni forstjóra stofnunarinnar. Ef ráðinu þótti eitthvað óljóst í því efni, hefði það átt að afla nauðsynlegra upplýsinga. Í fyrrnefndri fundargerð kemur fram, að við matið hafi tryggingaráð lagt áherslu á menntun, starfsferil og reynslu, stjórnun og félagsstörf, en fleiri atriði komið til athugunar. Þessi sjónarmið eru málefnaleg.

2. Tillögur tryggingaráðs

Þá kvartar A yfir því, að tryggingaráð hafi gefið ráðherra umsögn í stað tillögu, þegar álit þess var leitað.

Að mörgu leyti gilda sömu reglur um veitingu umsagna og tillagna. Þegar um tillögur

er að ræða, hvílir sú *skylda* á álitsgjafa að gera tillögu um niðurstöðu máls. Í þessu sambandi verður þó að hafa í huga, að þegar lögbundið er að leita skuli umsagnar, er álitsgjafa oftast einnig *heimilt* að láta í ljós álit sitt á því, hvaða niðurstaða teljist æskilegust. Í þessu sambandi má t.d. minna á dóm Hæstaréttar í dómasafni Hæstaréttar árið 1981, bls. 266, en þar taldi Hæstiréttur, að sú aðferð, sem stöðunefnd skv. 33. gr. laga nr. 56/1973 um heilbrigðisþjónustu beitti við veitingu umsagna um umsækjendur um yfirlæknisstöðu, að ráða þeim upp í röð eftir hæfni, hefði ekki verið óheimil að lögum.

Í kvörtun A er bent á það, að ráðuneytið hafi beðið tryggingaráð um „umsögn“ og í fundargerð tryggingaráðs segi að „umsögn meirihluta tryggingaráðs [sé] eftirfarandi“. Af þessu megi ráða að tryggingaráð hafi ekki látið í té tillögu, svo sem því hafi borið, lögum samkvæmt, heldur umsögn.

Í lagamáli virðist sú greinargerð, sem álitsgjafi veitir, oft nefnd umsögn, hvort sem sú skylda hvílir á álitsgjafa að gera tillögur um niðurstöðu máls eða ekki. Þar sem telja verður, að í umsögn meirihluta tryggingaráðs hafi falist tillaga til veitingarvaldshafa um fimm umsækjendur, hefur tryggingaráð að þessu leyti uppfyllt lagaskyldu sína um tillögu. Ég tel einnig ljóst, að samkvæmt orðalagi lagagreinarinnar, „að fengnum tillögum tryggingaráðs“ (leturbreyting mín), hafi tryggingaráði ekki verið skylt að gera tillögu til ráðherra um einn tiltekinn einstakling, heldur verið frjálst að gera tillögur um fleiri en einn umsækjanda.

A kvartar einnig undan því, að tryggingaráð hafi ekki fjallað um alla umsækjendurna.

Hvorki verður ráðið af orðalagi 1. mgr. 3. gr. almannatryggingalaga 67/1971 né af lögskýringagögnum, að tryggingaráði hafi skilyrðislaust borið að veita umsögn um hæfni allra umsækjenda. Verður því naumast talið, að slík skylda hafi hvílt á tryggingaráði. Aftur á móti er ljóst, að á tryggingaráði hvíldi ótvírætt sú skylda að fjalla á málefnalegan hátt um alla umsækjendur, þótt því hafi ekki verið skylt að gera að öllu leyti skriflega grein fyrir niðurstöðum sínum í tillögunum.

3. Rökstuðningur tillagna tryggingaráðs

Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar er ekki kveðið svo á, að tillögur tryggingaráðs skuli vera rökstuddar. Eins og nánar er vikið að hér að framan, er álitsumleitun íðulega mikilvægur þáttur í rannsókn máls. Fela umsagnir og tillögur álitsgjafa oft í sér nánari upplýsingar um málsatvik og greinargerð um málefnaleg sjónarmið, sem haft geta þýðingu fyrir úrlausn máls. Til þess að umsagnir og tillögur álitsgjafa nái sem best tilgangi sínum þurfa þær yfirleitt að vera rökstuddar. Það kemur veitingarvaldshafa oftast að litlum notum að fá niðurstöðu álitsgjafa, fái hann ekki jafnframt upplýsingar um þau sjónarmið og rök, sem leiða til niðurstöðunnar.

Í tillögum tryggingaráðs er gerð almenn grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem tillögur ráðsins eru byggðar á. Með hliðsjón af þeim sjónarmiðum, sem rakin voru hér að framan um markmið álitsumleitunar, tel ég að tryggingaráði hafi borið að gera grein fyrir því, hvernig ráðið komst að þeirri niðurstöðu sinni, að umræddir fimm umsækjendur uppfylltu best þau skilyrði, sem mat ráðsins byggðist á. Ég tel einnig, að tryggingaráð hefði átt að gera grein fyrir þekkingu, reynslu og hæfni hvers einstaks umsækjanda, sem tillaga var gerð um, og hvernig þessir þættir nýttust í starfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins.

4. Hæfi umsækjenda

Ekki verður á það fallist, að ummæli tryggingaráðs hafi verið meiðandi fyrir þá umsækjendur, sem ekki var gerð tillaga um, eða að í því hafi falist yfirlýsing um vanhæfi þeirra. Þar sem ekki eru lögfest almenn hæfisskilyrði um forstjóra Tryggingastofnunar, gilda hin almennu lágmarksskilyrði 3. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ekki kemur fram í tillögum tryggingaráðs eða öðrum gögnum málsins, að A eða aðrir umsækjendur hafi ekki uppfyllt þessi almennu hæfisskilyrði, en þau eru í eðli

sínu lögfest lágmarksskilyrði, sem ríkisstarfsmenn þurfa að uppfylla til þess að geta fengið starf og haldið því. Ef svo hefði verið ástatt um einhvern umsækjanda, hefði tryggingaráð reyndar átt að láta þess sérstaklega getið. Sá, sem uppfyllti þessi almennu hæfisskilyrði, gat í þessu sambandi ekki talist almennt vanhæfur í lögfræðilegri merkingu þess orðs.

Ekki telst það heldur brot á jafnræði, að gert var upp á milli umsækjenda á grundvelli málefnalega sjónarmiða um það, hvaða umsækjendur teldust best til þess fallnir að gegna umræddri stöðu, enda var það beinlínis hlutverk tryggingaráðs.

Tel ég því ekki ástæðu til athugasemda við þennan þátt málsins.“

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 29. mars 1994, var svohljóðandi:

„Kvörtun A lýtur eingöngu að málsmeðferð og niðurstöðu tryggingaráðs. Lýtur álit þetta því eingöngu að tillögum tryggingaráðs, en á engan hátt að meðferð málsins hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu.

Eins og nánar er rakið hér að framan, er það niðurstaða mín, að í umsögn tryggingaráðs hafi falist tillaga til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um fimm umsækjendur. Verður að telja, að með því hafi tryggingaráð uppfyllt lagaskyldu sína um tillögu skv. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar. Þá verður ekki ráðið af gögnum máls, að ómálefnaleg sjónarmið hafi legið til grundvallar tillögum tryggingaráðs. Hins vegar tel ég, að tryggingaráð hefði átt að rökstyðja nánar niðurstöðu sína og tillögu, eins og ég hef gert nánari grein fyrir hér að framan. Ég tel, að síðastnefndir annmarkar verði ekki einir út af fyrir sig taldir svo verulegir, að þeir valdi ógildi skipunar forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins.“

14.3. Ávirðingar í starfi. Andmælaréttur. Opinberum starfsmanni gefinn kostur á að segja upp starfi sínu. Málshraði. (Mál nr. 927/1993)

A kvartaði yfir aðdraganda að lausn sinni úr embætti sýslumanns á X. Í fyrsta lagi kvartaði A yfir þeim tíma sem rannsókn málsins tók, í öðru lagi yfir því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði ekki gert honum nægilega grein fyrir meintum ávirðingum, og í þriðja lagi yfir því að ráðuneytið hefði með ótilhlýðilegum hætti lagt að honum að biðjast sjálfur lausnar, þegar í stað.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kom fram að athugasemdir ríkisendurskoðunar og svör sýslumanns við þeim hefðu tekið mestan tíma. Umboðsmaður tók fram að hann fjallaði ekki um málsmeðferð ríkisendurskoðunar, sbr. 3. ml. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns, auk þess sem kvörtun A beindist eingöngu að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Féllst umboðsmaður á það sjónarmið ráðuneytisins að tíminn frá miðjum júlí til septemberbyrjunar væri ekki óeðlilega langur í þessu tilliti.

Þá féllst umboðsmaður á það sjónarmið ráðuneytisins að A hefði mátt vera kunnugt um það hvaða atriði embættisfærslu hans væru til athugunar. Hins vegar benti umboðsmaður á að A hefði aðeins verið kynnt afstaða ráðuneytisins almennt og jafnframt að ráðuneytið hefði aflað gagna sem ekki varð séð að A hefði gefist kostur á að tjá sig um.

Umboðsmaður ítrekaði þá skoðun sína að stjórnvald ætti ekki að halda þeim kosti að starfsmanni að hann segði sjálfur stöðu sinni lausri vegna ávirðinga nema ótvíræð lagaskilyrði væru til að veita lausn að fullu. Í slíkum tilvikum bæri stjórnvaldi að kynna starfsmanni niðurstöðu sína og rök fyrir henni, og væri tryggilegast að það

væri gert skriflega. Umboðsmaður taldi að ekki yrði sagt að sú niðurstaða ráðuneytisins hefði verið röng að skilyrði væru til þess að veita A lausn frá störfum og að því yrði það ekki talið ólöglegt að dóms- og kirkjumálaráðuneytið veitti A færi á að biðjast sjálfur lausnar. Það var hins vegar skoðun umboðsmanns að kynna hefði átt A mótaða afstöðu ráðuneytisins, skriflega, t.d. með því að kynna honum drög að bréfi til hans þar sem niðurstaða ráðuneytisins kom fram. Þrátt fyrir þessa annmarka á meðferð málsins taldi umboðsmaður ekki sýnt að A hefði verið beittur ólögumatri þvingun af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

I.

Hinn 9. nóvember 1993 bar A, fram kvörtun yfir aðdraganda að lausn sinni úr embætti sýslumanns á X og meðferð þess máls af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

II.

Málavextir voru í stuttu máli þeir, að eftir úttekt ráðuneytis og ríkisendurskoðunar, sem hófst í nóvember 1992, var A boðaður á fund í ráðuneytinu 3. september 1993. Þar var honum tjáð, að til stæði að veita honum lausn úr starfi um stundarsakir fyrir meintar ávirðingar, en honum var gefinn kostur á að segja sjálfur starfi sínu lausu. Gerði A það sama dag.

Ég sendi dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 18. nóvember 1993, og óskaði eftir gögnum málsins og skýringum ráðuneytisins. Við þeirri ósk var orðið með bréfi ráðuneytisins, dags. 21. desember 1993. Athugasemdir A bárust mér í símbréfi 25. sama mánaðar.

III.

Um fyrsta lið í kvörtun A, um málshraða, sagði svo í álitinu mínu:

„Í fyrsta lagi kvartar A yfir þeim tíma, sem rannsókn málsins tók. Af því tilefni tekur dóms- og kirkjumálaráðuneytið fram, að athugasemdir ríkisendurskoðunar og svör sýslumanns við þeim hafi tekið mestan tíma. Endanlegar niðurstöður ríkisendurskoðunar hafi verið sendar ráðuneytinu 2. júní 1993, en sýslumaður hafi sent athugasemdir við þær í bréfum 11. og 15. sama mánaðar. Starfsmenn ráðuneytisins hafi farið til frekari athugunar hjá embættinu 7. júlí 1993 og í framhaldi af því hafi A verið beðinn um nokkrar viðbótarupplýsingar, sem bárust degi síðar. Segir síðan í bréfi ráðuneytisins:

„Umrædd athugun á fjárreiðum embættisins var nokkuð umfangsmikil og auk þess þóttu svör sýslumanns í janúar 1993 í mörgum tilvikum óljós og torskilin, auk þess sem í sumum tilvikum vaknaði grunur um að þau væru beinlínis röng. Þá var mjög erfitt að átta sig á uppgjóri hans vegna ferðalaga vegna fjölbreytileika þeirra aðferða sem hann notaði við uppgjör ferðakostnaðar og að í öllum tilvikum þar sem ferðareikningar voru gerðir voru þeir rangt útfylltir. Af þessum ástæðum var ákveðið að staðreyna öll atriði málsins og var það tímafrekt.

Með hliðsjón af eðli og umfangi málsins telur ráðuneytið að meðferð þess hafi ekki tekið óeðlilegan tíma, a.m.k. ekki eftir að niðurstöður ríkisendurskoðunar og athugasemdir sýslumanns við þær lágu fyrir.“

Fallast má á með dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, að tíminn frá miðjum júlí til byrjun september 1993 sé ekki óeðlilega langur. Um málsmeðferð Ríkisendurskoðunar verður ekki fjallað, sbr. 3. ml. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, auk þess sem kvörtunin beinist eingöngu að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu sjálfu. Gefur þessi þáttur málsins því ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.“

IV.

Um þann þátt í kvörtun A, er laut að málsmeðferð ráðuneytisins og andmælarétti hans, sagði svo:

„Í öðru lagi kvartar A yfir því, að honum hafi ekki, þrátt fyrir ítrekaðar fyrirspurnir, verið gerð grein fyrir meintum ávirðingum, sem ráðuneytisstjóri taldi 3. september 1993 réttlæta lausn um stundarsakir.

Um þennan lið segir í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins:

„Sýslumanni var ljóst til hvaða atriða í embættisfærslu hans athugun náði og hafði verið sendar bæði athugasemdir og niðurstöður ríkisendurskoðunar. Í viðtali sýslumanns við ráðuneytisstjóra dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hinn 3. september 1993 var ekki farið nákvæmlega í einstök atriði málsins heldur honum almennt gerð grein fyrir meintum ávirðingum og gerð grein fyrir því að ráðuneytið teldi að hann gæti ekki lengur setið í embætti.

Í viðtali sem starfsmenn ráðuneytisins áttu við sýslumann hinn 7. júlí 1993 spurði hann ítrekað með hvaða hætti málið yrði afgreitt og var honum ítrekað sagt að ekki væri búið að taka ákvörðun um það atriði.

...
Tekið skal fram að [A] hefur ekki eftir viðtal hans við ráðuneytisstjóra hinn 3. september sl., óskað eftir ítarlegri upplýsingum frá ráðuneytinu um meintar ávirðingar á hendur honum en fram komu í því viðtali.“

Fallast má á það með ráðuneytinu, að sýslumanni hljóti að hafa verið að mestu kunnugt um, hvaða atriði embættisfærslu hans væru til athugunar, þar sem í gögnum málsins kemur fram, að honum var gefið færi til þess að gera athugasemdir við niðurstöður Ríkisendurskoðunar, sem hann og nýtti sér. Aftur á móti verður ráðið af gögnum málsins að ráðuneytið aflaði sjálfstætt gagna síðar um tvö atriði. Hið fyrra varðar ferðareikninga A fyrir alls níu ferðir frá X til Y-flugvallar og til baka. Þá kemur fram í gögnum ráðuneytisins, að það aflaði sjálfstætt upplýsinga um flug frá Reykjavík til Y.

A var aðeins kynnt almennt afstaða ráðuneytisins, en ekki afstaða þess til hvers einstaks þáttar, þegar hann kom á fund í ráðuneytið hinn 3. september 1993. Hins vegar lá fyrir mótuð afstaða ráðuneytisins til þess, hver yrðu viðbrögð þess, ef A féllist ekki á þann kost að segja sjálfur embætti sínu lausu. Af þeim ástæðum, sem gerð er grein fyrir í V. kafla hér á eftir, tel ég að réttara hefði verið af ráðuneytinu að leggja niðurstöðu sína fyrir A skriflega.“

V.

Þá sagði svo, um þá ákvörðun ráðuneytisins að gefa A kost á að segja sjálfur lausu starfi sínu:

„Í þriðja lagi telur A ráðuneytið hafa stillt sér upp við vegg með ótilhlýðilegum hætti og hann í raun verið þvingaður til þess að biðjast lausnar þegar í stað. Hafi honum hvorki gefist ráðrúm né færi til að taka afstöðu til meintra ávirðinga.

Um þennan lið segir í bréfi ráðuneytisins:

„... Í viðtali sem ráðuneytisstjóri átti við [A] þennan sama dag [7. júlí 1993] sagði ráðuneytisstjórinn honum að ef niðurstaða málsins yrði sú að ráðuneytið teldi að hann gæti ekki sinnt áfram embætti skyldi hann beita sér fyrir því að honum yrði gefinn kostur á að biðjast sjálfur lausnar.

Ráðuneytið telur að þegar ákveðið hefur verið að veita sýslumanni lausn frá embætti geti hann ekki gegnt störfum frá því að honum er tilkynnt um slíkt og þar til

endanleg ákvörðun liggur fyrir. Auk þess taldi ráðuneytið að það væri mildara fyrir sýslumann að gefa honum kost á að biðjast lausnar áður en að honum var veitt lausn um stundarsakir, vegna þeirrar umræðu sem lausn um stundarsakir myndi kalla á. Eftir að ákvörðun hafði verið tekin var sýslumanni ekki gefinn mikill umhugsunar-frestur um það hvort hann óskaði að biðjast sjálfur lausnar, en ítrekað að ráðuneytið taldi rétt að gefa honum kost á að biðjast sjálfur lausnar eins og áður hafði verið orðað.“

Ég hef áður fjallað um það tilvik, þegar ríkisstarfsmanni er gefinn kostur á að segja sjálfur upp starfi sínu. Um það segir í álitu mínu frá 19. desember 1989 (SUA 1989, bls. 104):

„Samkvæmt III. kafla laga nr. 38/1954 gilda sérstakar reglur um lausn úr stöðu sem lögin taka til. Með því að gefa starfsmanni kost á að segja sjálfur upp starfi er vikið frá nefndum lagareglum. Þær reglur útiloka ekki fortakslaust, að starfsmanni sé gefinn kostur á að segja sjálfur upp starfi í tilefni af ákveðnum ávirðingum. Slíkir starfshættir eru hins vegar almennt til þess fallnir að rýra þau réttindi, sem ríkisstarfsmönnum eru fengin með lögum. Ég tel því, að það sé sérstök undantekning, ef stjórnvaldi sé að eigin frumkvæði rétt, að halda að starfsmanni þeim kosti að segja sjálfur upp störfum. Slíkt getur að mínum dómi aðeins komið til greina, þegar næsta ótvíræð lagaskilyrði eru til að veita starfsmanni lausn að fullu.“

Í drögum ráðuneytisins frá 3. september 1993 eru dregin saman helstu atriði rannsóknarinnar, athugasemdir ríkisendurskoðunar, svör sýslumanns og loks niðurstaða ráðuneytisins, þar sem fram kemur mat þess á ávirðingum A. Verður ekki séð af því bréfi og gögnum þeim, sem lágu því til grundvallar, að ráðuneytið hafi þar gengið bersýnilega lengra en efni stóðu til. Tel ég, að ekki verði sagt, að sú niðurstaða ráðuneytisins hafi verið röng, að skilyrði væru fyrir hendi til að veita sýslumanni lausn frá störfum. Var því ekki óréttmætt að veita honum færi á því að biðjast sjálfur lausnar.

Eins og fram kemur í framangreindu álitu mínu, tel ég, að stjórnvald eigi ekki að halda þeim kosti að starfsmanni, að hann segi sjálfur stöðu sinni lausri vegna ávirðinga, nema ótvíræð lagaskilyrði sé til að veita lausn að fullu. Í slíkum tilvikum tel ég, að stjórnvaldi beri rík skylda til að kynna starfsmanni niðurstöðu sína og rök fyrir henni. Er tryggilegast að slíkt sé gert skriflega. Mátti í tilviki A gera það með því að kynna honum drög þau að bréfi til hans, sem þegar lágu fyrir. Þrátt fyrir þessa annmarka verður ekki séð að A hafi verið beittur ólögumatri þvingun af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og er því ekki ástæða til frekari athugasemda af minni hálfu.“

VI.

Niðurstaða álits míns, dags. 2. maí 1994, var því sú, að ekki væri ástæða til frekari athugasemda af minni hálfu en að framan greinir.

14.4.

Ofgreidd laun. Skilyrði endurkröfu. Skilyrði skuldajafnaðar. (Mál nr. 665/1992)

A kvartaði yfir endurkröfu fjármálaráðuneytisins á hendur henni vegna ofgreiddra launa. A höfðu fyrir mistök verið ofgreidd laun í október árið 1988, en af hálfu fjármálaráðuneytisins var brugðist við mistökunum með því að skuldajafna orlofslaunum

við hin ofgreiddu laun í desember 1988. Í apríl 1992 var A síðan krafín um endurgreiðslu eftirstöðva hinna ofgreiddu launa.

Umboðsmaður taldi að þegar laun væru ofgreidd vegna misskilnings launagreiðanda yrðu þau yfirleitt ekki endurheimt úr hendi grandlauss viðtakanda. Þá yrði að krefjast þess að launagreiðandi sýndi ekki verulegt tómlæti um endurkröfu sína. Vegna aðstæðna í máli þessu yrði naumast fullyrt að A hefði mátt vera ljóst að henni hefðu verið ofgreidd laun eða að hún hefði átt þátt í því að svo var gert. Taldi umboðsmaður að fjármálaráðuneytið hefði ekki öðlast endurkröfu á hendur A og að þegar af þeirri ástæðu væri ekki grundvöllur fyrir kröfum á hendur A.

Um skuldajöfnuð á orlofslaunum við endurkröfu fjármálaráðuneytisins tók umboðsmaður fram að almenn skilyrði skuldajafnaðar hefðu ekki verið fyrir hendi þar sem krafan um orlofslaun var ekki fallin í gjalddaga, sbr. 7. gr. orlofslaga nr. 30/1987, en auk þess taldi umboðsmaður almennt óheimilt að nota orlofslaun til skuldajafnaðar, vegna eðlis orlofsréttinda og þeirra meginreglna sem 13. gr. og 2. mgr. 2. gr. orlofslaga væru byggðar á.

I.

Hinn 1. september 1992 barst mér kvörtun A, yfir því að fjármálaráðuneytið hefði með bréfum, dags. 6. apríl og 11. ágúst 1992, krafið hana um greiðslu á kr. 11.395, þar sem henni hefðu verið ofgreidd laun á árinu 1988.

II.

Málavextir eru þeir, að hinn 14. október 1988 voru A fyrir mistök ofgreidd laun. Af hálfu starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins var brugðist við þessum mistökum hinn 1. desember 1988 með því að taka þau orlofslaun, sem A hafði áunnið sér frá 1. maí 1988, og láta þau ganga upp í þá fjárhæð, sem ofgreidd var. Með bréfi, dags. 6. apríl 1992, krafði starfsmannaskrifstofan síðan A um endurgreiðslu eftirstöðva hinna ofgreiddu launa, að fjárhæð kr. 11.395. Í bréfi þessu segir m.a. svo:

„Skuld þessi stafar af því að þér fenguð greidd mánaðarlaun til 30.09.1988 í stað þess að falla út af launaskrá frá og með 05.09.1988. Nam ofgreiðslan kr. 40.920.- að frádregnum lífeyrissjóði kr. 1.637.- og félagsgjöldum kr. 307.- eða samtals kr. 38.976.- er voru dregnar út af orlofsreikningi yðar hjá pósthótelstofunni þann 01.12.1988. Inni-stæðan dugði ekki fyrir ofgreiðslunni, svo eftir eru kr. 11.395.-.“

Krafan um endurgreiðslu var síðan ítrekuð með bréfi, dags. 11. ágúst 1992.

III.

Í álitinu mínu gerði ég eftirfarandi grein fyrir bréfaskriftum mínum við fjármálaráðuneytið, og svörum ráðuneytisins:

„Ég ritaði fjármálaráðherra bréf, dags. 14. september 1992, og óskaði þess að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér gögn málsins í té. Ég óskaði þess sérstaklega að ráðuneytið skýrði, á grundvelli hvaða laga það teldi sig hafa haft heimild til þess að taka greiðslu af orlofsreikningi A hjá pósthótelstofunni hinn 1. desember 1988 upp í hin ofgreiddu laun. Með bréfum, dags. 4. desember 1992, 29. desember 1992, 26. janúar 1993 og 26. febrúar 1993, ítrekaði ég þessi tilmæli mín til ráðuneytisins.

Með bréfi, dags. 12. mars 1993, kvaðst ráðuneytið ekki enn hafa fengið öll gögn málsins í hendur, en gerði ráð fyrir að gagnaöflun lyki innan þriggja vikna.

Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 29. apríl 1993, og segir þar:

„Málavextir eru þeir að í tengslum við skipulagsbreytingar á rekstri mótuneytis við [. .] var [A] sagt upp störfum, með bréfi dags. 13. maí 1988, móttæknu af henni 16.

maí 1988. Í því bréfi kemur fram að starfslok hennar verði þann 31. ágúst 1988. Starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis var ekki kunnugt um þessa uppsögn.

Starfsmannaskrifstofu var aftur á móti send tilkynning um veikindaförföll, dags. 07.07. 1988, ásamt læknisvottorði sem dags. var 08.06. 1988. Hóf starfsmannaskrifstofa þá að greiða henni laun vegna vinnuslyss eins og vottorðið bar með sér. Samkvæmt því vottorði átti hún rétt til launa til og með 04.09. 1988, skv. kjarasamningi starfsmannafélagsins Sóknar sem hún tók laun eftir. Vegna misskilnings þess starfsmanns sem afgreiddi laun hennar var hún einungis talin eiga rétt til launa til og með 07.08. 1988 og féllu launagreiðslur til hennar niður frá og með 08.08. 1988.

Þann 17.08. 1988 berst svo starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis tilkynning um brotthvarf úr starfi, þar sem fram kemur að [A] láti af störfum þann 31.08. 1988. Þann 05.10. 1988 berst starfsmannaskrifstofu svo vottorð læknis dags. 28.09. 1988 þar sem hún er sögð óvinnufær til og með 03.09. 1988. Vegna þeirrar túlkunar Vinnuveitendasambands Íslands að starfsmaður sem slasast við vinnu skuli njóta fullra veikindaréttinda óháð ráðningarslitum (sjá bækling VSÍ um laun í veikindum útgefinn í desember 1990) átti [A] rétt til launa lengur en sem nam uppsagnarfresti. Þann 14.10. 1988 voru því laun hennar leiðrétt miðað við seinna læknisvottorðið en þá tókst ekki betur til en svo að henni voru greidd laun út september 1988 í stað þess að greiða henni laun frá og með 08.08. 1988 til og með 04.09. 1988. Voru henni því ofgreidd laun sem svöruðu til 85% af mánaðarlaunum hennar. Það var svo leiðrétt þann 01.12. 1988. Í þeirri leiðréttingu voru svo gerð þau mistök að láta orlofsuppgjör, vegna þess orlofs sem hún hafði áunnið sér frá 01.05. 1988, ganga upp í þá skuld sem til hafði komið við fyrri mistök. Starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis er ljóst að ekki var rétt staðið að uppgjöri og hefur gert ráðstafanir til að slíkt endurtaki sig ekki.

Hvað varðar þá kvörtun [A] að hún skuli endurkrafín um ofgreidd laun, þá telur starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytis að slík kvörtun sé ekki réttmæt. [A] var, eða mátti vera ljóst, með vísan til þess sem að ofan er rakið, að hún átti ekki rétt á þeim launum sem henni voru greidd þann 14.10. 1988.“

Hinn 12. ágúst 1993 ritaði ég fjármálaráðuneytinu á ný og óskaði eftir upplýsingum um það, í hverju þær ráðstafanir starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins væru fólgnar, sem hefðu verið gerðar til þess að ekki endurtækju sig þau mistök, að láta orlofsuppgjör ganga upp í skuldir. Jafnframt óskaði ég að ráðuneytið upplýsti, hvort það hygðist fylgja eftir fjárkröfum sínum á hendur A. Þessar óskir ítrekaði ég með bréfi, dags. 12. október 1993.

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 21. desember 1993. Í því kom m.a. eftirfarandi fram:

„Í hverri viku er haldinn fundur deildarstjóra starfsmannaskrifstofu, þar sem fyrir eru tekin mál er varða rekstur skrifstofunnar og framkvæmd launaafgreiðslu. Á fundi þann 02.04.1993, sem fylgir í myndriti, var m.a. á dagskrá reglur vegna afturköllunar launa úr banka og af orlofsreikningum Vegna máls [A] var talið eðlilegt að afturköllun af orlofsreikningum yrði felld undir sömu reglur og bankareikningar og var deildarstjóra launaafgreiðslu falið að tilkynna starfsmönnum sínum það, þannig að þeir færu strax að starfa í þeim anda, en formlegar vinnureglur yrðu svo settar um leið og sambærilegar reglur yrðu settar varðandi bankareikninga.

Fjármálaráðuneytið mun innheimta hin ofgreiddu laun samkvæmt þeim vinnureglum sem mótaðar hafa verið í samvinnu og samkvæmt fyrirmælum ríkisbókhalds og ríkisendurskoðunar.“,

Hinn 12. ágúst 1993 og 24. febrúar 1994 ritaði ég Póst- og símamálastofnuninni bréf og óskaði eftir því, að mér yrðu veittar tilteknar upplýsingar, er snertu meðferð Póstgíróstofunnar á orlofsreikningum. Svör Póst- og símamálastofnunarinnar bárust mér með bréfum, dags. 18. október 1993 og 10. mars 1994.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 2. maí 1994, sagði:

„IV.

Eins og hér að framan greinir, voru A fyrir mistök ofgreidd laun að fjárhæð kr. 40.920 hinn 14. október 1988. Af því tilefni voru þau orlofslaun, sem A hafði áunnið sér frá 1. maí 1988, látin ganga upp í þá fjárhæð, sem ofgreidd var. A hefur síðan verið krafinn um endurgreiðslu eftirstöðva hinna ofgreidda launa, kr. 11.395. Kvartar A yfir því að fjármálaráðuneytið sé að krefja hana um eftirstöðvar hinna ofgreidda launa, þar sem svo langt sé um liðið frá greiðslu þeirra.

Þegar laun eru ofgreidd vegna misskilnings launagreiðanda um staðreyndir, verða þau yfirlétt ekki endurheimt úr hendi grandlauss launþega. Hafi launþegi aftur á móti verið grandsamur um ofgreiðsluna, getur launagreiðandi átt rétt til endurheimtu þess fjár, sem ofgreitt var. Það sama á við, hafi launagreiðandi ofgreitt laun vegna rangra upplýsinga frá launþega eða annarra sambærilegra tilvika. Vegna eðlis launagreiðslna og þess aðstöðumunar, sem almennt er á milli launagreiðanda og launþega við uppgjör og útreikninga launa, verður þó að gera þá kröfu, að ekki verði verulegur dráttur á endurheimtu ofgreiddra launa. Verður að ganga út frá því að verulegt tómlæti launagreiðanda í þessu efni leiði til brottfalls endurkröfu hans. Loks ber að hafa í huga, að samkvæmt 5. tölul. 3. gr. laga nr. 14/1905, um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda, fyrnast á fjórum árum kröfur um endurgjald á því, sem greitt hefur verið í rangri ímynd um skuldbindingu.

Eins og fram kemur í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 29. apríl 1993, lét A af störfum hinn 31. ágúst 1988. Þar sem hún var þá óvinnufær, naut hún veikindaréttinda óháð starfslokum og átti hún því rétt til launa nokkru *lengur* en sem nam uppsagnarfresti, sbr. bréf fjármálaráðuneytisins frá 29. apríl 1993. Eins og hér stóð því á og með tilliti til þeirrar fjárhæðar, sem ofgreidd var, verður naumast fullyrt, að A hafi mátt vera ljóst, að henni hefðu verið ofgreidd laun. Þá verður heldur ekki séð, að henni verði á nokkurn hátt um það kennt, að laun voru ofgreidd. Að framansögðu athuguðu og með hliðsjón af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður að telja, að fjármálaráðuneytið hafi ekki öðlast endurkröfu vegna hinna ofgreidda launa. Þegar af þessari ástæðu er ekki grundvöllur fyrir endurkröfu fjármálaráðuneytisins, sem A kvartar yfir. Þá má einnig benda á, að þótt gengið væri út frá þeirri forsendu, að fjármálaráðuneytið hefði eignast endurkröfu á hendur A, væri sú krafa fyrnd, sbr. 5. tölul. 3. gr. laga nr. 14/1905, um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda.

Hinn 1. desember 1988 var ákveðið af hálfu fjármálaráðuneytisins að orlofslaun, sem A hafði áunnið sér frá 1. maí 1988, yrðu tekin upp í þá fjárhæð, sem ofgreidd var. Þó að A hafi ekki kvartað yfir þessari ráðstöfun ráðuneytisins, skal áréttað, að þótt fjármálaráðuneytið hefði átt endurkröfu á hendur A vegna hinna ofgreidda launa, var ráðuneytinu óheimilt að skuldajafna endurkröfunni við áunnin orlofslaun A. Í fyrsta lagi er rétt að benda á, að almenn skilyrði skuldajafnaðar voru ekki einu sinni fyrir hendi, eins og hér stóð á, þar sem krafan um orlofslaun var ekki í gjalddaga fallin, sbr. 7. gr. orlofslaga nr. 30/1987. Í öðru lagi verður að telja að almennt sé óheimilt að nota orlofslaun til skuldajafnaðar vegna eðlis orlofsréttinda svo og þeirra meginreglna, sem 13. gr. og 2. mgr. 2. gr. orlofslaga nr. 30/1987 eru byggðar á.

V. Niðurstæða

Samkvæmt framansögðu verður því að telja, að fjármálaráðuneytið hafi ólöglega tekið greiðslu af orlofslaunum A.

Það er ennfremur niðurstæða mín, að ekki séu lagaskilyrði til þess að fjármálaráðuneytið krefji A um greiðslu á kr. 11.395, og eru það tilmæli mín til ráðuneytisins, að það falli frá þessari innheimtu.“

VI.

Með bréfi, dags. 4. nóvember 1994, óskaði ég eftir upplýsingum hjá fjármálaráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Svar fjármálaráðuneytisins, dags. 21. nóvember 1994, hljóðar svo:

„Fjármálaráðuneyti/starfsmannaskrifstofu hefur borist bréf yðar, dags. 4. nóvember s.l. Í bréfinu er óskað eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í tilefni ef álitinu yðar í máli [A] (mál nr. 665/1992).

Af því tilefni tilkynnist yður hér með að krafa á hendur [A] um endurgreiðslu á ofgreiddum launum var felld niður hjá ráðuneytinu árið 1992, í samræmi við reglur um fyrningu launakrafna og vinnureglur sem mótaðar voru í samvinnu og eftir fyrirmælum ríkisbókhalds og ríkisendurskoðunar.

Að því er varðar aðrar ákvarðanir ráðuneytisins sem teknar hafa verið vegna máls þessa, vísast til bréfs ráðuneytisins til yðar, frá 21. desember 1993.“

14.5. Niðurlagning stöðu. Biðlaun. Sambærileg staða. (Mál nr. 1000/1994)

A, sem gegnt hafði stöðu eftirlitsmanns með öikumælum hjá fjármálaráðuneytinu, kvartaði yfir því að starf hans hefði verið lagt niður og honum neitað um biðlaun á þeim forsendum að hann hefði hafnað boði um sambærilegt starf á vegum ríkisins. Þann 21. desember 1993 var A tilkynnt að starf hans hjá fjármálaráðuneytinu yrði flutt til Vegagerðar ríkisins, miðað við 31. desember, og að honum gæfist kostur á starfi hjá Vegagerð ríkisins. A hafnaði því þar sem hann taldi starf það sem boðið var ekki sambærilegt fyrra starfi.

Umboðsmaður tók fram að stjórnvöld hefðu heimild til að breyta störfum ríkisstarfsmanna enda væru slíkar breytingar í samræmi við lög, byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og ekki meira íþyngjandi í garð starfsmanna en nauðsyn bæri til. Í álitinu sínu rakti umboðsmaður heimildir 20. gr. stjórnarskrárinnar, svo og ákvæði starfsmannalaga, um tilflutning ríkisstarfsmanna og breytingar á störfum þeirra, svo og heimild 14. gr. laga nr. 38/1954 um niðurlagningu stöðu.

Ekki var ágreiningur um það að staða A hefði verið lögð niður í skilningi 14. gr. laga nr. 38/1954, en ágreiningur var einungis um það hvort A hefði verið boðin sambærileg staða á vegum ríkisins. Umboðsmaður tók fram að við mat á því skilyrði laganna yrði að líta til allra þeirra þátta sem máli skiptu um starf og stöðu viðkomandi. Ekki yrði talið nægja að sömu laun væru boðin, heldur yrði starfið að vera sambærilegt að því er snerti viðfangsefni og starfssvið, virðingu og ábyrgð. Jafnframt vísaði umboðsmaður til þess að talið hefði verið að meta yrði hagsmuni viðkomandi á þeim tíma er honum væri boðið starfið, og það eins þótt hið nýja starf væri þá ómótað, sbr. H 1991:14.

Samkvæmt starfslýsingum, sem lagðar voru fram, fólst starf eftirlitsmanna með

ökumælum í því að skoða mælabúnað dísilbifreiða og hafa eftirlit með því að innsigli og frágangur á öikumælum væri í samræmi við gildandi reglur. Byggði A á því að hann hefði gegnt fulltrúastöðu í fjármálaráðuneytinu, tekið ákvarðanir um eftirlitsferðir um landið allt, framkvæmd þeirra og stjórnun og séð um að veita starfsmönnum úti á landi upplýsingar um innsigli og viðgerðir á öikumælum. Í uppkasti að starfslýsingu fyrir vegaeftirlitsmenn kom fram að hlutverk þeirra væri að hafa eftirlit með að öxulþungi og ástand þungaskattsökumæla bifreiða væri í samræmi við reglur, afla og miðla upplýsingum um færð á þjóðvegum, veita undanþágur frá öxulþunga-reglum, vinna að umferðarkönnunum, hafa eftirlit með vetrarþjónustu og annast önnur tilfallandi störf. Er A var boðið starf vegaeftirlitsmanns var starfið ómótað, og m.a. óvíst hversu mikill þáttur eftirlit með öikumælum yrði. Samkvæmt upplýsingum framkvæmdastjóra Vegagerðar ríkisins til umboðsmanns, dags. 15. apríl 1994, reyndist eftirlit með þungaskattsökumælum 25–30% af starfi umferðareftirlitsmanns í mars 1994. Að virtum framangreindum starfslýsingu og upplýsingum um tilgang starfa og ábyrgð, taldi umboðsmaður að A hefði ekki hafnað sambærilegri stöðu í skilningi 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 er hann neitaði að taka við starfi vegaeftirlitsmanns hjá Vegagerð ríkisins, og breytti það ekki þeirri niðurstöðu þótt A hefðu boðist hærra laun í hinu nýja starfi. Taldi umboðsmaður því að ekki hefðu verið skilyrði til þess að synja A um biðlaun er staða hans var lögð niður, og beindi þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að ákvörðun þessi yrði tekin til endurskoðunar, færi A fram á það, og þá tekið mið af framangreindum sjónarmiðum við úrlausn málsins.

I.

Hinn 1. febrúar 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir því, að starf hans hjá fjármálaráðuneytinu hefði verið lagt niður og honum neitað um biðlaun á þeim forsendum, að honum hefði verið boðið sambærilegt starf á vegum ríkisins. A starfaði sem eftirlitsmaður með öikumælum hjá fjármálaráðuneytinu til 31. desember 1993, er starf hans var lagt niður, en þá var honum boðin staða vegaeftirlitsmanns hjá Vegagerð ríkisins.

II.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til A, dags. 21. desember 1993, sagði:

„Hér með tilkynnist yður að ákveðið hefur verið að flytja eftirlit með öikumælum vegna þungaskatts frá fjármálaráðuneytinu til Vegagerðar ríkisins. Flutningurinn fer formlega fram um næstu áramót.

Þessi breyting hefur í för með sér að starf það er þér hafið gegnt hjá fjármálaráðuneytinu flyst til Vegagerðar ríkisins og verða því starfslok yðar hjá fjármálaráðuneytinu þann 31.12. n.k. Ráðuneytinu hefur borist bréf Vegagerðar ríkisins þar sem yður er boðið að starfa áfram við eftirlit með öikumælum vegna þungaskatts hjá nýjum vinnuveitanda, Vegagerð ríkisins.

Um launakjör yðar hjá Vegagerð ríkisins vísast til hjálagðs bréfs Vegagerðar ríkisins til ráðuneytisins, dags. í dag, svo og þeirra upplýsinga sem yður voru veittar á fundi þ. 20. desember s.l., en þar kom fram m.a. að grunnlaun yðar munu miðast við launaflokk 506–240.

Varðandi starfslýsingu og vinnutilhögun vísast til hjálagðrar starfslýsingar svo og þess sem fram kom á ofangreindum fundi þ. 20. desember s.l.

Þar sem ráðuneytið metur að um sambærilegt starf sé að ræða hjá Vegagerð ríkisins og starf það sem þér hafið gegnt hjá fjármálaráðuneytinu, eigið þér ekki rétt á biðlaunum.“

Fram kemur í tilvitnuðu bréfi framkvæmdastjóra Vegagerðarinnar til ráðuneytisins, dags. 21. desember 1993, að A, og öðrum nafngreindum eftirlitsmanni ökumæla, gefist kostur á að starfa sem vegaeftirlitsmenn, ásamt eftirliti með gjaldmælum vegna þungaskatts, hjá Vegagerð ríkisins frá 1. janúar 1994, og að störf þeirra muni verða þau sömu og annarra vegaeftirlitsmanna samkvæmt starfslýsingu.

Í bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 31. desember 1993, hafnaði A starfi hjá Vegagerð ríkisins, þar sem ekki væri um sama eða sambærilegt starf að ræða, og fór fram á greiðslu biðlauna. Þá gerði hann athugasemd við það, hve starf hans var lagt niður með stuttum fyrirvara. Í kvörtun A kemur fram, að honum hafi verið boðið, á fundi í fjármálaráðuneytinu 10. janúar 1994, að starfa í tvo til þrjá mánuði hjá Vegagerð ríkisins við kennslu, gegn greiðslu launa. Með bréfi til fjármálaráðuneytis, dags. 20. janúar 1994, ítrekaði A fyrra bréf sitt og kröfu um biðlaun. Í bréfi fjármálaráðuneytis, dags. 27. janúar 1994, er vísað til fyrra bréfs ráðuneytisins og tekið fram, að óbreytt sé það mat ráðuneytisins að um sambærilegt starf sé að ræða. Þá segir í bréfi fjármálaráðuneytisins:

„Í öðru lagi þá gerið þér athugasemd um þann skamma tíma sem gefinn var til breytinga á starfsháttum yðar.

Til svars þessu vill ráðuneytið taka undir það að æskilegt hefði verið að meiri tími hefði gefist til undirbúnings þessarar breytingar og yður hefði þannig gefist meiri tími en sá mánuður sem þér höfðuð til að ákveða hvort þér vilduð halda starfinu áfram eða ekki. Ráðuneytið vill þó minna á að á fundi með yður og [. .] þann 20. desember sl., bauðst ráðuneytið til, vegna þess að þér höfðuð ákveðið að hafna starfi hjá Vegagerð ríkisins, að greiða yður laun í þrjá mánuði, þ.e. janúar, febrúar og mars, gegn því að þér mynduð vinna við að aðstoða Vegagerð ríkisins við að koma eftirlitsbreytingunni af stað. Þessu tilboði var hafnað af yður.“

III.

Ég ritaði fjármálaráðherra bréf, dags. 8. febrúar 1994, og óskaði eftir því, samkvæmt 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að fjármálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og sérstaklega að ráðuneytið gerði grein fyrir þeirri niðurstöðu, að um sambærileg störf væri að ræða í skilningi 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 23. febrúar 1994, segir meðal annars:

„Um árábil hafa starfað tveir eftirlitsmenn með ökumælum og hafa þeir á síðustu tveimur árum verið á launaskrá hjá ráðuneytinu, en annar þeirra var áður starfsmaður Tollstjórans í Reykjavík. Þessir menn hafa starfað undir stjórn tekju- og laga-skrifstofu ráðuneytisins. Um starfssvið þeirra vísast til hjálagðrar starfslýsingar, dags. 29. desember sl. Á allra síðustu árum hefur það oftsinnis verið rætt að efla þyrfti mælaeftirlit á vegum úti og hefur þá meðal annars verið rætt um það að færa eftirlitið til Vegagerðar ríkisins því þannig mætti nýta þá starfsmenn sem vegagerðin hefur í eftirliti með þungatakmörkunum á vegum. Ákvörðun um flutning eftirlits með ökumælum til vegagerðarinnar var síðan tekin um mánaðarmótin nóvember–desember sl. Ákveðið var að flyta verkefninu eins og unnt var m.a. vegna þess að mikill þrýstingur var á ráðuneytið frá hagsmunaaðilum í landflutningum um að eftirlit með ökumælum yrði bætt. Með því að flytja eftirlit með ökumælum til Vegagerðar ríkisins var unnt að fjölga eftirlitsmönnum með ökumælum úr tveimur í átta og var afráðið að það yrði umferðareftirlitsdeild vegagerðarinnar sem færi með yfirstjórn þessa eftirlits.

Þegar fyrir lá að mælaeftirlitið færi frá ráðuneytinu til vegagerðarinnar var [A] og [. .] tilkynnt um hinn fyrirhugaða flutning og þess óskað að þeir héldu áfram

störfum við mælaeftirlitið þar sem þeir hafa langa reynslu og mikla þekkingu á þessum málum. Var það von ráðuneytisins að reynsla þeirra og þekking mundi nýtast við uppbyggingu á betra og skilvirkara eftirliti með öikumælum. Við flutninginn til Vegagerðar ríkisins var þeim m.a. boðin launahækkun sem nam fjórum launaflokkum.

Það er skoðun ráðuneytisins að það starf sem [A] var boðið hjá Vegagerð ríkisins var í aðalatriðum það sama og starf hans hjá ráðuneytinu. Það sem átti að breytast var að hann hefði einnig þurft að taka þátt í mælingum á þunga bifreiða á vegum auk þess sem starf hans hefði að einhverju leyti falist í því að afla og miðla upplýsingum um færð á þjóðvegum landsins (sjá starfslýsingu vegagerðarinnar). [. . .]“

Ég ritaði vegamálastjóra bréf 21. mars 1994 og óskaði eftir upplýsingum frá Vegagerð ríkisins um starfsskyldur vegaeftirlitsmanna, eftir 1. janúar 1994, sérstaklega hve mikill þáttur eftirlit með öikumælum væri í heildarstarfi vegaeftirlitsmanna. Fram kemur í yfirliti yfir starfssvið umferðareftirlitsmanna, sem mér barst frá vegagerðinni 19. apríl 1994, að starfssvið og verkefni umferðareftirlitsmanna séu „eftirlit með öxulþunga og ástandi þungaskattsökumæla bifreiða, skráning brota og skýrslugerð til viðkomandi umfjöllunaradila. Vinna við upplýsingaöflun og miðlun upplýsinga um færð á þjóðvegum.“ Þá segir: „Eftirlit með þungaskattsökumælum er 25–30% af starfi umferðareftirlitsmanns.“ Í bréfi Vegagerðar ríkisins til mín, dags. 15. apríl 1994, segir: „Það athugast, að hlutur eftirlits með öikumælum í heildarstarfi umferðareftirlitsmanna, 25–30%, er áætlaður og mun ekki koma nánar í ljós fyrr en með frekari reynslu.“

Ég gaf A kost á að gera athugasemdir við bréf fjármálaráðuneytisins og bréf Vegagerðar ríkisins, sem hann gerði með bréfum, dags. 7. mars og 1. maí 1994. Ég gaf fjármálaráðuneytinu kost á að gera athugasemdir við bréf A, með bréfi dags. 5. maí 1994.

Hinn 17. nóvember 1994 ritaði ég fjármálaráðuneytinu bréf og óskaði eftir upplýsingum um það, hvort ekki væri óumdeilt, að staða A hjá fjármálaráðuneytinu hefði verið lögð niður í skilningi 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, og að eina ágreiningsefni málsins væri, hvort A hafi verið boðin sambærileg staða í merkingu sama lagaákvæðis.

Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 25. nóvember 1994, og segir þar m.a. svo:

„Af hálfu ráðuneytisins er ekki véfengt að staða [A] hjá ráðuneytinu hafi verið lögð niður í skilningi 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Hins vegar ítrekar ráðuneytið þá skoðun sína að [A] hafi hafnað sambærilegri stöðu á vegum ríkisins og samkvæmt framangreindu lagaákvæði því fyrirgert rétti sínum til biðlauna. Á þeim tíma er lýsing Vegagerðar ríkisins á hinu nýja starfi var samin, í mars 1994, var lítil reynsla komin á hið nýja starf. Kemur enda fram í bréfi [. . .], framkvæmdastjóra Vegagerðarinnar, frá 21. mars 1994, að hlutur eftirlits með öikumælum í heildarstarfi umferðareftirlitsmanna væri áætlaður og kæmi ekki ljós fyrr en með frekari reynslu. Það var ekki fyrr en á miðju þessu ári sem eftirlit Vegagerðarinnar með öikumælum var orðið virkt og er það nú virkara en nokkru sinni fyrr. Að mati ráðuneytisins hefði aðlögunartími Vegagerðarinnar vegna þessa nýja verkefnis orðið mun skemmri ef starfskrafta [A] hefði notið við. Hugmyndin var sú, að [A] nýtti í hinu nýja starfi kunnáttu sína og reynslu til að leiðbeina og verða aðaldrifkrafturinn við framkvæmd eftirlits með öikumælum, eftir að það var falið Vegagerðinni, en starf hans í ráðuneytinu fólst einmitt í slíku eftirliti. Þá var og [A] boðin launahækkun sem nam fjórum launaflokkum. Telur ráðuneytið því engum vafa undirorpið að starf það sem [A] var boðið hjá Vegagerðinni hafi verið fyllilega sambærilegt við starf það er hann annaðist hjá ráðuneytinu.“

Með bréfi, dags. 29. nóvember 1994, kynnti ég A framangreint bréf ráðuneytisins.

IV.

Í álitinu mínu tók ég eftirfarandi fram um heimildir stjórnvalda til að breyta störfum ríkisstarfsmanna, færa starfsmenn úr einu starfi í annað og að leggja niður stöður, sem ekki eru lögbundnar:

„Breyting á verklagi stjórnvalda, skipulagi þeirra eða skiptingu verkefna á milli þeirra, hefur oft í för með sér, að breyta verður störfum ríkisstarfsmanna. Stjórnvöld hafa heimild til þess að breyta störfum ríkisstarfsmanna, enda séu slíkar breytingar í samræmi við lög, byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og ekki meira íþyngjandi í garð starfsmanna en nauðsyn ber til. Þó að stjórnvöld hafi töluvert svigrúm til þess að ákveða, til hvaða breytinga skuli gripið í tilefni af endurskipulagningu hjá hinu opinbera eða öðrum breytingum, eru því þó ákveðin takmörk sett, hvaða breytingar ríkisstarfsmenn verða að þola. Það fer eftir eðli og umfangi þeirra breytinga, sem gerðar eru á starfi ríkisstarfsmanns, hvaða mörk réttarreglur setja stjórnvöldum við slíkar breytingar.

Samkvæmt 33. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er ríkisstarfsmanni skylt að hlíta lögmæltum *breytingum á störfum* hans og verkahring frá því, er hann tók við starfi, enda hafi breytingin ekki áhrif til skerðingar á launakjörum hans eða réttindum. Það sama gildir um breytingar, sem yfirmaður starfsmanns ákveður, en slíkri ákvörðun getur starfsmaður skotið til ráðherra.

Samkvæmt 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar getur forseti Íslands *flutt embættismenn úr einu embætti í annað*, enda missi þeir einskis af embættistekjum sínum. Veita skal þeim kost á að velja um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk. Sérreglur gilda um umboðsstarfalausa dómara, sbr. 61. gr. stjórnarskrárinnar. Fræðimenn hafa talið að sams konar reglu og fram kemur í 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar verði beitt um tilflutning annarra ríkisstarfsmanna, sbr. 5. tl. 4. gr. laga nr. 38/1954.

Loks geta stjórnvöld ákveðið að *leggja niður stöðu*, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, enda sé staðan ekki lögbundin. Í 14. gr. laga nr. 38/1954 er m.a. fjallað um réttindi þeirra ríkisstarfsmanna, sem látið hafa af starfi, þar sem staða þeirra hefur verið lögð niður.“

V.

Um mat á því skilyrði biðlaunagreiðslu, að sá sem krefst biðlauna hafi ekki hafnað sambærilegri stöðu á vegum ríkisins, sagði svo í álitinu:

„Af skýringum fjármálaráðuneytisins er ljóst, að ráðuneytið hafi ákveðið að leggja niður stöðu A sem vegaeftirlitsmanns hjá fjármálaráðuneytinu í skilningi 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Af hálfu A er ekki gerð athugasemd við efni þeirrar ákvörðunar og því haldið fram, að umrædd staða hafi verið lögð niður. Eins og mál þetta hefur verið lagt fyrir mig, er einungis deila um það, hvort A hafi verið boðin sambærileg staða í skilningi lokamáls. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem hann hafi hafnað, þannig að hann eigi ekki rétt til biðlauna.

Ákvæði 1. mgr. 14. gr. eru svohljóðandi:

„Nú er staða lögð niður, og skal þá starfsmaður jafnan fá föst laun, er starfanum fylgdu, greidd í 6 mánuði frá því að hann lét af starfi, ef hann hefur verið í þjónustu ríkisins skemur en 15 ár, en í 12 mánuði, eigi hann að baki lengri þjónustualdur, enda hafi hann þá ekki hafnað annarri sambærilegri stöðu á vegum ríkisins.“

Í greinargerð með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 38/1954, segir, að tilgangurinn með setningu 14. gr. laganna sé annars vegar að tryggja starfsmanni í þessum sporum

laun, sem samsvari ríflegum uppsagnarfresti, og hins vegar að tryggja að starfsmaður eigi að öðru jöfnu rétt til sömu stöðu, verði hún stofnuð aftur innan tiltölulega skamms tíma. (Alpt. 1953, A–deild, bls. 422). Við mat á skilyrði því, sem fram kemur í niðurlagsákvæði 1. mgr. 14. gr. laganna, að sá, sem krefst biðlauna, hafi ekki hafnað sambærilegri stöðu á vegum ríkisins, verður að líta til allra þeirra þátta, sem máli skipta um starf og stöðu viðkomandi. Það verður því ekki talið nægja, til þess að um sambærilega stöðu sé að ræða, að sömu laun séu boðin fyrir nýtt starf á vegum ríkisins, heldur verður starfið að vera sambærilegt, að því er snertir viðfangsefni og starfssvið, virðingu og ábyrgð. Þá hefur verið við það miðað, að meta verði hagsmuni þess, sem boðin er ný staða, á þeim tíma, sem honum er boðið starfið, og það eins þótt starf það, sem boðið er, sé þá ómótað, sbr. Hrd. 1991, bls. 14.

Í gögnum þeim, sem fjármálaráðuneytið lét fylgja bréfi sínu, dags. 23. febrúar 1994, er starfslýsing fyrir eftirlitsmann með öikumælum díselbifreiða, dags. 29. desember 1993. Í kvörtun A kemur fram, að hann hafi samið starfslýsinguna, að fyrirlagi fjármálaráðuneytisins, og hafi hún svo verið staðfest af [. . .] f.h. ráðuneytisins. Í starfslýsingunni segir um starfssvið eftirlitsmanna:

„Eftirlit með öikumælum og búnaði þeirra, þ.e. að innsigli og frágangur á öikumælum sé í samræmi við reglur sem í gildi eru um slíkan búnað. Starfið er fólgið í því að skoða mælabúnað díselbifreiða sem greiða þungaskatt eftir öikumæli. Starfsvettvangur er landið allt.“

Í uppkasti að starfslýsingu fyrir vegaeftirlitsmenn, sem afhent var á fundi 20. desember 1993 og kynnt A, segir um starfssvið og verkefni vegaeftirlitsmanna:

„Eftirlit með að öxulþungi og ástand þungaskattsökumæla bifreiða á þjóðvegum landsins sé í samræmi við reglur. Vinna á skrifstofu Vegagerðarinnar við upplýsingaöflun og miðlun upplýsinga um færð á þjóðvegum. Vinna við tilheyrandi skráningu samkvæmt sérstökum vinnureglum. Útgáfa undanþága frá öxulþungareglum vegna sérstakra þungaflutninga. Vinna við umferðarkannanir. Eftirlit með að vetrarþjónusta sé í samræmi við reglur. Annast önnur tilfallandi störf.“

Um tilgang starfs segir í starfslýsingu, að vegaeftirlit sinni því hlutverki, sem því sé ætlað, til að markmiðum Vegagerðarinnar verði náð á sem bestan og hagkvæmastan hátt, og um ábyrgð segir svo í uppkasti að starfslýsingu:

„Að unnið sé að því að ná markmiðum Vegagerðarinnar, þar á meðal að vegfarandur fái góða þjónustu á þjóðvegum landsins og þeim séu veittar upplýsingar um færð og annað sem máli skiptir til þess að umferð sé greið og örugg.“

Svo sem áður greinir, sendi framkvæmdastjóri Vegagerðar ríkisins upplýsingar um starfssvið umferðareftirlitsmanna með bréfi sínu, dags. 15. apríl 1994, þar sem fram kemur, að eftirlit með þungaskattsökumælum sé 25–30% af starfi umferðareftirlitsmanns í mars 1994.“

VI.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 16. desember 1994, sagði:

„Í kvörtun sinni hefur A vísað til þess, að í stöðu þeirri, sem hann gegndi hjá fjármálaráðuneytinu sem eftirlitsmaður öikumæla, hafi hann tekið ákvarðanir um þær eftirlitsferðir, sem farnar voru innan og utan borgarmarka, framkvæmd þeirra og stjórnun, séð

um að veita starfsmönnum úti á landi og skoðunarmönnum á námskeiði hjá Bifreiðaskoðun Íslands hf. upplýsingar um innsíglun og viðgerðir á öikumælum. Í starfi sínu hjá fjármálaráðuneytinu hafi hann gegnt fulltrúastöðu frá árinu 1988, en hjá Vegagerð ríkisins hafi hann átt að vera í lægsta þrepi sem vegaeftirlitsmaður. Í bréfi A, dags. 7. mars 1994, sem hann ritaði í tilefni af bréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 23. febrúar 1994, tekur hann fram, að það hafi komið skýrt fram á fundi hjá Vegagerð ríkisins 20. desember 1993, að þeir tveir eftirlitsmenn, sem störfuðu hjá fjármálaráðuneytinu, ættu ekki að hafa mælaeftirlit að aðalstarfi hjá Vegagerð ríkisins. Kemur það og fram í bréfi framkvæmdastjóra Vegagerðar ríkisins til fjármálaráðuneytisins, dags. 21. desember 1993. Þessari lýsingu A hefur ekki verið andmælt af fjármálaráðuneytinu.

Að virtum framangreindum starfslýsingum og því, sem komið hefur fram af hálfu stjórnvalda í tilefni af kvörtun A, er það álit mitt, að hann hafi ekki hafnað sambærilegri stöðu í skilningi 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, er hann neitaði að taka við stöðu vegaeftirlitsmanns hjá Vegagerð ríkisins í desember 1993 í stað starfs sem eftirlitsmaður með öikumælum hjá fjármálaráðuneytinu. Þáttur eftirlits með gjaldmælum, sem var það starf, sem A gegndi áður, var óákveðinn í starfi vegaeftirlitsmanna. Þó lá ljóst fyrir, þegar A var boðin staðan, að þeir, sem áður höfðu gegnt starfi eftirlitsmanna, skyldu gegna sömu störfum og vegaeftirlitsmenn almennt, en ekki gegna sérstökum störfum við eftirlit gjaldmæla. Var sá þáttur síðar áætlaður um 25–30% af starfi umferðareftirlitsmanns. Þá er ótvírátt, að aðrir þættir í starfi vegaeftirlitsmanns, síðar umferðareftirlitsmanns, eru alls óskyldir því starfi, sem A gegndi áður, og verksvið, tilgangur starfs og ábyrgð ekki sambærileg við starfs eftirlitsmanns með öikumælum. Enda þótt fram komi, að A hafi verið boðin hærri laun í nýju starfi en hann fékk áður, verður það ekki talið ráða úrslitum við úrlausn þess, hvort um sambærilegt starf var að ræða.

Það er því skoðun mín, að ekki hafi verið skilyrði til þess, samkvæmt niðurlagsákvæði 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, að synja A um biðlaun, er staða hans sem eftirlitsmanns með öikumælum hjá fjármálaráðuneytinu var lögð niður í lok desember 1993. Beini ég þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins, að ákvörðun þessi verði tekin til endurskoðunar, fari A fram á það við ráðuneytið, og mið tekið af framangreindum sjónarmiðum við úrlausn málsins.

VII.

Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ekki hafi verið skilyrði til þess að synja A um biðlaun á grundvelli niðurlagsákvæðis 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er staða hans sem eftirlitsmanns með öikumælum bifreiða var lögð niður hinn 31. desember 1993. Af þessu sökum beini ég þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að endurupptaka mál A, fari hann fram á það, og verði þá tekið mið af framangreindum sjónarmiðum við beitingu ákvæða 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 við úrlausn málsins.“

VIII.

Með bréfi, dags. 2. maí 1995, óskaði ég upplýsinga hjá fjármálaráðherra um það, hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Svar fjármálaráðuneytisins hafði ekki borist, er skýrslan fór í prentun.

**14.6. Uppsögn ríkisstarfsmanns. Málefnaleg sjónarmið.
(Mál nr. 881/1993)**

A kvartaði yfir starfslokum sínum hjá Orðabók Háskólans. A var sagt upp störfum, með þriggja mánaða fyrirvara, í samræmi við ákvæði í ráðningarsamningi. A taldi hins vegar að staðan hefði verið lögð niður í sparnaðarskyni og fór fram á greiðslu biðlauna. Í vottorði vinnuveitanda kom fram að A hefði látið af störfum vegna endurskipulagningar, en jafnframt kom fram í skýringum Orðabókar Háskólans að annar starfsmaður hefði verið ráðinn til Orðabókarinnar, sem talinn hefði verið hæfari.

Í bréfi til A lýsti umboðsmaður þeirri skoðun sinni að af gögnum málsins, fyrrgreindu vottorði, ráðningarsamningum og uppsagnarbréfum, yrði ekki dregin sú ályktun að staðan hefði verið lögð niður. Þá benti umboðsmaður á að heimilt hefði verið samkvæmt ráðningarsamningi að segja A upp störfum með þriggja mánaða fyrirvara. Ákvörðun um slíka uppsögn yrði þó að vera byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Það sjónarmið að segja starfsmanni upp störfum til að ráða mætti annan hæfari varð samkvæmt grundvallarreglum stjórnarsýsluréttar ekki talið ómálefnalegt. Þar sem könnun umboðsmanns hafði ekki leitt í ljós að niðurstaða Háskólans væri að öðru leyti reist á ómálefnalegum sjónarmiðum taldi umboðsmaður ekki ástæðu til atugasemda í tilefni af kvörtun A.

Í bréfi mínu til A, dags. 25. júlí 1994, lýsti ég athugun minni á kvörtun hans, sem laut að starfslokum hjá Orðabók Háskólans. Í bréfinu segir:

„1.

Málavextir eru þeir, að 10. janúar 1991 gerðuð þér ráðningarsamning við utanríkisráðuneytið. Orðabók Háskólans sagði þeim samningi upp 23. september sama árs, frá og með 1. janúar 1992, með þessum skýringum: „Á þessu stigi er ekki ljóst hvort samningurinn [við utanríkisráðuneytið] verður endurnýjaður en ef svo verður er fullvíst að um verulegan samdrátt í þýðingarstarfinu verður að ræða.“ Hinn 17. október 1991 var undirritaður nýr ráðningarsamningur milli yðar og Orðabókar Háskólans með gagnkvæmum þriggja mánaða uppsagnarfresti og tekið fram að starfið hefjist 1. janúar 1992. Hinn 25. september 1992 er yður sagt upp með svohljóðandi bréfi: „Í samræmi við ákvæði í ráðningarsamningi þínum við Orðabók Háskólans dagsettum 1.1.1992 um gagnkvæman þriggja mánaða uppsagnarfrest er þér [hér] með sagt upp störfum frá og með 1. janúar 1993 að telja. Við þökkum þér ánægjulegt samstarf.“

Hinn 11. júní 1993 óskið þér með bréfi úrskurðar Háskólaráðs um það, hvort staða yðar hafi verið lögð niður. Ástæða uppsagnarinnar hafi ekki verið tilgreind og því sé það óljóst. Teljist staðan hafa verið lögð niður í sparnaðarskyni, viljið þér vita, hvort þér eigið ekki rétt á biðlaunum. Kæra yðar var afgreidd á háskólaráðsfundi 26. ágúst 1993. Segir í bókun fundarins:

„Upp var tekið frá síðasta fundi mál [A], fyrrum starfsmanns Orðabókar Háskólans. Inn á fundinn kom [. . .], formaður stjórnar Orðabókar Háskólans, og greindi frá málinu frá sjónarhóli stjórnarinnar. Háskólaráð féllst á þá skýringu sem fram kom í bréfi stjórnar Orðabókar Háskólans, dags. 11. júlí sl., og fól rektor að svara bréfi [A].“

Í bréfi frá Orðabók Háskólans til rektors, dags. 13. júlí 1993, segir:

„Með vísan til að [A] hefur snúið sér til Háskólaráðs skal eftirfarandi tekið fram:

1. [A] var sagt upp með þriggja mánaða fyrirvara í samræmi við ákvæði þar að lútandi í ráðningarsamningi hans.
2. Annar starfsmaður, [B], BA, var ráðin í stað [A] og hóf störf á Orðabók Háskólans 1.1.1993. Þessi ráðstöfun breytti engu um fjölda stöðugilda við Orðabók Háskólans.
3. Af framansögðu er ljóst að kröfur [A] til biðlauna eiga ekki rétt á sér.“

2.

Ég óskaði eftir gögnum málsins með bréfi til rektors Háskóla Íslands, dags. 23. september 1993. Þau bárust mér 9. desember 1993. Með bréfi, dags. 14. desember 1993, óskaði ég skýringa á eftirtöldum atriðum:

- „1. Til hvaða starfa [A] hafi verið ráðinn samkvæmt þeim ráðningarsamningum, sem við hann hafi verið gerðir, og hver hafi í reynd verið störf hans hjá Orðabók Háskólans.
2. Hvort starfsmaður sá, sem ráðinn var í stað [A], hafi tekið við störfum [A]. Hafi svo verið, óska ég eftir því, að gerð verði grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem lágu til grundvallar uppsögn [A].“

Í svarbréfi, dags. 24. janúar 1994, er vísað í bréf, stjórnarformanns Orðabókar Háskólans til framkvæmdastjóra starfsmannasviðs Háskóla Íslands. Í því koma fram eftirfarandi svör við spurningum mínum:

„1) Í ráðningarsamningi [A] kemur ekki fram að hann sé ráðinn til tiltekinna starfa hjá Orðabók Háskólans og á það reyndar við um alla starfsmenn stofnunarinnar. Forstöðumaður fer með daglega verkstjórn á Orðabók Háskólans og ákvarðaði því störf [A] líkt og annarra. Á starfstíma sínum gegndi [A] ýmsum störfum, m.a. ritstjórnarvinnu, orðtöku og umsjón með textasafni.

2) Ástæða þess að annar maður var ráðinn í stað [A] var sú að það var talið þjóna hagsmunum stofnunarinnar þar sem sá er kom í hans stað var talinn hæfari en [A].“

Með bréfi 21. mars 1994 fór ég þess á leit við háskólarektor, að hann léti mér í té upplýsingar um, hvenær B hefði hafið störf hjá Orðabók og hvort hún starfaði þar enn. Jafnframt óskaði ég upplýsinga um, hvort starfsmönnum Orðabókar Háskólans hefði fækkað í kjölfar þess, að þér létuð af störfum hjá stofnuninni. Mér bárust umbeðnar upplýsingar með bréfi Háskóla Íslands 28. apríl 1994. Í bréfi Háskólans var vísað til bréfs formanns stjórnar Orðabókar Háskólans frá 30. mars 1994, en þar segir:

- „1) Samkvæmt meðfylgjandi afriti af ráðningarsamningi, dagsettum 28. október 1992, hófst það starf, sem [B] enn gegnir við Orðabók Háskólans fyrsta janúar 1993.
- 2) Samkvæmt meðfylgjandi fylgiblaði með ráðningarsamningi, dagsettu 2. nóvember 1992, kom [B] í stað [A] og hafði því ráðning hennar engin áhrif á fjölda starfsmanna á Orðabók Háskólans.“

Athugasemdir yðar við framangreint bréf bárust mér 19. maí s.l. Á fundi, er ég átti með framkvæmdastjóra starfsmannasviðs Háskólans og formanni stjórnar Orðabókar Háskólans 18. júlí s.l., bárust mér frekari upplýsingar um mál það, er kvörtun yðar lýtur að.

3.

Meðal gagna málsins, sem þér hafið lagt fram, er vottorð vinnuveitanda, dags. 7. janúar 1993, undirritað af ... f.h. Orðabókar Háskólans. Þar kemur fram, að þér hafið látið af

störfum „vegna endurskipulagningar“. Vottorð þetta er gefið út í tengslum við umsókn um atvinnuleysisbætur.

Ég tel, að sú ályktun verði ekki dregin af þessu vottorði eða af öðrum gögnum málsins, ráðningarsamningum og uppsagnarbréfum, að staða yðar hafi verið lögð niður frá 1. janúar 1993. Einnig kemur fram á fylgiblaði með ráðningarsamningi B, dags. 9. nóvember 1993, að hún komi í stað yðar.

Samkvæmt ráðningarsamningi var heimilt að segja yður upp störfum með þriggja mánaða fyrirvara. Ákvörðun um slíka uppsögn varð aftur á móti að vera byggð á mál-efnalegum sjónarmiðum. Fram kemur í bréfi Orðabókar Háskólans til mín, dags. 24. janúar 1994, að yður hafi verið sagt upp störfum svo hægt væri að ráða starfsmann, sem talinn var hæfari. Samkvæmt grundvallarreglum stjórnsýsluréttar verður ekki talið, að þetta sjónarmið sé ómál-efnalegt. Þar sem könnun mín hefur ekki leitt í ljós, að niðurstaða Háskólaráðs sé að öðru leyti reist á ómál-efnalegum sjónarmiðum, tel ég ekki ástæðu til athugasemda af minni hálfu. Er afskiptum mínum af máli þessu því lokið, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

14.7.

**Starfsgengisskilyrði. Almennt hæfi.
Skyldubundið mat stjórnvalda. Meðalhófsreglan.
Ökuleyfissvipting. Stjórnvaldsfyrirmæli.
(Mál nr. 912/1993)**

Stéttarfélag lögfræðinga í ríkisþjónustu kvartaði annars vegar yfir því að lögfræðingar hefðu verið ráðnir í nýjar stöður við þrjá héraðsdómstóla landsins án þess að stöðurnar hefðu verið auglýstar. Hins vegar kvartaði félagið yfir reglum þeim sem dóms- og kirkjumálaráðherra setti 8. mars 1993 um ölvunarakstur lögreglumanna, lögreglustjóra og fulltrúa lögreglustjóra.

Eftir athugun á gögnum málsins og skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að því er laut að fyrra kvörtunarefni félagsins, ákvað umboðsmaður að kanna sérstaklega, að eigin frumkvæði, hvernig Stjórnarráð Íslands og stofnanir, sem undir það heyra, beittu ákvæðum starfsmannalaga nr. 38/1954, um auglýsingu lausra staðna. Fjallaði umboðsmaður því ekki frekar um þann lið kvörtunar félagsins.

Í reglum þeim, sem dóms- og kirkjumálaráðherra hafði sett 8. mars 1993 í bréfi til allra lögreglustjóra, ríkissaksóknara og Lögregluskóla ríkisins, kom fram að framvegis skyldi lögreglumaður, sem gerðist sekur um ölvunarakstur, og áfengismagn væri í lægri mörkum, hljóta áminningu eða sæta tilflutningi í starfi eða launalausum leyfi. Brot þar sem áfengismagn væri í hærri mörkum svo og ítrekuð brot teldust brottrekstrarsök. Sama ætti við um löglærða fulltrúa við lögreglustjóraembættin og lögreglustjórana sjálfa. Kvörtun Stéttarfélags lögfræðinga í ríkisþjónustu laut að stöðu löglærðra fulltrúa sýslumanna. Kvörtunin beindist að því að hvorki ráðherra né lögreglustjórar hefðu kynnt félagsmönnum reglur þessar. Þá taldi félagið að reglurnar skorti lagastoð og gengju lengra en lög heimiluðu.

Umboðsmaður taldi að umræddar reglur fælu ekki í sér sjálfstæðar heimildir til að beita löglærða fulltrúa stjórnsýsluviðurlögum í tilefni af ölvunarakstri. Um væri að ræða viðmiðunarreglur sem settar væru á grundvelli stjórnunarheimildar ráðherra sem æðsta stjórnvalds á þessu sviði. Væru reglurnar ætlaðar til að samræma úrlausnir í málum sem þessum. Taldi umboðsmaður dóms- og kirkjumálaráðuneytinu heimilt að setja reglur sem þessar enda væru þær í samræmi við lög. Þó væri stjórnvöldum óheimilt að afnema með slíkum reglum það mat sem ákvörðun í hverju máli væri komin undir, en leggja bæri mat á hvert mál fyrir sig og leysa úr því á sjálfstæðan hátt.

Umboðsmaður féllst á það sjónarmið Stéttarfélags lögfræðinga í ríkisþjónustu að það teldist ekki til almennra hæfisskilyrða löglærðra fulltrúa sýslumanns að hafa ökuréttindi, og að af þeim sökum hefði svipting ökuréttinda sem slík ekki áhrif á starfsgengi þeirra. Í öðru lagi var á það bent af hálfu félagsins að ölvunarakstur væri ekki brot sem leitt gæti til flekkunar mannorðs og gæti því ekki réttlætt að löglærðum fulltrúa væri vikið frá störfum samkvæmt 2. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Umboðsmaður taldi að yfirleitt leiddi dómur fyrir ölvunarakstur ekki til þess að löglærðir fulltrúar sýslumanns glötuðu starfsgengi. Loks byggði félagið á því að tæpast væri heimilt að víkja löglærðum fulltrúum úr starfi á grundvelli III. kafla laga nr. 38/1954 vegna ölvunaraksturs sem ekki hefði átt sér stað í starfi. Umboðsmaður tók fram að kröfur, sem gerðar væru til vammleysis ríkisstarfs-
manna, væru misríkar og réðust meðal annars af því trausti og virðingu sem starfinu verði að fylgja. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að taka það til athugunar hvort heimilt væri að víkja löglærðum fulltrúa sýslumanns fyrirvaralaust úr starfi í tilefni af ölvunarakstri utan starfs, en áréttaði að við beitingu 7. og 8. gr. laga nr. 38/1954 yrði stjórnvald að taka tillit til allra aðstæðna og málefnaþegra sjónarmiða við mat, m.a. þannig að eðlilegt samræmi væri á milli eðlis og grófleika brots og þeirra úrræða sem gripið væri til, sbr. 12. gr. stjórnarsýslulaga. Væri dóms- og kirkjumálaráðuneytinu óheimilt að afnema mat með afdráttarlausum reglum. Taldi umboðsmaður að fram-
angreindar reglur væru orðaðar á fullafdráttarlausan hátt og beindi því til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að taka þær til endurskoðunar.

I.

Með bréfi, dags. 13. október 1993, bar Stéttarfélag lögfræðinga í ríkisþjónustu fram kvörtun á hendur dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Í fyrsta lagi er kvartað yfir ráðningu þriggja lögfræðinga í nýjar stöður fulltrúa við héraðsdómstóla, og án þess að þær stöður hafi verið auglýstar. Í öðru lagi er kvartað yfir reglum, sem settar voru hinn 8. mars 1993, um ölvunarakstur lögreglumanna og lögreglustjóra, svo og fulltrúa þeirra.

II.

Eins og áður segir, kvartar Stéttarfélag lögfræðinga í ríkisþjónustu yfir ráðningu þriggja lögfræðinga í nýjar stöður fulltrúa við héraðsdómstóla, og án þess að þær stöður hafi verið auglýstar.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf hinn 10. nóvember 1993 og óskaði eftir gögnum málsins og skýringum ráðuneytisins, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Þær bárust mér með bréfi, dags. 28. desember 1993.

Eftir að hafa kannað gögn málsins og skýringar ráðuneytisins, hef ég ákveðið að taka upp sérstakt mál, að eigin frumkvæði, með vísan til 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og kanna hvernig ákvæðum 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 um auglýsingu lausra staða er beitt af Stjórnarráði Íslands svo og stofnunum, sem undir það heyra. Af þeim sökum hef ég ákveðið að fjalla ekki nánar um kvörtun Stéttarfélags lögfræðinga í ríkisþjónustu, er lýtur að 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954. Félaginu verða hins vegar kynntar niðurstöður ofangreinds máls, þegar þær liggja fyrir.

III.

1.

Þá kvartar Stéttarfélag lögfræðinga í ríkisþjónustu yfir reglum, sem settar voru um ölvunarakstur lögreglumanna og lögreglustjóra, svo og löglærðra fulltrúa þeirra af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 8. mars 1993. Í bréfi félagsins segir svo um reglurnar:

„Í mars síðastliðnum var þess getið í hádegisfréttum ríkisútvarpsins að dómsmálaráðherra hefði sett reglur um ölvunarakstur lögreglumanna og lögreglustjóra. Ráðuneytið kynnti félagsmönnum SLÍR þessar reglur ekki frekar. Stjórn félagsins komst yfir bréf ráðuneytisins dags. 8. mars 1993 þar sem tilgreindar reglur var að finna. En ráðuneytið hafði sent öllum lögreglustjórum afrit bréfsins. Ekki er vitað til þess að lögreglustjórar hafi kynnt félagsmönnum SLÍR þessar reglur. Stjórn SLÍR ritaði dómsmálaráðherra bréf þann 3. maí 1993 þar sem setningu ofangreindra reglna var mótmælt og þess krafist að þær yrðu dregnar til baka. Eins og fram kemur í bréfinu er það álit stjórnar SLÍR að reglurnar hafi ekki lagastoð og gangi lengra en lög heimila.“

Ofangreint bréf til allra lögreglustjóra, ríkissaksóknara og Lögregluskóla ríkisins, dags. 8. mars 1993, hljóðar svo:

„Efni: Ölvunarakstur lögreglumanna

Ráðuneytið hefur um langt skeið talið nauðsynlegt að móta þurfi reglur um það, hvernig eigi að taka á málum lögreglumanna sem eru staðnir að því að aka undir áhrifum áfengis. Ákvæði starfsmannalaganna eru fáorð um þetta efni. Í 7. gr. þeirra segir að rétt geti verið að veita starfsmanni lausn um stundarsakir, ef hann hefur verið ölvaður að starfi. Í tilvikum, þar sem starfsmenn eru undir áhrifum við akstur, t.d. lögreglumenn, hefur reynslan sýnt að slíkt gerist yfirleitt utan starfs, þó fyrir hafi komið að það hafi gerst í starfi.

Vandinn sem við blasir, þegar sekt lögreglumanns hefur verið sönnuð, og hann hefur verið sviptur ökuleyfi í skemmri eða lengri tíma, er mjög mikill og veruleg röskun fylgir sviptingunni. Lögreglumenn þurfa starfsins vegna að hafa gild ökuréttindi, nema e.t.v. fámennur hópur lögreglumanna í stærri lögreglulíðum, sem sinnir sérhæfðum verkefnum af ýmsu tagi. Því eru takmörk sett hvaða störf er unnt að finna lögreglumönnum, sem ekki hafa ökuréttindi. Í sumum umdæmum er óhjákvæmilegt að lögreglumenn séu með ökuréttindi.

Stjórnvöld er fara með fyrirsvar starfsmannamálefna hafa ekki mótað neins konar reglur um meðferð mála af þessu tagi, hvorki fyrir lögreglumenn eða aðra hópa eða stéttir. Ráðuneytið hefur haldið að sér höndum um setningu reglna, en nú er svo komið að ekki er unnt að bíða öllu lengur.

Hefur ráðuneytið ákveðið að hafa hliðsjón af dönskum reglum og að framvegis skuli gilda þær reglur, að lögreglumaður sem gerist sekur um ölvunarakstur, þar sem áfengismagnið er í lægri mörkum, hljóti áminningu en fái að starfa áfram. Sé áfengismagnið í hærri mörkum telst það brottrekstrarsök, og hið sama gildir ef lögreglumaður gerist ítrekað sekur um ölvunarakstur. Lögreglumaður, sem gerist sekur um ölvunarakstur í lægri mörkum og starfar á slíkum stað að ökuréttindi er algjört starfsskilyrði, verður að þurfa að sæta því að vera færður til annarra starfa á sama stað eða á annan stað meðan sviptingartími líður eða þá að fá launalaust leyfi frá störfum.

Þá skal tekið fram að þessi regla tekur ekki aðeins til allra lögreglumanna, heldur einnig til löglærðra fulltrúa við lögreglustjóraembættin og lögreglustjóranna sjálfra.“

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf 10. nóvember 1993 og óskaði eftir gögnum málsins og skýringum ráðuneytisins. Þær bárust mér með bréfi, dags. 28. desember 1993. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Forsaga þess að settar voru reglur um viðbrögð við ölvunarakstri lögreglumanna og lögreglustjóra er það ósamræmi sem verið hefur í afgreiðslu mála undan-

farna tvo áratugi, þegar lögreglumenn hafa verið staðnir að því að aka undir áhrifum áfengis. Í flestum tilvikum þegar lögreglumenn hafa verið staðnir að ölvunarakstri hefur það verið utan starfs. Sums staðar hafa þeir verið færðir til í starfi og falin önnur verkefni, þar sem ekki kemur að verulegri sök þótt þeir séu án ökuréttinda. Í öðrum tilvikum hefur þeim verið veitt launalaust leyfi meðan sviptingartími líður, og svo eru dæmi þess að lögreglumenn hafi alfarið verið látnir hætta störfum. Almennt eru því þröng takmörk sett hvaða störf er unnt að finna lögreglumönnum, sem ekki eru með ökuréttindi, auk þess sem aðstaða þar að lútandi getur verið mismunandi eftir umdæmum.

Í nokkur ár hefur staðið til í ráðuneytinu að setja samræmdar reglur um það hvernig skuli brugðist við ef lögreglumaður er staðinn að ölvunarakstri og var það gert með bréfi ráðuneytisins til allra lögreglustjóra, dags. 8. mars sl. Þegar þessar reglur voru settar var tekið mið af þeim reglum, sem gilda hjá lögreglunni í Danmörku.

Samkvæmt bréfinu var ákveðið að lögreglumaður sem gerist sekur um ölvunarakstur, þar sem áfengismagn er í lægri mörkum, skuli hljóta áminningu, en fær að starfa áfram. Í slíkum tilvikum þarf hann hugsanlega að seta því að vera færður til annarra starfa eða verða að taka launalaust leyfi meðan sviptingartími líður, ef kostur á öðrum störfum í lögregluliðinu er ekki til staðar. Sé áfengismagnið hins vegar í hærri mörkum telst það brottrekstrarsök og hið sama gildir um ítrekaðan ölvunarakstur.

Vegna þeirrar fyrirmyndar, sem lögreglumenn eiga að vera, ekki síst hvað löghlýðni snertir, er það álit ráðuneytisins að ölvunarakstur lögreglumanns sé til þess fallinn að varpa rýrð á virðingu lögreglunnar og tiltrú á hana. Það sama hlýtur eðli máls samkvæmt að gilda um alla í lögreglunni, þar með talið lögreglustjórana og þá löglærðu fulltrúa sem fara með lögreglustjórn.

Samkvæmt 3. tl. 1. gr. reglugerðar um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl. nr. 660/1981 skal lögreglumaður hafa almenn ökuréttindi til bifreiðaaksturs. Samkvæmt 5. tl. 3. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er það almennt skilyrði til að fá skipun, setningu eða ráðningu í stöðu að viðkomandi hafi óflekkað mannorð, enda sé þess gætt að hann sé að öðru leyti haldinn annmörkum, er gera mundu hann óverðugan til að gegna slíkri stöðu og samkvæmt 2. tl. 4. gr. sömu laga skal líta svo á að skipaður maður geti gegnt stöðu sinni nema hann fullnægi ekki lengur skilyrðum 3. gr. laganna.

Með hliðsjón af framangreindum lagaákvæðum telur ráðuneytið að sér hafi verið heimilt að setja almennar reglur um skilyrði þess að menn geti haldið starfi vegna þeirra atriða er greinir í bréfi þess frá 8. mars sl.

Ráðuneytið telur að ekki sé unnt að gera vægari kröfur til lögreglustjóra og löglærðra fulltrúa þeirra hvað þetta varðar heldur en um lögreglumenn.“

Hinn 29. desember 1993 ritaði ég Stéttarfélagi lögfræðinga í ríkisþjónustu bréf og gaf þeim færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf ráðuneytisins. Mér bárust svör félagsins með bréfi þess, dags. 18. janúar 1994.

2.

Samkvæmt 1. mgr. 45. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 má enginn stjórna eða reyna að stjórna vélknúnu ökutæki, ef hann er undir áhrifum áfengis. Samkvæmt 103. gr. sömu laga getur lögreglustjóri svipt ökumann ökurétti til bráðabirgða svo fljótt sem unnt er, telji hann skilyrði til sviptingar vera fyrir hendi.

Í 100. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 er fjallað um refsingar við brotum gegn umferðarlögum. Í 102. gr., sbr. 101. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, sbr. lög nr. 44/1993, er fjallað um

sviptingu ökuréttar. Það fer m.a. eftir eðli brots og afstöðu ökumanns, hvort máli verður lokið með sátt skv. 115. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála eða dómi.

Þegar máli hefur verið lokið með sátt eða dómi, sem leiðir til sviptingar ökuréttar í tilefni af ölvunarakstri, getur það haft áhrif á störf þess manns, sem sviptur er ökurétti, og jafnvel starfsgengi til opinbers starfs. Í þessu sambandi koma til athugunar reglur þær, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið setti um ölvunarakstur lögreglumanna hinn 8. mars 1993. Hér er því um að ræða starfsmannamál skv. lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Kemur þá til úrlausnar, hvort starfsmaður uppfylli enn almenn hæfisskilyrði til þess að gegna stöðu sinni, hvort hann skuli beittur stjórnsluviðurlögum vegna brota í opinberu starfi o.s.frv.

3.

Í reglum þeim, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið setti 8. mars 1993, er ekki vitnað til ákveðinnar lagaheimildar fyrir þeim. Í bréfi ráðuneytisins 28. desember 1993 segir, að „með hliðsjón“ af 3. t. l. 1. gr. reglugerðar nr. 660/1981 um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl. svo og 5. tölul. 3. gr. og 2. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, telji ráðuneytið, að sér hafi verið heimilt að setja reglurnar. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 28. desember 1993, kemur meðal annars fram, að undanfarna tvo áratugi hafi verið ósamræmi í afgreiðslu mála, er snert hafi ölvunarakstur, og séu reglurnar settar til lausnar á því vandamáli. Óumdeilt er að reglur þessar hafa ekki verið birtar opinberri birtingu, sbr. 2. og 7. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.

Að framansögðu athuguðu tel ég því, að reglurnar verði ekki taldar sjálfstæð réttarheimild til að beita nefnda ríkisstarfsmenn stjórnsluviðurlögum, heldur séu þær í eðli sínu viðmiðunarreglur, sem ráðuneytið hafi sett á grundvelli stjórnunarheimildar sinnar, sem æðra stjórnvald á umræddu sviði, til þess að samræma úrlausnir í slíkum málum, sem byggðar eru á reglugerð nr. 660/1981, um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl., svo og lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Ég tel, að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu sé heimilt að setja reglur um þetta efni til þess að stuðla að því, að samræmis og jafnréttis sé gætt á þessu sviði við framkvæmd hjá stjórnvöldum, enda séu umræddar reglur í *samræmi við lög*. Þó skal áréttað, að þegar stjórnvöldum er fengið vald til þess að taka ákvörðun, sem best á við í hverju máli með tilliti til allra aðstæðna, er stjórnvöldum óheimilt að afnema með slíkum reglum það mat, sem þeim er fengið. Þegar tekin er ákvörðun, sem að vissu marki er komin undir mati, t.d. um stjórnsluviðurlög vegna brots í opinberu starfi, verður stjórnvald því engu að síður að leggja mat á hvert mál fyrir sig og leysa úr því á sjálfstæðan hátt.

4.

Ég skil kvörtun Stéttarfélags lögfræðinga í ríkisþjónustu svo, að félagið telji, að reglur þær, er dóms- og kirkjumálaráðuneytið setti hinn 8. mars 1993, séu ekki í samræmi við lög. Félagið bendir aðallega á þrjú atriði í þessu sambandi.

a. *Hvort ökuréttindi séu meðal almennra hæfisskilyrða löglærðra fulltrúa lögreglustjóra.*

Í fyrsta lagi bendir félagið á, að það teljist ekki til almennra hæfisskilyrða löglærðra fulltrúa sýslumanns að hafa ökuréttindi. Af þeim sökum sé ekki heimilt að víkja starfsmanni frá störfum á grundvelli 2. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þó að hann sé sviptur ökuréttindum.

Almenn hæfisskilyrði eru í eðli sínu lögfest lágmarksskilyrði, sem opinberir starfsmenn þurfa að uppfylla til þess að geta *fengið starf* og *haldið því*. Í 3. gr. laga nr. 38/1954 eru lögfest almenn skilyrði, sem umsækjendur þurfa að uppfylla til þess að geta fengið skipun, setningu eða ráðningu í stöðu ríkisstarfsmanns og haldið stöðunni.

Í 5. tölul. 3. gr. laganna er lögfest eftirfarandi skilyrði: „Almenn menntun og þar að auki sú sérmenntun, sem lögum samkvæmt er krafist eða eðli málsins samkvæmt verður að heimta til óaðfinnanlegrar rækslu starfars.“ Í 1. gr. reglugerðar nr. 660/1981, um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl., með síðari breytingum, er getið nánar um þau almennu hæfisskilyrði, sem lögreglumenn þurfa að uppfylla. Í 4. másl. 3. tölul. 1. gr. segir: „Hann skal hafa almenn ökuréttindi til bifreiðaaksturs.“ Í 2. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins 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.“ Þar sem það er almennt hæfisskilyrði fyrir veitingu lögreglustarfa að umsækjandi hafi almenn ökuréttindi, verður að telja, að heimilt sé að víkja lögreglumanni frá starfi, ef hann uppfyllir ekki lengur þetta almenna hæfisskilyrði vegna sviptingar ökuréttar.

Reglugerð nr. 660/1981 tekur ekki til löglærðra fulltrúa sýslumanns. Í 3. mgr. 15. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 92/1989 um aðskilnað dómssvalds og umboðssvalds í héraði er það ekki lögmælt hæfisskilyrði, að fulltrúi sýslumanns þurfi að hafa ökuréttindi. Þá verður ekki séð af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, að slík skilyrði hafi verið sett í auglýsingu um stöður fulltrúa sýslumanna á grundvelli 5. tölul. 3. gr. laga nr. 38/1954. Ég tel því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi ekki sýnt fram á það, að fulltrúar sýslumanna þurfi að uppfylla það almenna hæfisskilyrði að hafa ökuréttindi. Af þeim sökum hefur svipting ökuréttar sem slík ekki áhrif á starfsgengi fulltrúa sýslumanna með sama hætti og lögreglumanna.

b. Óflekkað mannorð.

Í öðru lagi bendir félagið á, að ölvunarakstur sé ekki brot, sem leitt geti til flekkunar mannorðs í skilningi 4. tölul. 5. gr., sbr. 15. gr. laga nr. 92/1989. Af þeim sökum sé heldur ekki heimilt að víkja löglærðum fulltrúa sýslumanns frá störfum á grundvelli þeirrar meginreglu, sem fram kemur í 2. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954, þó að hann sé sviptur ökurétti.

Ákvæði 2. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1954 gildir um lögreglumenn, en þar kemur fram að umsækjandi, sem hlotið hefur dóm fyrir refsiverðan verknað, sem um ræðir í 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga, uppfylli ekki starfsskilyrði. Umrætt ákvæði 2. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1954 gildir ekki um löglærða fulltrúa sýslumanna, þar sem um þá gildir sérákvæði 4. tölul. 5. gr., sbr. 15. gr. laga nr. 92/1989, um óflekkað mannorð.

Þegar það er ákvarðað, hvort refsiverður verknaður hafi í för með sér flekkun mannorðs, hefur verið venja að leggja til grundvallar hina almennu skilgreiningu hugtaksins óflekkað mannorð í kosningalögum. 3. gr. laga nr. 80/1987 um kosningar til Alþingis hljóðar svo:

„Enginn telst hafa óflekkað mannorð sem er sekur eftir dómi um verk sem er svívirðilegt að almenningsáliti, nema hann hafi fengið uppreist æru sinnar.

Dómur fyrir refsivert brot hefur ekki flekkun mannorðs í för með sér, nema sakborningur hafi verið fullra 18 ára að aldri er hann framdi brotið og refsing sé 4 mánaða fangelsi óskilorðsbundið hið minnsta eða öryggisgæsla sé dæmd.“

Jafnvel þótt skilyrði 2. mgr. 3. gr. laga nr. 80/1987 séu uppfyllt, hefur ekki verið talið sjálfgefið að afbrot teljist svívirðilegt að almenningsáliti. Er því talið að meta þurfi eftir sem áður, hvort verk sé svívirðilegt að almenningsáliti, sbr. Hrd. 1972:74 (76). Í því sambandi virðist hafa verið byggt á því, að brot, sem refsing er lögð við í sérrefsilögum, flekki yfirleitt ekki mannorð.

Að framansögðu athuguðu verður því að telja, að yfirleitt hafi það ekki að lögum mannorðsflekkun í för með sér, þótt maður hafi verið dæmdur í refsingu og sviptingu öku-

réttar skv. XIV. kafla umferðarlaga nr. 50/1987, með síðari breytingum. Af þeim sökum verður að telja, að yfirleitt glati löglærðir fulltrúar sýslumanna ekki starfsgengi, þótt þeir hafi hlotið slíkan dóm.

c. Brot í opinberu starfi og brot, sem framin eru utan starfs.

Í bréfi Sambands lögfræðinga í ríkisþjónustu til dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 3. maí 1993, kemur fram sú skoðun stjórnar félagsins, að tæpast sé heimilt að víkja löglærðum fulltrúa sýslumanns frá starfi á grundvelli III. kafla laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, vegna ölvunaraksturs, sem ekki hefur átt sér stað í starfi.

Ef lögreglumaður eða löglærður fulltrúi sýslumanns ekur ölvaður bifreið *í starfi sínu*, er um að ræða brot í opinberu starfi, sbr. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954, sem fara ber með skv. III. kafla þeirra laga. Af því tilefni getur starfsmaður t.d. sætt áminningu eða brottvikningu, ef sakir eru miklar eða brot strekað.

Ef lögreglumaður eða löglærður fulltrúi sýslumanns ekur aftur á móti ölvaður bifreið *utan starfs*, er spurning, hvort ákvæðum 7.–11. gr. laga nr. 38/1954 verði beitt um slík tilvik. Samkvæmt 3. málsl. 28. gr. laga nr. 38/1954 hvílir sú starfsskylda á ríkisstarfsmanni, að forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu *eða utan þess*, sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað getur rýrð á það starf eða starfsgrein, er hann vinnur við. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954 er rétt að veita starfsmanni lausn um stundarsakir og fara með mál hans að öðru leyti skv. III. kafla laga nr. 38/1954, ef starfsmaður „ . . . hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða *utan þess* þykir að öðru leyti ósæmileg, óhæfileg eða ósamrýmanleg því starfi“. (Leturbreyting mín.) Af 3. málsl. 28. gr. og 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954 tel ég ljóst, að yfirmanni sé heimilt að líta t.d. til afbrota ríkisstarfsmanns, sem ekki eru framin í starfi, ef þau varpa rýrð á þau störf, sem starfsmaðurinn hefur með höndum hjá ríkinu.

Þær kröfur, sem gerðar eru til vammleysis ríkisstarfsmanna, eru misríkar og ráðast þær meðal annars eftir eðli starfsins og því trausti og virðingu, sem því verða að fylgja. Í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér er til umfjöllunar, tel ég ekki ástæðu til að taka til athugunar, hvort, og þá að hvaða skilyrðum uppfylltum, heimilt sé að víkja löglærðum fulltrúa sýslumanns fyrirvaralaust úr starfi í tilefni af ölvunarakstri utan starfs. Ég tel þó ástæðu til að árétta, að við beitingu þeirra heimilda, sem mælt er fyrir um í 7. og 8. gr. laga nr. 38/1954, verður stjórnvald að taka tillit til allra aðstæðna svo og þeirra sjónarmiða, sem hafa málefnalega þýðingu við það mat. Þannig verður t.d. að vera eðlilegt samræmi á milli eðlis og grófleika brots og þeirra úrræða, sem gripið er til, sbr. 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þó að heimilt sé því að styðjast við viðmiðunarreglur til að stuðla að samræmi í úrlausn mála, verður stjórnvald engu að síður að leggja mat á hvert mál fyrir sig og leysa úr því á sjálfstæðan hátt. Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu er því óheimilt að afnema matið, með því að mæla afdráttarlaust fyrir, að það teljist „brottrekstrarsök“, hafi áfengismagn mælst í hærri mörkum hjá löglærðum fulltrúum sýslumanns.

IV.

Niðurstöður álits míns, dags. 30. desember 1994, dró ég saman með þessum hætti:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að reglur þær, er dóms- og kirkjumálaráðuneytið setti hinn 8. mars 1993, feli ekki í sér sjálfstæðar heimildir til að beita löglærða fulltrúa sýslumanna stjórnarsýsluviðurlögum í tilefni af ölvunarakstri. Með hliðsjón af skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins tel ég ljóst, að reglurnar séu í eðli sínu viðmiðunarreglur, sem ráðuneytið hafi sett á grundvelli stjórnunarheimildar sinnar, sem æðra stjórnvald á umræddu sviði, til þess að samræma úrlausnir í slíkum málum, sem byggðar eru á reglugerð nr. 660/1981, um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl., svo og lögum nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Eins og nánar er vikið að hér að framan, þá tel ég að ekki séu gerðar sambærilegar almennar hæfiskröfur að lögum til lögreglumanna og löglærðra fulltrúa sýslumanna, meðal annars að því er varðar áskilnað um ökuréttindi. Af þeim sökum hefur svipting ökuréttar ekki sömu lögfylgjur í för með sér fyrir löglærða fulltrúa sýslumanna og lögreglumenn. Í fyrrnefndum reglum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kemur þessi mismunur ekki fram.

Að því er varðar beitingu 7. og 8. gr. laga nr. 38/1954 þá tel ég að fyrrnefndar reglur dóms- og kirkjumálaráðuneytisins séu orðaðar á fullafdráttarlausan hátt, þannig að miskilningi geti valdið. Þó að heimilt sé að styðjast við viðmiðunarreglur til að stuðla að samræmi í úrlausn stjórnarsýslumála, verða stjórnvöld engu að síður að leggja mat á hvert mál fyrir sig og leysa úr því á sjálfstæðan hátt.

Af framangreindri ástæðu beini ég því til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að taka framangreindar reglur til endurskoðunar og verði við þá endurskoðun meðal annars höfð hliðsjón af þeim sjónarmiðum, sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.“

V.

Með bréfi, dags. 2. maí 1995, óskaði ég eftir því við dóms- og kirkjumálaráðherra að upplýst yrði, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er dagsett 1. júní 1995. Þar segir:

„Ráðuneytið hefur í dag sent öllum lögreglustjórum, ríkissaksóknara og Lögregluskóla ríkisins bréf er fylgir hjálaga í ljósriti. Ber að skoða þetta bréf sem breytingar á þeim reglum er kvörtunin beindist að.“

Umrætt bréf hljóðar svo:

„Með bréfi, dags. 8. mars 1993, setti ráðuneytið viðmiðunarreglur um hvernig bregðast skyldi við þegar lögreglumenn, lögreglustjórar og löglærðir fulltrúar þeirra gerðust sekir um ölvun við akstur.“

Stéttarfélag lögfræðinga í ríkisþjónustu bar fram kvörtun vegna þessara reglna við umboðsmann Alþingis, sem nú hefur skilað álitinu um kvörtunarefnið, er fylgir hjálaga í ljósriti. Í álitinu sínu beinir umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það taki umræddar reglur til endurskoðunar og hafi við þá endurskoðun m.a. hliðsjón af þeim sjónarmiðum er fram koma í álitinu hans.

Í framhaldi af framangreindu álitinu tekur ráðuneytið fram að það hefur ákveðið að hverfa frá því sem fram kom í tilvitnuðu bréfi og setja ekki fastar viðmiðanir um viðbrögð við ölvunarakstri starfsmanna, hvorki lögreglumanna né annarra.

Að því er lögreglumenn varðar vekur ráðuneytið sérstaka athygli á því að það er almennt skilyrði þess að fá lögreglustarf og halda því að lögreglumaður hafi almenn ökuréttindi, sbr. 3. tl. 1. gr. reglugerðar um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl. nr. 660/1981.

Jafnframt vekur ráðuneytið athygli lögreglustjóra á 7., sbr. og 28. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 38/1954 varðandi starfsmenn embættanna.

Við afgreiðslu mála samkvæmt framangreindu ber lögreglustjórum að beita reglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þeim ber að leggja mat á hvert mál sjálfstætt eins og það liggur fyrir og taka sjálfstæða ákvörðun í því.“

15.0. Póstur og sími.

15.1. Lokun síma vegna mistaka. Lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla. Samningsskilmálar opinberra aðila. (Mál nr. 710/1992)

A kvartaði yfir því að samgönguráðuneytið hefði synjað honum um fébætur vegna þeirra mistaka Póst- og símamálastofnunarinnar að loka síma bróður hans, sem hann hafði afnot af. Var óumdeilt að röngu númeri var lokað, en synjun ráðuneytisins var byggð á því að samkvæmt gjaldskrá og reglum fyrir símaþjónustu nr. 13/1992, en áður nr. 424/1991, væri Póst- og símamálastofnunin undanþegin ábyrgð á tjóni vegna mistaka sem þessara.

Umboðsmaður tók fram að það félli utan starfssviðs hans samkvæmt lögum nr. 13/1987 að fjalla um meint tjón A þar sem við úrlausn ágreinings um slíkt reyndi á sönnunaratriði sem rétt væri að dómstólar fjölluðu um. Umboðsmaður tók hins vegar til athugunar þann þátt í kvörtun A sem laut að fyrirmælum ákvæðis 1.7. í XVII. kafla í gjaldskrá og reglum nr. 13/1992 og taldi það ekki koma í veg fyrir athugun á kvörtun A að A hefði ekki verið rétthafi símans.

Umboðsmaður tók fram, að almennt yrði við það að miða að íþyngjandi ákvæði í almennum fyrirmælum stjórnvalda hefðu lagastoð og að hér yrði einnig að líta til þess að ákvæði 1.7. í gjaldskrá og reglum fyrir símaþjónustu undanþiggur Póst- og símamálastofnunina einhliða og með mjög almennum hætti ábyrgð á hugsanlegum skaðaverkum sem stofnunin kann að valda. Með hliðsjón af þessum sjónarmiðum og ákvæðum laga nr. 73/1984 um fjarskipti, og laga nr. 36/1977, um starfrækslu póst- og símamála, með síðari breytingum, var það niðurstaða umboðsmanns að grein 1.7. í reglum nr. 13/1992 hefði ekki stoð í þessum lagaákvæðum.

Þá var það niðurstaða umboðsmanns að stjórnvaldsreglur, sem skorti lagastoð, yrðu ekki sjálfkrafa taldar hluti af samningi símnotanda og Póst- og símamálastofnunar, enda þótt þær hefðu verið birtar í B-deild stjórnartíðinda. Umboðsmaður tók fram að ríkar kröfur yrði að gera til skýrleika íþyngjandi ákvæðis sem samið væri einhliða af opinberum aðila. Efni framangreinds ákvæðis í grein 1.7. var ekki ritað á eyðublað fyrir umsókn um talsíma. Var það niðurstaða umboðsmanns að undirritun á slíka umsókn fæli ekki í sér að ábyrgðarleysisfirlýsing Póst- og símamálastofnunarinnar væri samþykkt af símnotanda, og gæti undirritun því ekki talist hluti samnings, eða samningsgildi, milli símnotanda og Póst- og símamálastofnunarinnar. Taldi umboðsmaður því að synjun stofnunarinnar og samgönguráðuneytisins væri byggð á röngum lagagrunni, og beindi þeim tilmælum til þessara stjórnvalda að taka málið upp að nýju, og taka við úrlausn málsins tillit til framangreindra sjónarmiða.

I.

Hinn 4. nóvember 1992 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því, að samgönguráðuneytið hefði synjað honum um fébætur vegna þeirra mistaka Póst- og símamálastofnunar að loka símanúmerinu 91–25. . .

Með bréfi 5. febrúar 1992 hafði A farið þess á leit við Póst- og símamálastofnunina, að honum yrði bættur skaði, sem hann hefði orðið fyrir, vegna mistaka starfsmanna stofnunarinnar, er símanúmerinu 91–25. . var lokað í stað símanúmersins 91–27. . . A kvaðst hafa uppgötvað laugardaginn 25. janúar 1992, að símanum hefði verið lokað. Hefði hann fengið þau svör hjá Póst- og símamálastofnuninni í X, að símanum hefði verið lokað 21. janúar 1992 af þeim ástæðum, er áður greinir, og að ekki yrði unnt að opna hann að nýju

fyrir en mánudaginn 27. janúar 1992. Í bréfi sínu upplýsti A, að bróðir hans væri skráður rétthafi símans og að á þeim tíma, sem hér um ræðir, hefðu þeir haldið heimili saman. Tjóni sínu lýsti A þannig, að hann hefði unnið sem lausamaður við afgreiðslu skipa í Y-höfn og orðið af vinnu, þar sem ekki hefði náðst í hann í síma.

Póst- og símamálastofnunin svaraði bréfi A frá 5. febrúar 1992 með bréfi 25. mars 1992, þar sem A var tilkynnt, að ekki væri unnt að verða við beiðni hans um greiðslu bóta vegna meints vinnutaps.

Með bréfi 27. apríl 1992 skaut A framangreindri synjun Póst- og símamálastofnunarinnar til úrskurðar samgönguráðuneytisins. Í bréfi sínu tók A meðal annars eftirfarandi fram:

„Póstur og sími er einokunarfyrirtæki sem menn eiga nánast ekkert val um hvort þeir skipta við eður ei. Því þykir mér það grundvallarspurning hvort slíkur aðili geti einhliða sett viðskiptavinum sínum slík kjör sem Póstur og sími gerir í gjaldskrá og reglum sínum þar sem það firrir sig ábyrgð.“

Í svarbréfi samgönguráðuneytisins frá 21. ágúst 1992 sagði meðal annars:

„Samkvæmt grein 1.7. kafla XVII í Gjaldskrá og reglum fyrir símaþjónustu nr. 13/1992 tekur Póst- og símamálastofnun ekki á sig neina ábyrgð af afleiðingum þess ef mistök kunna að eiga sér stað við afgreiðslu símskeyta eða símtala, hvort sem þau eru af völdum starfsmanna, línubilana eða af öðrum orsökum. Ráðuneytið tekur undir það sjónarmið, sem fram kemur í bréfi stofnunarinnar, dags. 25. mars s.l., að ákvæðið taki til þess að samband er rofið fyrir mistök með þeim hætti sem gerðist í yðar tilviki, þar sem tenging á sambandi í stöð sé afgreiðsla símtala í eiginlegum skilningi. Með þessu ákvæði hefur Póst- og símamálastofnun undanskilið sig bótaábyrgð, sem stofnunin kynni að bera eftir almennum reglum.

Ennfremur er ekki ljóst hver aðild yðar er að umræddu ágreiningsmáli, þar sem þér eruð ekki rétthafi símans.

Með vísan til framanritaðs er ósk yðar um fébætur í tilefni af því að Póst- og símamálastofnun lokaði í misgripum símanúmerinu 91-[.25.] synjað.“

II.

Með bréfi, dags. 27. nóvember 1992, óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að samgönguráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og gerði þar meðal annars grein fyrir því, með hvaða hætti ákvæði greinar 1.7. í XVII. kafla gjaldskrár og reglna nr. 13/1992 fyrir símaþjónustu hefði lagastöð. Ennfremur óskaði ég eftir því, að mér yrði gerð grein fyrir þeim starfsreglum, sem fylgt væri, þegar síma væri lokað vegna ógreidds símreiknings, og hvernig eftirliti væri háttað með því að lokað væri síma hjá réttum aðila.

Skýringar samgönguráðuneytisins bárust mér með bréfi þess 12. mars 1993, en þar segir meðal annars:

„Um lokun síma vegna ógreidds símreiknings fer eftir greinum 2.4. og 2.5. í XVII. kafla gjaldskrár og reglna fyrir símaþjónustu nr. 13/1992 með breytingum nr. 232 og 277/1992, sem sett er með heimild í lögum nr. 73/1984 um fjarskipti og 36/1977 um stjórn og starfrækslu póst- og símamála með breytingu nr. 34/1987.

Um það hvaða starfsreglum sé fylgt þegar síma er lokað vegna ógreidds síma-reiknings og hvernig eftirliti er háttað með því að lokað hafi verið síma hjá réttum aðila vísast til hjálagðs bréfs Pósts og Síma dags. 12. mars 1993.

Með bréfi dags. 21. ágúst 1992 hafnaði ráðuneytið með vísan til greinar 1.7. í Gjaldskrá og reglum fyrir símaþjónustu nr. 13/1992 ósk [A] um fébætur í tilefni af því að Póst- og símamálastofnunin lokaði í misgripum símanúmerinu 91-[.25.].“

Í tilvitnuðu bréfi Póst- og símamálastofnunarinnar frá 12. mars 1993 sagði meðal annars:

„Áður en lokanir hefjast eru keyrðir út skuldalistar og þeir yfirfar[n]ir og strikað út einstaka númer eftir ástæðum áður en endanlegir lokunarlistar eru útbúnir. Lokanir fara síðan fram ýmist handvirkt eftir prentuðum lokunarlistum eða með tilflutningi á tölvugögnum í nýjustu símstöðvunum.

Ætíð hefur mikil áhersla verið lögð á vandvirkni og nákvæmni varðandi símalokanir án þess að skriflegar starfsreglur væru til staðar né að formlegt eftirlit hafi verið haft með þeim.

Mjög fátítt er að röngum símanúmerum hafi verið lokað.“

Með bréfi 19. mars 1993 gaf ég A kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til í tilefni af bréfi samgönguráðuneytisins frá 12. mars 1993. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans 23. mars 1993.

III.

Hinn 26. júlí 1993 ritaði ég samgönguráðuneytinu á ný bréf. Í bréfi mínu vísaði ég til þess, að fram kæmi í skýringum samgönguráðuneytisins frá 12. mars 1993, að ósk A um fébætur hefði verið hafnað „ . . . með vísan til greinar 1.7. í Gjaldskrá og reglum fyrir símaþjónustu nr. 13/1992“. Ég taldi rétt, að ráðuneytið skýrði nánar, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, hvaða lagastoð umrætt ákvæði greinar 1.7. ætti sér og hvort lítið væri svo á, að ákvæðið væri hluti samnings símnotenda og Póst- og símamálastofnunarinnar. Ef því væri haldið fram, að samningur væri um símaþjónustu milli notanda og stofnunarinnar, þá óskaði ég að upplýst yrði, hvernig slíkur samningur hefði komist á og með hvaða hætti umrætt ákvæði 1.7. í XVII. kafla gjaldskrár og reglna nr. 13/1992 fyrir símaþjónustu væri hluti af slíkum samningi. Í svarbréfi samgönguráðuneytisins 3. nóvember 1993 vísaði ráðuneytið til bréfs síns frá 12. mars 1993. Ennfremur vísaði ráðuneytið til umsagnar Póst- og símamálastofnunarinnar frá 11. október 1993, þar sem vísað var til bréfs lögmanns stofnunarinnar frá 9. október 1993. Í bréfi lögmannsins segir meðal annars:

„Ákvæði 1.7. í XVII. kafla Gjaldskrár og reglna fyrir símaþjónustu er sjálfstæð ábyrgðarleysisyfirlýsing, sem undanþiggur Póst- og símamálastofnun ábyrgð á afleiðingum þess ef mistök eiga sér stað við afgreiðslu símtala o.fl.

Gjaldskrá og reglur, sem settar eru af samgönguráðherra, eru birtar í B-deild Stjórnartíðinda, og teljast því öllum kunnar, sbr. 1. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldserinda.

Skv. 9. gr. 1. 73/1984 um fjarskipti er ráðherra heimilt að setja í reglugerð nánari „fyrirmæli um framkvæmd fjarskiptamála, eftirlit með þeim og annað er það að lýtur“. Í lögunum er ekki sérstök tilvísun til ábyrgðarleysis.

Á hinn bóginn er á það að líta, að ekki verður séð að slík yfirlýsing þurfi að hafa beina lagastoð. Telja verður skv. meginreglum kröfuréttar að undanþága sé heimil enda sé hún eða megi vera aðilum kunn, sbr. hér að ofan.

Við pöntun á talsíma undirritaði væntanlegur réttthafi umsókn (sjá meðfylgjandi eyðublað), sem taldist vera grundvöllur samningssambands notanda og stofnunarinnar. Þar komu fram samningsskilmálar Pósts- og síma, þ. á m. að viðkomandi réttthafi

skuldbatt sig til að fylgja þeim reglum og þeirri gjaldskrá um talsíma sem gildi á hverjum tíma.

Ábyrgðarleysisákvæði gr. 1.7. í XVII. kafla gjaldskrár er þannig hluti þeirra reglna, sem samningssamband aðila byggðist á.“

Með bréfi 5. nóvember 1993 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af framangreindum skýringum Póst- og símamálastofnunarinnar. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans 10. nóvember 1993.

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 24. febrúar 1994, tók ég þetta fram:

„1.

Eins og rakið er hér að framan, er það afstaða samgönguráðuneytisins, að ekki sé skylt að bæta A það tjón, sem hann kann að hafa orðið fyrir, er símanúmerinu .25. var lokað í misgripum fyrir númerið .27. . . Er þessi afstaða ráðuneytisins á því byggð, að Póst- og símamálastofnunin sé undanþegin ábyrgð á slíku tjóni á grundvelli ákvæða greinar 1.7. í kafla XVII. gjaldskrár og reglna nr. 13/1992 fyrir símapjónustu. Gjaldskráin og reglurnar gilda frá 1. febrúar 1992. Umrætt ákvæði var áður í grein 1.7. í XVII. kafla í gjaldskrá og reglum nr. 424/1991, sem voru í gildi, er framangreind atvik áttu sér stað.

Ég tel ekki rétt að fjalla sérstaklega um meint tjón A, þar sem ljóst er að við slíka umfjöllun mun reyna á ýmis sönnunatriði, en lög nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis gera almennt ekki ráð fyrir því að umboðsmaður fjalli um slíkt. Er eðlilegt, að úr slíkum ágreiningsatriðum sé skorðið fyrir dómstólum. Umfjöllun mín um kvörtun A mun því fyrst og fremst beinast að þeim þætti hennar, er lýtur að fyrirætlum ákvæðis 1.7. í XVII. kafla í gjaldskrá og reglum nr. 13/1992. Þó svo að A sé ekki rétt hafi umrædds síma er það skoðun mín, að það útiloki ekki, að ég fjalli um kvörtun A að því leyti, sem hún beinist að umræddu ákvæði 1.7. í XVII. kafla í gjaldskrá og reglum nr. 13/1992, sbr. 5. gr. laga nr. 13/1987, þ. á m. hvort ákvæðið hafi næga stoð í lögum eða sé hluti af bindandi samningi milli Póst- og símamálastofnunarinnar og rétthafa.

2.

Það ákvæði í XVII. kafla gjaldskrár og reglna nr. 13/1992 fyrir símapjónustu, sem kvörtun A lýtur að, er svohljóðandi:

„1.7. Póst- og símamálastofnunin tekur ekki á sig neina ábyrgð á afleiðingum þess, ef mistök kunna að eiga sér stað við afgreiðslu símskeyta eða símtala, hvort sem þau eru af völdum starfsmanna, línubilana eða af öðrum orsökum.“

Fallast má á það, að ákvæðið geti tekið til tilvika, þegar símanúmeri er lokað „í misgripum“. Í niðurlagi gjaldskrár og reglna nr. 13/1992 segir, að þær séu settar samkvæmt 9. gr. laga nr. 73/1984 um fjarskipti svo og samkvæmt 11. gr. laga nr. 36/1977 um starfrækslu póst- og símamála með áorðnum breytingum samkvæmt 8. gr. laga nr. 34/1987. Í 9. gr. laga nr. 73/1984 er að finna almenna heimild fyrir samgönguráðherra til þess að setja, „ . . . að fengnum tillögum Póst- og símamálastofnunarinnar, gjaldskrá fyrir þjónustu sem stofnunin veitir“. Í 11. gr. laga nr. 36/1977, sbr. 8. gr. laga nr. 34/1987, er meðal annars að finna heimild fyrir samgönguráðherra til þess að ákveða „ . . . í gjaldskrá gjöld þau, sem greiða ber póst- og símamálastofnun fyrir þjónustu þá, sem hún veitir“. Í framangreindum lögum eða lögskýringargögnum með þeim, er ekki að finna ráðagerð um það, að samgönguráðherra geti sett almenn fyrirætlun, er undanþiggi Póst- og símamálastofnunina ábyrgð á skaðaverkum, er hún kann að valda með þjónustu sinni. Getur framangreind undanþága, að mínum dómi, ekki átt stoð í heimild Póst- og símamálastofnunarinnar til að útiloka

notanda frá fjarskiptum, ef ekki eru staðin skil á áföllnum gjöldum á réttum gjalddögum, sbr. 8. tl. 23. gr. laga nr. 73/1984.

Almennt verður við það að miða, þegar höfð er í huga sú grundvallarregla, að stjórnvöldin sé lögbundin, að ákvæði í almennum fyrirmælum stjórnvalda, sem eru íþyngjandi fyrir borgarana eða takmarka rétt þeirra, verði að eiga sér stoð í lögum. Ákvæði greinar 1.7. í XVII. kafla í gjaldskrá og reglum nr. 13/1992 er af slíku tagi. Auk þess ber að líta til þess, að ákvæðið undanþiggur Póst- og símamálastofnunina einhliða og með mjög almennum hætti ábyrgð á hugsanlegum skaðaverkum, er stofnunin kann að valda við afgreiðslu símtala. Það er því skoðun mín, að framangreint ákvæði gjaldskrár nr. 13/1992 hafi ekki stoð í lögum nr. 73/1984 eða lögum nr. 36/1977, sbr. og lög nr. 34/1987.

3.

Líta má á réttarsamband rétthafa talsíma og Póst- og símamálastofnunar sem samningssamband eða ígildi samningssambands.

Samkvæmt bréfi lögmanns Póst- og símamálastofnunarinnar, dags. 9. október 1993, er ekki talið, að ábyrgðarleysisfirlýsing í ákvæði 1.7. í gjaldskrá og reglum um talsíma nr. 13/1992 þurfi að hafa beina lagastoð, en telja verði skv. meginreglum kröfuréttar, að undanþága frá ábyrgð sé heimil, enda sé hún eða megi vera aðilum kunn. Gjaldskrá og reglur, sem settar séu af samgönguráðherra, séu birtar í B-deild Stjórnartíðinda, og teljist því öllum kunnar. Grundvöllur samningssambands notanda og stofnunarinnar er talinn vera umsókn notanda.

Ekki verður talið, að stjórnvaldsreglur, sem skortir lagastoð svo sem er farið um ákvæði 1.7., verði sjálfkrafa hluti af samningi símnotanda og Póst- og símamálastofnunarinnar, þótt þær hafi verið birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Við umsókn um talsíma lýsir væntanlegur rétthafi því yfir með undirritun sinni á eyðublað um pöntun talsíma, að hann skuldbindi sig til þess að fylgja þeim reglum og þeirri gjaldskrá um talsíma, sem gildir á hverjum tíma. Yfirlýsingin nefnir ekki, að Póst- og símamálastofnunin sé undanþegin skaðabótaábyrgð, og efni ákvæðis 1.7. í gjaldskrá og reglum nr. 13/1992 um talsíma er ekki ritað á eyðublaðið.

Ríkar kröfur verður að gera til skýrleika íþyngjandi ákvæðis, sem samið er einhliða af opinberum aðila. Óljós ákvæði, sem fela í sér frávik frá almennum reglum, er því að öðru jöfnu eðlilegt að skýra hinum opinbera aðila í óhag. Samkvæmt því verður ekki talið, að undirritun eyðublaðs um pöntun á talsíma, svo sem efni þess er háttáð, feli í sér, að ábyrgðarleysisfirlýsing ákvæðis 1.7. í gjaldskrá og reglum um talsíma sé samþykkt af símnotanda og þar með hluti samnings hans, eða samningsígildi, við Póst- og símamálastofnunina.

4.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ákvæði greinar 1.7. í XVII. kafla gjaldskrár nr. 13/1992, fyrir símaþjónustu, skorti lagastoð. Nefnt ákvæði getur heldur ekki í umræddu tilviki talist hluti af bindandi samningi rétthafa við Póst- og símamálastofnunina.

Þar sem þær ákvarðanir Póst- og símamálastofnunarinnar og samgönguráðuneytisins, að synja A um bætur vegna þeirra mistaka, sem um ræðir í máli þessu, voru þannig byggðar á röngum lagagrunni, eru það tilmæli mín til nefndra stjórnvalda, að þau taki málið upp að nýju og taki við afgreiðslu þess tillit til þeirra sjónarmiða, sem ég hef gert grein fyrir í álitu þessu.“

V.

Með bréfi, dags. 4. nóvember 1994, óskaði ég eftir upplýsingum hjá samgönguráðherra um það, hvort ráðuneytið hefði farið að tilmælum mínum í fyrrgreindu álitu. Í svari samgönguráðuneytisins, dags. 20. desember 1994, segir:

„[A] hefur skrifað ráðuneytinu með bréfum dags. 11. mars, 9. júní og 29. ágúst sl. og krafist skaðabóta vegna lokunar Póst- og símamálastofnunarinnar á símanúmerinu [. . .]. Ráðuneytið hefur hafnað kröfu hans með bréfum dags. 30. maí og 22. ágúst sl.

Þá hefur ráðuneytinu borist bréf dags. 4. nóvember sl. frá [lögmannsstofu], þar sem þess er farið á leit að ráðuneytið endurskoði afstöðu sína um að hafna greiðslu skaðabóta vegna tjóns sem [A], telur sig hafa orðið fyrir vegna mistaka Póst- og símamálastofnunarinnar og komi til móts við [A] og semji um greiðslu bóta. Erindið var sent til umsagnar ríkislögmans með bréfi dags. 11. nóvember sl. og barst umsögn ríkislögmans með bréfi dags. 13. desember sl. Erindi [lögmannsstofunnar] var svarað með bréfi dags. 19. desember sl., þar sem ráðuneytið vísaði til álits ríkislögmans og fyrri bréfa sinna og taldi edlilegt að úr ágreiningi um bótaskyldu Póst- og símamálastofnunarinnar gagnvart [A] verði skorið fyrir dómstólum.

Hvað varðar hinn hluta málsins og varðar heimild Póst- og símamálastofnunar til að takmarka skaðabótaábyrgð sína gagnvart viðsemjendum sínum vegna sambandsrofa o.fl. skal eftirfarandi tekið fram:

Um málið hefur verið rétt á fundum með fulltrúum Póst- og síma og ráðuneytisins. Niðurstaða þeirra funda er að nauðsynlegt þótti að breyta ýmsum eyðublöðum og gera rétthöfum skýrar grein fyrir ábyrgðarleysisákvæðinu. Með myndbréfi dags. 30. nóvember sl. óskaði ráðuneytið upplýsinga Pósts og síma um viðbrögð stofnunarinnar við álit Umboðsmanns Alþingis í máli [A]. Svarbréf Pósts og síma er dags. 6. desember sl. og þar kemur fram að ýmsar breytingar hafi verið gerðar á umsóknareyðublöðum og símreikningseyðublaði sem fylgdu hjálögð.“

Ég ritaði samgönguráðuneytinu á ný bréf, dags. 30. janúar 1995. Þar segir:

„[. . .] Í fyrirnefndu bréfi samgönguráðuneytisins kemur fram, að ákveðið hafi verið að breyta ýmsum eyðublöðum og gera „rétthöfum skýrar grein fyrir ábyrgðarleysisákvæðinu“, eins og segir í bréfi ráðuneytisins. Ég skil bréf ráðuneytisins svo, að ákveðið hafi verið af hálfu stjórnvalda póst- og símamála að undanþiggja sig ábyrgð á afleiðingum þess, ef mistök kunna að eiga sér stað við afgreiðslu símskeyta eða símtala, hvort sem þau eru af völdum starfsmanna, línubilana eða af öðrum orsökum. Ætlunin sé að gera það með stöðluðum texta, sem verði hluti samnings eða samningsígildis við réttihafa talsíma. Samkvæmt gögnum málsins virðist þessi staðlaði texti um undanþágu Póst- og símamálastofnunarinnar frá ábyrgð hafa verið saminn einhliða af stofnuninni.

Ég tel rétt að taka fram, að ég tek ekki sérstaka afstöðu til framsetningar né afmörkunar þeirrar yfirlýsingar um undanþágu frá ábyrgð, sem til stendur að prenta á stöðluð eyðublöð Póst- og símamálastofnunarinnar. Ég tel aftur á móti ástæðu til að benda á, að Póst- og símamálastofnunin er opinber stofnun, að stofnunin hefur hér á landi einkarétt til símaþjónustu, að símnótendur hafa af þeim sökum veika samningsaðstöðu um þá þjónustu, að símaþjónusta skiptir miklu nú á tímum og að víðtæk undanþága frá ábyrgð á mistökum í símaþjónustu getur orðið afdrifarík fyrir símnótendur. Með hliðsjón af því er skoðun mín sú, að edlilegast sé að löggjafinn taki afstöðu til þess, hvort og þá í hvaða tilvikum undanþiggja beri Póst- og símamálastofnunina ábyrgð á mistökum við afgreiðslu símskeyta og símtala. Ég tel rétt að minna á í þessu sambandi, að í VI. kafla póstlaga nr. 33/1986 hefur löggjafinn tekið afstöðu til skaðabótaskyldu Póst- og símamálastofnunarinnar vegna pósthjónustu.

Ég hef ákveðið að kynna Alþingi framangreind viðhorf mín.“

Í svari samgönguráðuneytisins, dags. 8. febrúar 1995, segir:

„Nú stendur yfir endurskoðun fjarskiptalaga nr. 73/1984, sbr. nr. 32/1993. Í þeirri endurskoðun hafa m.a. verið til skoðunar ábyrgðarreglur Póst- og símamálastofnunar og mun erindi yðar verða tekið til sérstakrar athugunar í því starfi.“

16.0. Ríkisábyrgð á launum.

16.1. Lög um ríkisábyrgð á launum. Vinnulaunakrafa framkvæmdastjóra. (Mál nr. 1022/1994)

A kvartaði yfir því að félagsmálaráðuneytið hefði hafnað kröfu hans um að hnekkja ákvörðun Ábyrgðarsjóðs launa, en ábyrgðarsjóðurinn hafði synjað vinnulaunakröfu A vegna gjaldþrots B hf. þar sem hann hefði verið framkvæmdastjóri fyrirtækisins. Í bréfi til A gerði umboðsmaður honum grein fyrir því að ekki væri heimilt samkvæmt d-lið 6. gr. laga nr. 53/1993 að veita undanþágu vegna framkvæmdastjóra fyrirtækis, en greinin ætti við um kröfur tiltekinna ættingja þrotamanns. Yrði því ekki annað séð en að félagsmálaráðuneytið hefði farið að lögum í málinu.

Þann 17. febrúar 1994 kvartaði A yfir þeirri niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins, að hafna kröfu hans um að hnekkj yrði synjun stjórnar Ábyrgðarsjóðs launa um greiðslu vinnulaunakröfu A vegna gjaldþrots B h.f.

Í bréfi, dags. 21. mars, gerði ég A grein fyrir því, að ég teldi synjun félagsmálaráðuneytisins í samræmi við lög og að því væru ekki skilyrði til þess að ég tæki kvörtun hans til frekari athugunar. Í bréfinu sagði:

„Kröfu yðar var hafnað með tilvísun til c-liðar 6. gr. laga nr. 53/1993, þar sem þér hefðu verið framkvæmdastjóri fyrirtækisins. Áður giltu lög 52/1992 og 88/1990 um þetta efni og eru ákvæði þessara laga efnislega þau sömu. Í d-lið 6. gr. laga nr. 53/1993 er undantekningarákvæði um greiðslur úr sjóðnum, sem ekki er hægt að skýra svo, að það eigi við um aðra en þá, sem um er fjallað í þeim lið. Könnun á lögskýringargögnum styður þessa niðurstöðu. Með lögum nr. 7/1990 voru gerðar breytingar á lögum nr. 23/1985 um ríkisábyrgð á launum, sem síðar voru endurútfegin sem lög nr. 88/1990. Í greinargerð með frumv. til laga nr. 7/1990 segir í athugasemdum við þá grein frumvarpsins, sem varð að 6. gr. laga nr. 88/1990:

„Hér er um að ræða undantekningar frá greiðsluskyldu ríkissjóðs. Í d-lið greinarinnar, sem fjallar um kröfur tiltekinna ættingja þrotamanns, er lagt til að tekin verði upp sérstök heimild til handa félagsmálaráðherra til að ákveða greiðslur úr ríkissjóði vegna krafna sem ella mundu falla utan ríkisábyrgðar ef sú niðurstaða þykir verulega ósanngjörn.“ (Alþt. A–deild, 1989–90, bls. 2655.)

Verður samkvæmt framangreindu ekki séð að heimilt sé að gera undanþágu varðandi framkvæmdastjóra, þótt sérstaklega standi á, en sambærilegt undanþáguákvæði er ekki að finna í c-lið 6. gr. laganna.

Tekið skal fram, að sú úrlausn skiptastjóra að krafa yðar sé forgangskrafa hefur ekki áhrif á greiðsluskyldu skv. 6. gr. laganna, enda er hvort um sig sjálfstætt úrlausnarefni.

Það verður því ekki annað séð en að félagsmálaráðuneytið hafi farið að lögum í máli þessu, þar sem það hafði ekki heimild til þess að veita undanþágu fyrir framkvæmdastjóra.

Þá skal tekið fram, að umboðsmaður Alþingis fjallar almennt ekki um lagasetningu Alþingis, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Það er því niðurstaða mín, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ekki sé tilefni til frekari athugunar á kvörtun yðar.“

17.0. Skattar og gjöld.

17.1. Skoðunar- og eftirlitsgjald loftfara. Lagastoð gjaldskrár. (Mál nr. 792/1993)

A og B kvörtuðu yfir því að skoðunar- og eftirlitsgjald loftfara hefði hækkað án þess að skoðun eða eftirlit af hálfu flugmálastjórnar hefði aukist, og að gjaldtakan miðaði við mesta „flugtaksmassa“ hvers loftfars og væri því líkust þungaskatti. Töldu A og B að um skattheimtu væri að ræða fremur en álögð gjöld vegna þjónustu.

Samgönguráðuneytið vísaði til 152. gr. laga nr. 34/1964 um loftferðir sem lagaheimildar fyrir gjaldskrá fyrir þjónustu loftferðaeftirlits flugmálastjórnar. Um ákvörðun fjárhæðar árlegs skoðunar- og eftirlitsgjalds loftfara var það m.a. tekið fram í bréfi samgönguráðuneytisins til umboðsmanns að við gerð gjaldskráa loftferðaeftirlitsins hefði verið miðað við að markmiðum fjárlaga hverju sinni um sértekjur yrði náð. Í svörum flugmálastjórnar, vegna máls þessa, kom fram að tekið hefði verið mið af gjaldskrám nágrannalandanna, en að sérstök könnun á kostnaði vegna þessa þáttar í þjónustu loftferðaeftirlitsins hefði ekki farið fram.

Umboðsmaður vísaði til megin sjónarmiða um álagningu skatta og gjalda og tók fram að um „þjónustugjöld“ hins opinbera gildi sú meginregla við ákvörðun gjaldanna að þau séu ekki hærri en nemur þeim kostnaði sem almennt stafar af því að veita þá þjónustu sem í hlut á. Að öðrum kosti væri um að ræða almenna tekjuöflun ríkisins sem byggja yrði á fullnægjandi skattlagningarheimild sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskárinnar. Niðurstaða umboðsmanns var að ákvæði 152. gr. loftferðalaga yrðu ekki skilin á annan veg en þann að um væri að ræða heimild til gjaldtöku vegna þess kostnaðar sem flugmálastjórn hefði af því að sinna lögboðnum skyldum og þjónustu, svo sem leyfisveitingum, skoðun og eftirliti. Gjaldskrá, sett samkvæmt lögnum, yrði að byggjast á sjónarmiðum um töku þjónustugjalda, en ekki sjónarmiðum um almenna tekjuöflun í ríkissjóð. Þá kom enn fremur fram að gjöld af flugvélum í atvinnuflugi hefðu verið ákveðin lægri en af öðrum vélum til að koma í veg fyrir hækkun far- og farmgjalda. Taldi umboðsmaður gjaldtöku vegna skoðunar og eftirlits samkvæmt gjaldskránni ekki reista á lögmætum sjónarmiðum.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins að það endurskoðaði ákvæði gjaldskrárinnar um þessi gjöld og tæki tillit til framangreindra sjónarmiða við þá endurskoðun, en að öðrum kosti yrði fullnægjandi skattlagningarheimildar aflað.

I.

Hinn 16. mars 1993 báru A og B, fram kvörtun vegna skoðunar- og eftirlitsgjalda loftfara, samkvæmt grein 2 í gjaldskrá nr. 47/1992 fyrir þjónustu loftferðaeftirlits flugmálastjórnar.

Fram kemur í kvörtun A og B, sem báðir eru eigendur flugvéla, að undanfarin ár hafi umrætt gjald hækkað verulega, án þess að samfara hækkun hafi verið um að ræða auknar skoðanir eða eftirlit af hálfu flugmálastjórnar. Telja þeir, að því sé fremur um að ræða skattheimtu en álögð gjöld vegna þjónustu. Gjaldtakan miði við mesta „flugtaksmassa“ hvers loftfars og sé því að formi til líkust þungaskatti bifreiða.

Í bréfi A og B 30. mars 1993 segir, að einkaflugvélar þurfi að skoða árlega. Sú skoðun sé með þeim hætti, að eigandi flugvélar ráði flugvirkja, sem hafi löggild tegundarréttindi fyrir viðkomandi vél. Skoðun þessi sé á kostnað eiganda. Í sumum tilfellum sé viðstaddur skoðun fulltrúi loftferðaeftirlits flugmálastjórnar, sem komi á framfæri fyrir mælum fram-

leiðanda, ef breytingar þurfi að gera á viðkomandi flugvélategund. Slík fyrirmæli séu þó fátíð. Að lokinni ársskoðun gefi flugmálastjórn út lofthæfnisskrteini, sem eigandi greiði fyrir sérstaklega. Önnur samskipti loftfarseiganda og flugmálastjórnar vegna skoðunar eigi sér yfirleitt ekki stað.

II.

Með bréfi, dags. 14. apríl 1993, óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að samgönguráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og B og léti mér í té þau gögn, er málið snertu. Sérstaklega óskaði ég eftir að ráðuneytið gerði grein fyrir afstöðu sinni til eftirtalinnna atriða:

- „1) Á hvaða sjónarmiðum sé byggð fjárhæð þeirra gjalda, sem kveðið sé á um í grein 2 í gjaldskrá nr. 47/1992 fyrir þjónustu loftferðaeftirlits flugmálastjórnar.
- 2) Hvort gerð hafi verið úttekt á því, hvaða kostnaður sé af þeirri þjónustu, sem mælt sé fyrir um í grein 2 í umræddri gjaldskrá.
- 3) Hvort bein tengsl séu ávallt á milli aukins kostnaðar af þjónustu þeirri, sem mælt sé fyrir um í grein 2 gjaldskrárinnar, og aukins „hámarksflugtaksmassa“ loftfars.“

Að auki segir í umræddu bréfi mínu, að samkvæmt gjaldskrá nr. 572/1989, fyrir þjónustu loftferðaeftirlits flugmálastjórnar, hafi árlegt skoðunar- og eftirlitsgjald fyrir loftför allt að 5.700 kg verið kr. 4.500, auk gjalds fyrir þyngd, hvert kg. 6,90 kr, sbr. a-lið greinar 2.7. Með gjaldskrá nr. 267/1990 fyrir þjónustu loftferðaeftirlits flugmálastjórnar, sem sett hafi verið rúmu hálfu ári síðar, hafi sama gjald hækkað upp í 10.000 kr., auk gjalds fyrir þyngd, hvert kg 6,90 kr. Af þessu tilefni var óskað upplýsinga um, hvaða sjónarmið hefðu legið að baki hækkun þessari.

Í bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 14. maí 1993, sagði svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar dags. 14. apríl sl., þar sem þess er óskað að ráðuneytið skýri viðhorf sín til kvörtunar [A] og [B] yfir því að skoðunar- og eftirlitsgjald loftfara sé of hátt ákvarðað, þar sem gjaldið nemi mun hærri fjárhæð en þeim kostnaði, sem hljótist af skoðun og eftirliti.

Með bréfi dags. 23. apríl sl. leitaði ráðuneytið eftir umsögn loftferðaeftirlits Flugmálastjórnar um ofangreinda kvörtun og barst umsögn þess með bréfi dags. 5. maí sl.

Gjaldskrá loftferðaeftirlits nr. 47/1992 er sett á grundvelli 152. gr. laga um loftferðir nr. 34/1964. Við gerð gjaldskráa loftferðaeftirlitsins hefur verið miðað við að markmiðum fjárlaga hverju sinni um sértekjur verði náð. Að öðru leyti vísar ráðuneytið til umsagnar loftferðaeftirlits Flugmálastjórnar til svara við erindi yðar.“

Með bréfi samgönguráðuneytisins fylgdi afrit af umræddu bréfi flugmálastjórnar, dags. 5. maí 1993. Þar kemur fram, að í tillögum til fjárlaga sé loftferðaeftirliti gert að skila vissum tekjum. Venjulega geri loftferðaeftirlitið tillögu að gjaldskrá til þess að ná fram markmiðum fjárlaga og sé endanlega fjallað um og gengið frá þeim tillögum í samgönguráðuneytinu. Vitnað er til skýrslu flugmálanefndar frá október 1986, kafla 6.4.1., þar sem segir, að stefnt verði að því á næstu 3–5 árum, að loftferðaeftirlitsgjöld standi undir rekstri loftferðaeftirlitsins, sbr. lög um flugmálaáætlun nr. 31/1987. Til að ná þessu markmiði, sem ekki hafi tekist ennþá, hafi gjaldskrá loftferðaeftirlitsins hækkað mikið næstu ár á eftir. Í bréfi flugmálastjórnar segir síðan:

„ . . .
Umboðsmaður Alþingis tölusetur þrjár fyrirspurnir og í lok bréfs hans kemur svo ein

sérstök fyrirspurn. Umsagnir loftferðaeftirlitsins um þessar fyrirspurnir eru eftirfarandi:

- 1) Gjaldskrá loftferðaeftirlitsins 1986 var sniðin eftir sams konar norski gjaldskrá, sbr. fylgiskjal nr. 1. [greinargerð, dags. 6. nóvember 1987, með tillögu að hækkun gjaldskrár loftferðaeftirlits]. Tekið var mið af gjaldskrám nágrannalandanna en ákveðið var að sníða íslensku gjaldskrána sem næst þeirri norsku og upphæðirnar yrðu þær sömu í krónutölu, sem þýddi 6 sinnum lægri gjöld á Íslandi en í Norgei. Gjaldskrá loftferðaeftirlitsins er í grundvallaratriðum eins uppbyggð í dag og hún var 1986 en gjöldin hafa hækkað og hlutfall milli þeirra skekkst.
- 2) Heildarkostnaður loftferðaeftirlitsins er þekkt stærð sem rauntölur eða gildandi áætlun. Sérstök könnun fyrir kostnað við lið 2 í gjaldskrá fyrir þjónustu loftferðaeftirlitsins hefur ekki verið gerð og telur loftferðaeftirlitið ekki unnt að fá þann kostnað fram sérstaklega þar sem hin ýmsu starfssvið loftferðaeftirlitsins eru svo samtengd að ekki er gerlegt að greina þar skýrt á milli.
- 3) Tengsl eru á milli aukins kostnaðar loftferðaeftirlitsins og hámarksflugtaksmassa loftfara, en þau tengsl eru ekki hlutfallsleg og geta verið ærið breytileg. Venjulega er meiri kostnaður við skoðun og eftirlit stórra loftfara (t.d. 50 sæta Fokker F-27) en líttilla (t.d. 4 sæta Piper Cherokee). Nágrannalöndin flest byggja einnig gjaldskrá sína upp miðað við hámarksflugtaksmassa loftfara. (Sjá fylgiskjal 1)

Í lok bréfs Umboðsmanns Alþingis frá 14. apríl 1993 spyr hann hvaða sjónarmið hafi legið að baki hækkun gjaldskrár nr. 267/1990 frá fyrri gjaldskrá nr. [572]/1989.

Loftferðaeftirlitið getur ekki svarað því fyllilega hvaða sjónarmið lágu þar að baki. Tillaga að þeirri gjaldskrá kom frá samgönguráðuneyti, sbr. fylgiskjal 2. [Símbref samgönguráðuneytisins til loftferðaeftirlits, dags. 4. maí 1990, þar sem óskað er álits á tillögum að breyttri gjaldskrá]. Undirritaður vill þó minnst að samkvæmt fjárlögum hafi þurft að ná ákveðinni upphæð sértekna loftferðaeftirlitsins, en ráðuneytið talið ráðlegra að hækka sem minnst gjöldin á atvinnuflugíð (þyngri loftför), því öll hækkun gjalda á atvinnuflugíð fer beint út í verðlagið með hækkun farseðla og farmgjalda.

...“

Með bréfum, dags. 18. júní 1993, gaf ég A og B kost á að senda athugasemdir sínar í tilefni af framangreindu bréfi samgönguráðuneytisins. Athugasemdir þeirra bárust mér með bréfi, dags. 30. júní 1993.

III.

Í álitinu mínu gerði ég grein fyrir lagaheimild gjaldskrár nr. 47/1992, í lögum nr. 34/1976, og rakti ákvæði gjaldskráa frá árinu 1989, 1990 og 1992, um skoðunar- og eftirlitgjöld loftfara. Í álitinu segir:

„Eins og fram kemur í bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 14. maí s.l., vísar það til 152. gr. laga nr. 34/1964 um loftferðir um lagaheimild fyrir gjaldskrá nr. 47/1992. Í 1. mgr. 152. gr. loftferðalaga segir: „Flugmálaráðherra kveður á um gjöld, sem inna ber af hendi fyrir stjórnvaldsgerðir, sem framkvæmdar eru eftir lögum þessum.“ Í 2. mgr. ákvæðisins segir síðan: „Rétt er flugmálaráðherra að ákveða, að sá, sem hefur hag af gerðum þeim, sem í 1. mgr. segir, greiði kostnað af þeim.“ Í greinargerð með frumvarpi á Alþingi, sem varð að lögum nr. 34/1964, eða í öðrum lögskýringargögnum er ekki vikið að greindu lagaákvæði. Sambærilegt ákvæði var ekki í eldri lögum um loftferðir, lögum nr. 32/1929.

Fyrsta gjaldskrá um þjónustu loftferðaeftirlits var sett með auglýsingu nr. 112/1974.

Frá þeim tíma hefur gjaldskráin að jafnaði verið endurskoðuð árlega. Í gjaldskrá nr. 572/1989 kom eftirfarandi fram í grein 2 um skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara:

„2.0. Skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara.

2.1. Skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara miðast við skráðan hámarksþunga þeirra.

...

2.7. Árleg skoðunar- og eftirlitsgjöld fyrir loftför eru:

a)	fyrir loftför allt að 5700 kg.....	Kr.	4 500,00
	+ gjald fyrir þyngd, hvert kg	–	6,90
b)	fyrir loftför 5701–50000 kg.....	kr.	50 000,00
	+ gjald fyrir þyngd umfram 5700 kg, hvert kg.	–	5,50
c)	fyrir loftför yfir 50000 kg.....	kr.	310 000,00
	+ gjald fyrir þyngd umfram 50000 kg, hvert kg	–	3,10

...“

Ákvæði þetta var endurskoðað og í gjaldskrá nr. 267/1990 varð það svofellt:

”...“

2.7. Árleg skoðunar- og eftirlitsgjöld fyrir loftför eru:

a)	fyrir loftför allt að 2700 kg.....	Kr.	10 000
	+ gjald fyrir þyngd, hvert kg	–	6,90
b)	fyrir loftför allt að 2701–5700 kg.....	kr.	14 000
	+ gjald fyrir þyngd, hvert kg	–	5,50
c)	fyrir loftför 5701–50000 kg.....	kr.	55 000
	+ gjald fyrir þyngd umfram 5700 kg, hvert kg.	–	5,50
d)	fyrir loftför yfir 50000 kg.....	kr.	325 000
	+ gjald fyrir þyngd umfram 50000 kg, hvert kg	–	3,10

...“

Með gjaldskrá nr. 522/1990 var umrætt ákvæði endurskoðað á ný til hækkunar gjalda og í gildandi gjaldskrá nr. 47/1992 er ákvæðið svofellt:

”...“

2.7. Árleg skoðunar- og eftirlitsgjöld fyrir vélknúin loftför eru:

a)	fyrir loftför allt að 2700 kg.....	Kr.	11400
	+	–	7,80/kg
b)	fyrir loftför allt að 2701–5700 kg.....	kr.	17000
	+	–	6,50/kg
c)	fyrir loftför 5701–50000 kg.....	kr.	80000
	+	–	7,00/kg
d)	fyrir loftför yfir 50000 kg.....	kr.	400000
	+	–	4,00

...“

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 6. janúar 1994, sagði:

„Í 40. gr. stjórnarskrárinnar segir, að engan skatt megi „. . . á leggja né breyta né af taka nema með lögum“. Í 77. gr. stjórnarskrárinnar segir síðan: „Skattamálum skal skipað með lögum.“ Verður í lögum meðal annars að vera kveðið á um skattskyldu og skattstofn og þar verða að vera reglur um ákvörðun skatts. Þá ber einnig að hafa í huga það grund-

vallarsjónarmið varðandi skatta, að þeir eru lagðir á og innheimtir óháð þeirri þjónustu, sem ríkið veitir skattgreiðanda, ólíkt því þegar innheimt eru gjöld til að standa straum af kostnaði vegna einhversrar tiltekinnar þjónustu, sem hið opinbera lætur í té. Um slíka gjaldtöku, svonefnd „þjónustugjöld“, gildir sú meginregla, að hún verður að byggja á lagaheimild og gæta þess við ákvörðun gjaldanna, að þau séu ekki hærri en nemur þeim kostnaði, sem almennt stafar af því að veita þá þjónustu, sem í hlut á. Að öðrum kosti væri um að ræða almenna tekjuöflun ríkisins, sem byggja yrði á fullnægjandi skattlagningarheimild, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Akvæði 152. gr. loftferðalaga nr. 34/1964 verða ekki skilin á annan veg en að um sé að ræða heimild til gjaldtöku vegna þess kostnaðar, sem flugmálastjórn hefur af því að sinna lögboðnum skyldum og þjónustu, svo sem leyfisveitingum, skoðun og eftirliti, enda felur umrætt lagaákvæði ekki í sér skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er einnig tekið fram í 2. mgr. ákvæðisins, að flugmálaráðherra sé rétt að ákveða, að sá, sem hefur hag af stjórnvaldsgerðum laganna, greiði „kostnað af þeim“.

Í bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 14. maí 1993, segir orðrétt, að við gerð gjaldskráa loftferðaeftirlitsins hafi „ . . . verið miðað við að markmiðum fjárlaga hverju sinni um sértekjur [yrði] náð“. Að öðru leyti vísar ráðuneytið til bréfs flugmálastjórnar, dags. 5. maí 1993, um svör við fyrirspurnum mínum. Í því bréfi kemur fram, að því er tekur til fyrirspurnar um sjónarmið við ákvörðun skoðunar- og eftirlitsgjalda samkvæmt grein 2 gjaldskrár nr. 47/1992, að tekið hafi verið „ . . . mið af gjaldskrá nágrannalandanna en ákveðið var að sníða íslensku gjaldskrána sem næst þeirri norsku og upphæðirnar yrðu þær sömu í krónutölu, sem þýddi 6 sinnum lægri gjöld á Íslandi en í Noregi.“ Síðar í sama bréfi segir, að sérstök könnun „ . . . fyrir kostnað við lið 2 í gjaldskrá fyrir þjónustu loftferðaeftirlitsins [hafi] ekki verið gerð og [telji] loftferðaeftirlitið ekki unnt að fá þann kostnað fram sérstaklega þar sem hin ýmsu starfssvið loftferðaeftirlitsins [séu] svo samtengd að ekki [sé] gerlegt að greina þar skýrt á milli“.

Akvæði 152. gr. laga nr. 34/1964 heimila ráðherra að heimta gjöld fyrir þá þjónustu, sem loftferðaeftirlit flugmálastjórnar lætur í té samkvæmt lögunum, og að setja í því skyni sérstaka gjaldskrá. Slík gjaldskrá verður hins vegar að byggjast á því sjónarmiði, að endurgoldinn sé kostnaður, sem almennt stafar af þeirri þjónustu, sem í té er látinn. Upplýst er, að ekki var gerð nein reikningsleg úttekt á þessum kostnaðarliðum eða mat lagt á þá liði, sem ekki var hægt að ségreina, og með þeim hætti fundin fjárhæð þeirra gjalda, sem ákveðin voru í umræddri gjaldskrá, heldur var m.a. byggt á „markmiðum fjárlaga“ hverju sinni um að „sértekjum“ skyldi náð. Byggðist ákvörðun gjaldanna því á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun í ríkissjóð, auk þess sem fram kemur, að gjöld af flugvélum í atvinnuflugi hafi verið ákveðin lægri en af öðrum vélum til að koma í veg fyrir hækkun far- og farmgjalda.

Það er því niðurstaða mín, að gjaldtaka vegna skoðunar- og eftirlits samkvæmt grein 2 umræddrar gjaldskrár sé ekki reist á lögmætum sjónarmiðum. Beini ég þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins, að það endurskoði umrædda gjaldskrá, hvað varðar þau gjöld, sem kvörtun þessi lýtur að, og taki þar tillit til þeirra sjónarmiða, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan. Að öðrum kosti verði aflað fullnægjandi skattlagningarheimildar, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.“

V.

Með bréfi, dags. 10. október 1994, gerði samgönguráðuneytið mér grein fyrir viðbrögðum sínum við álitu mínu. Bréfið hljóðar svo:

„Með vísan til álits yðar í máli [A] og [B] þar sem kvartað var yfir því að skoðunar- og eftirlitsgjald loftfara sé of hátt ákvarðað, þar sem gjaldið nemi mun hærri fjár-

hæð en þeim kostnaði, sem hljótist af skoðun og eftirliti. Í álitinu yðar er þeim tilmælum beint til samgönguráðuneytis að gjaldskrá fyrir þjónustu loftferðaeftirlits flugmála- stjórnar verði endurskoðuð hvað varðar þau gjöld, sem fyrrnefnd kvörtun lýtur að.

Í framhaldi af álitinu yðar hefur ráðuneytið gert úttekt á ofanefndri gjaldskrá. Í meðfylgjandi úttekt hefur verið tekinn saman kostnaður af starfsemi loftferðaeftirlits flugmálastjórnar, annars vegar vegna einkaflugs og hins vegar vegna atvinnuflugs. Niðurstaða úttektarinnar er að tekjur samkvæmt gjaldskrá loftferðaeftirlitsins eru mun lægri en nemur þeim kostnaði sem þjónustan útheimtir.“

Með bréfinu fylgdi svohljóðandi minnisblað um kostnað og tekjur af rekstri loftferðaeftirlits Flugmálastjórnar fyrir árið 1993:

„Kostnaði við rekstur loftferðaeftirlit Flugmálastjórnar hefur verið skipt upp eftir því hvort hann fellur til við eftirlit með einkaflugi eða atvinnuflugi. Kostnaðarúttektin sem var unnin af samgönguráðuneytinu og starfsmönnum Flugmálastjórnar, var framkvæmd þannig að metið var hve mikill tími einstakra starfsmanna fór í verkefni tengd einkaflugi og hve mikill í verkefni tengd atvinnuflugi. Öðrum rekstrargjöldum var síðan skipt eftir sama hlutfalli og vegið meðaltal starfanna. Að lokum var bætt við húsaleigu, hlutdeild í símakostnaði og hlutdeild í ræstingarkostnaði.

Skipting starfa starfsmanna var með þessum hætti:

	Heildar	Einkaflug		Atvinnuflug	
		Hlutfall sem tilheyrir einkaflugi	Kostnaður sem tilheyrir einkaflugi	Hlutfall sem tilheyrir atvinnuflugi	Kostnaður sem tilheyrir atvinnuflugi
[H]	907	10%	90	90%	817
[I]	1.924	30%	577	70%	1.347
[J]	3.275	27%	884	73%	2.391
[K]	2.395	27%	647	73%	1.749
[L]	687	50%	344	50%	344
[M]	574	50%	287	50%	287
[N]	1.836	35%	643	65%	1.193
[O]	4.064	30%	1.219	70%	2.845
[P]	3.502	30%	1.051	70%	2.451
[Q]	336	35%	118	65%	218
[R]	632	50%	316	50%	316
Alls	20.134	31%	6.175	69%	13.958
Annar rekstrarkostn.	13.005	31%	4.032	69%	8.973
Húsaleiga	598	31%	185	69%	412
Sími	1.029	31%	319	69%	710
Ræsting	343	31%	106	69%	237
Samtals rekstrarkostn.	35.109		10.818		24.291
Tekjur	24.247		4.341		19.906
Mismunur	10.862		6.477		4.385

Tekjur eins og þær eru sýndar hér eru miðaðar við útsenda reikninga. Nokkuð er misjafnt hve vel innheimta gengur. Allt frá því að vera um 95% í góðu ári og niður í

75% í slæmu ári. Eins og sjá má af yfirlitinu er ljóst að þjónusta loftferðaeftirlitsins er veitt með halla hvort sem átt er við þjónustu við einka- eða atvinnuflug. Hallinn af þjónustu við einkaflug er þó mun meiri.“

Hinn 13. desember 1994 ritaði ég samgönguráðherra á ný bréf og sagði þar meðal annars svo:

„Með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 10. október 1994, barst mér minnisblað um kostnað og tekjur af rekstri loftferðaeftirlits Flugmálastjórnar árið 1993. Á þessu yfirlitsblaði er gerð grein fyrir þeim tíma, sem starfsmenn loftferðaeftirlits Flugmálastjórnar hafi eytt í störf, „er tilheyra einkaflugi“.

Með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er þess óskað að mér verði veittar upplýsingar um, hvaða verkefni það séu, sem þeir starfsmenn loftferðaeftirlits Flugmálastjórnar vinna, sem nefndir eru á fyrrnefndu yfirliti, og talin eru tengjast kostnaði vegna einkaflugs. Dæmi: Á nefndu yfirliti kemur fram, að 10% af störfum [H] tilheyri einkaflugi. Hvaða störf eru þetta og hvernig tengjast þau þeirri þjónustu, sem heimilt er að taka gjald fyrir skv. gjaldskrá nr. 47/1992 fyrir þjónustu loftferðaeftirlits flugmálastjórnar?

Á fyrrnefndu yfirliti er greindur liður undir heitinu „annar rekstrarkostn.“ Óskast hann nánar sundurliðaður. Óskast m.a. upplýst, hvort þar sé færður kostnaður vegna utanfarar starfsmanna á ráðstefnur, vegna fjölþjóðlegs samstarfs, sem Ísland tekur þátt í.“

Með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 10. maí 1995, bárust mér nánari upplýsingar um rekstur loftferðaeftirlits Flugmálastjórnar. Með bréfinu fylgdi minnisblað frá loftferðaeftirliti Flugmálastjórnar og segir þar m.a. svo:

Samkvæmt þinni beiðni hef ég tekið saman yfirlit um hver þau störf eru sem einstakir starfsmenn loftferðaeftirlits sinna varðandi einkaflug með tilvísun í greinar gjaldskrár þar sem það á við.

Starfsmaður: Störf tengd einkaflugi:

- [H] Aðstoð við skírteinadeild sbr. grein 1
- [I] Útgáfa skírteina sbr. grein 1, framkvæmd prófa sbr. grein 4.
- [J] Skoðun og eftirlit loftfara sbr. grein 2
- [K] Skoðun og eftirlit loftfara sbr. grein 2
- [L] Afgreiðsla í skírteinadeild sbr. grein 1
- [M] Afgreiðsla í skírteinadeild sbr. grein 1
- [N] Skoðun og eftirlit loftfara sbr. grein 2
- [O] Yfirstjórn
- [P] Eftirlit með einkaflugi
- [Q] Læknisskoðanir á einkaflugmönnum
- [R] Umsjón prófa sbr. grein 4

Bréfi samgönguráðuneytisins fylgdi einnig sundurliðun á þeim rekstrarkostnaði, sem tilgreindur hafði verið á yfirlitinu sem „annar rekstrarkostnaður“. Af gögnunum er ljóst að undir þennan lið eru færð ýmisskonar kaup á vörum og þjónustu, þ. á m. fundir, námskeið, risna, félagsgjöld, gjafir, skólagjöld.

Hinn 19. júní 1995 hélt ég fund með starfsmönnum samgönguráðuneytisins og loftferðaeftirlits flugmálastjórnar. Á þeim fundi benti ég á, að til væru lagaheimildir, til töku

þjónustugjalda, sem væri ætlað að standa straum af stofnkostnaði og rekstrarkostnaði stofnunar. Í þessu sambandi benti ég á vatnsgjald, en gjaldtökuheimild þess er í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 81/1991 um vatnsveitur, en þar segir: „. . . skal við það miðað að gjaldið standi straum af stofnkostnaði og rekstri vatnsveitu.“ Ég benti á, að þessu væri ekki svo farið um þau þjónustugjöld, sem loftferðaeftirlitið innheimti. Í 2. mgr. 152. gr. laga nr. 34/1964, um loftferðir, segði svo: „Rétt er flugmálaráðherra að ákveða, að sá, sem hefur hag af gerðum þeim, sem í 1. mgr. segir, greiði kostnað af þeim.“ Benti ég á, að orðalag ákvæðisins gæfi ekki til kynna að heimta mætti svo há gjöld, að það nægði til reksturs loftferðaeftirlitsins, þvert á móti væri rætt um „kostnað“ af stjórnvaldsathöfnum þeim, sem byggðust á lögum. Af þessum sökum yrði að reikna út þann kostnað af þeirri þjónustu, sem í té væri látin, eins og nánar væri rakið í álitinu mínu. Ég beindi því þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins, að reiknað yrði út, hvaða kostnaður hlytist af þeim stjórnvaldságerðum, sem gjald væri tekið fyrir.

Með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 4. júlí 1995, bárust mér niðurstöður útreikninga loftferðaeftirlits flugmálastjórnar. Bréf samgönguráðuneytisins hljóðar svo:

„Í framhaldi af fundi með umboðsmanni Alþingis þann 19. júní s.l. sendir samgönguráðuneytið hér með minnisblað frá loftferðaeftirliti Flugmálastjórnar um skiptingu gjalda loftferðaeftirlitsins í fastan kostnað og kostnað vegna yfirstjórnar annars vegar og hins vegar kostnað sem beint er hægt að tengja viðskiptavin þess.

Á sama fundi var greint frá því að samgönguráðuneytið hygðist taka til endurskoðunar öll lagaákvæði um gjaldtökuheimildir sem það og stofnanir þess hafa með tilliti til þess hvort viðkomandi lagaheimildir veiti nægilega víðtæka heimild til gjaldtöku. Sú vinna er þegar hafin.“

Með bréfi samgönguráðuneytisins fylgdi minnisblað frá loftferðaeftirliti flugmálastjórnar til samgönguráðuneytisins, dags. 3. júlí 1995, og segir þar m.a. svo:

„Á fundi hjá umboðsmanni Alþingis þann 19. júní s.l. var rætt um að ég reyndi að skipta heildarútgjöldum loftferðaeftirlitsins í annars vegar yfirstjórn og fastan kostnað og hins vegar beinan kostnað vegna viðskiptavina (flugmanna, flugvélaeigenda, flugrekenda). Þessi áætlun er byggð á tölum frá 1993 sem eru hinar sömu og þegar hafa komið fram vegna þessa máls. Allar upphæðir eru í þúsundum króna.

Heildarkostnaður	35,109
Fastur kostnaður	12,799
Beinn kostnaður vegna viðskiptavina	22,310

Fastur kostnaður er áætlaður á eftirfarandi hátt: Hluti af launakostnaði yfirmanna, 40% hjá framkvæmdastjóra og 10% hjá deildarstjórum er áætlaður vegna skipulagsmála, reglugerðarbreytinga og stjórnunar. Allur annar kostnaður loftferðaeftirlitsins nema sérfræðikostnaður, akstur, prentun og póstur er talinn sem fastur kostnaður. “

Hinn 12. júlí 1995 ritaði ég samgönguráðuneytinu svohljóðandi bréf:

„Ég vísa til fyrri bréfaskipta minna og ráðuneytis yðar í tilefni af kvörtun [A] og [B] yfir því, að skoðunar- og eftirlitsgjöld væru of hátt ákvörðuð. Hinn 4. júlí 1995 barst mér bréf samgönguráðuneytisins, dagsett sama dag, svo og minnisblað frá loftferðaeftirliti flugmálastjórnar, dags. 3. júlí 1995. Í umræddu minnisblaði kemur fram,

að tekinn hafi verið saman beinn kostnaður loftferðaeftirlitsins af því að veita flugmönnum, flugvélaeigendum og flugrekendum þjónustu á grundvelli laga nr. 34/1964 um loftferðir. Útreikningurinn byggist á tölum frá árinu 1993. Samkvæmt útreikningnum var umræddur kostnaður kr. 22,310,000. Samkvæmt gögnum, sem ráðuneytið hefur látið mér í té, voru álögð þjónustugjöld árið 1993 aftur á móti kr. 24.247.000. Með vísan til þess mismunar, sem er á þeim kostnaði, er hlýst af því að veita umrædda þjónustu, og þeim þjónustugjöldum, sem innheimt eru af því tilefni, tel ég ástæðu til að áréttu tilmæli mín, sem fram koma í áliti mínu frá 6. janúar 1994, að ráðuneytið endurskoði umrædda gjaldskrá. Að öðrum kosti verði aflað fullnægjandi lagaheimildar til töku hærrí þjónustugjalda en heimilt er að taka skv. 152. gr. laga nr. 34/1964 um loftferðir.

Í bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 4. júlí 1995, er áréttað, að ráðuneytið hyggist taka til endurskoðunar öll lagaákvæði um gjaldtökuheimildir, sem falla undir ráðuneytið og stofnanir þess. Í starfi mínu hefur það vakið athygli mína, hve lög eru oft óskýr um þau þjónustugjöld, sem stjórnvöldum er heimilt að taka, og einnig að stundum virðist á skorta um viðhlítandi athugun og útreikninga við ákvörðun fjárhæða þjónustugjalda. Ég tel því mikilvægt, að af hálfu samgönguráðuneytisins hafi verið tekin ákvörðun um, að fara skipulega yfir þær gjaldtökuheimildir, sem eru á starfssviði þess, og ganga úr skugga um, að skýr heimild sé til gjaldtökunnar og fjárhæð gjalds sé ekki hærrí en lagaheimild þess leyfir. Ég tel slík vinnubrögð í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og öðrum stjórnvöldum til eftirbreytni.“

17.2.

Vatns- og holræsagjald. Skattar. Gjaldstofn.

Lagastoð reglugerða.

(Mál nr. 795/1993)

A kvartaði yfir álagningu vatnsgjalds og holræsagjalds á eign hans sem var ekki fullfrágengin. Álagning vatnsgjalds var byggð á 3. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 421/1992 þar sem sagði að sveitarstjórn gæti ákveðið upphæð vatnsgjaldsins með hliðsjón af því hver yrði líklegur álagningarstofn fullfrágenginnar eignar. Holræsagjald var lagt á samkvæmt 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 507/1975 um holræsagjöld í Hafnarfirði, en þar var með sama hætti tekið fram að ef fasteignir hefðu ekki verið metnar fasteignamatí skyldi við ákvörðun holræsagjalds höfð hliðsjón af því hvert líklegt fasteignamat myndi verða á eigninni fullfrágenginni.

Umboðsmaður gerði í áliti sínu grein fyrir meginsjónarmiðum um lagagrundvöll opinberra gjalda, þ.e. að tekjuöflun opinberra aðila verði að byggjast á heimild í lögum. Þá lýsti umboðsmaður sjónarmiðum um álagningu skatta annars vegar og töku þjónustugjalda hins vegar. Um almenna tekjuöflun ríkisins með heimtu skatta verður að gera þá kröfu að í lögum sé kveðið á um skattskyldu og skattstofn og að þar séu reglur um ákvörðun skattsins. Við ákvörðun þjónustugjalds, sem byggt er á lögum, verður að gæta þess að gjald sé ekki hærrí en kostnaður sem almennt er af þeirri þjónustu sem veitt er.

Tók umboðsmaður fram að lagaheimild til álagningar vatnsgjalds væri í 7. gr. laga nr. 81/1991 um vatnsveitur sveitarfélaga. Umboðsmaður rakti ákvæði þeirra laga og reglugerða nr. 620/1990 um vatnsveitur sveitarfélaga, sbr. reglugerð nr. 90/1992 og reglugerð nr. 421/1992. Að því búnu benti umboðsmaður á að vatnsgjald, byggt á þessum ákvæðum, væri óhád þeirri þjónustu sem greiddandi nyti í hverju tilviki. Til slíkrar gjaldtöku yrði að gera þá kröfu að gjaldstofn ætti stöð í lögum, en ákvæði reglugerða væru ófullnægjandi. Niðurstaða umboðsmanns var að hvorki í lögum nr.

81/1992 né öðrum lögum væri að finna heimild til að byggja gjaldstofn vatnsgjalds á áætluðu matsverði fullfrágenginnar eignar, og benti umboðsmaður á að ákvæði 3. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar færu beinlínis gegn 1. mgr. 7. gr. laga nr. 81/1991 sem mælti með tæmandi hætti fyrir um gjaldstofn til töku vatnsgjalds, sem var annaðhvort afskrifað endurstofnverð eða fasteignamat.

Í 1. mgr. 87. gr. vatnalaga nr. 15/1923 er mælt fyrir um gjaldstofn holræsagjalda en ákvæðið mælir ekki fyrir um sérstakan gjaldstofn að því er tekur til nýbygginga sem ekki hafa verið metnar í fasteignamati. Umboðsmaður féllst á að með virðingarverði fasteigna skv. 1. mgr. 87. gr. vatnalaga, bæri að miða við fasteignamat samkvæmt lögum nr. 94/1976 og tók fram að samkvæmt 1. mgr. 87. gr. vatnalaga mætti miða við fasteignamat lóðar eða stærð, eða hvort tveggja, ef hús á lóð eða landi hefðu ekki verið metin í fasteignamati. Umboðsmaður taldi að bæjarstjórn gæti á grundvelli lagaákvæðisins látið meta ófullgerðar fasteignir enda væri um hlutlaust mat að ræða og jafnræðis gætt. Hins vegar var gjaldstofn sá sem mælt var fyrir um í 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 507/1975 ekki í samræmi við 1. mgr. 87. gr. vatnalaga nr. 15/1923 og var heimild fyrir þessum gjaldstofni ekki að finna í lögum.

Það var því niðurstaða umboðsmanns að reglugerðarákvæði þau, sem álagning vatns- og holræsagjalda vegna fasteignar A byggðist á, væru andstæð lögum. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til bæjarstjórnar Hafnarfjarðar að vatns- og holræsagjöld yrðu ekki innheimt á grundvelli reglugerðarákvæða þessara en að öðrum kosti yrði nauðsynlegra lagaheimilda aflað.

I.

Hinn 18. mars 1993 barst mér kvörtun frá A, yfir álagningu vatnsgjalds og holræsagjalds fyrir árið 1992 á fasteignina X í Hafnarfirði.

Með bréfi, dags. 28. apríl 1992, kærði A álagningu fyrrnefndra gjalda til Hafnarfjarðarbæjar. Taldi hann gjaldið eiga að vera 0,2% af fasteignamati, sbr. 3. ml. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 81/1991 og 3. ml. 1. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 620/1991, og því væri upphæð sú, sem honum væri gert að greiða, of há. Hafnarfjarðarbær svaraði bréfi A 14. maí 1992. Þar sagði:

„Í bréfi yðar til Hafnarfjarðarbæjar, dags. 28. apríl s.l., kemur réttilega fram að fjárhæð vatnsgjaldsins er 0,2% af fasteignamatinu. Þér vitnið réttilega til 3. ml. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 81/1991 og 3. ml. 9. gr. reglugerðar nr. 620/1991 því til staðfestu.

Með þessum hætti ber í öllum tilvikum að finna vatnsgjaldið þegar endanlegt matsverð fasteignar liggur fyrir.

Í yðar tilviki er, eins og yður er kunnugt um, ekki að ræða matsverð fullfrágenginnar eignar. Þegar þannig stendur á er sveitarstjórn heimilt að ákveða fjárhæð vatnsgjaldsins með hliðsjón af því hver verður líklegur álagningarstofn fullfrágenginnar eignar, sbr. 3. mgr. nefndrar reglugerðar nr. 620/1991, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 90/1992.

Sömu sjónarmið eiga við um álagningu holræsagjaldsins, þ.e. ekki er miðað við fasteignamat fyrr en það er endanlegt, sem er þegar eign er fullfrágengin, sbr. 3. mgr. 1. gr. reglugerðar um holræsagjöld í Hafnarfirði nr. 507/1975.

Kæra yðar er því ekki tekin til greina.“

A bar þessa niðurstöðu Hafnarfjarðarbæjar undir félagsmálaráðuneytið með bréfi, dags. 24. júní 1992. Ráðuneytið svaraði A 23. september 1992 og tók fram, að ekki yrði annað séð en að álagning þessi hefði verið í samræmi við lög.

II.

Hinn 29. apríl 1993 ritaði ég félagsmálaráðuneytinu bréf og óskaði eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði, með hvaða hætti ákvæði 3. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 421/1992 hefði stoð í lögum nr. 81/1991. Ennfremur óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, að ráðuneytið léti mér í té gögn málsins. Með bréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 27. maí 1993, bárust mér gögn málsins og skýringar ráðuneytisins. Í bréfinu sagði:

„Í 1. mgr. 7. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 81/1991 er fjallað um heimild sveitarstjórnar til innheimtu á vatnsgjaldi. Þar segir meðal annars að *sveitarstjórn sé heimilt að heimta vatnsgjald af öllum fasteignum er vatnsins geta notið* og skal við það miðað að gjaldið standi straum af stofnkostnaði og rekstri vatnsveitu. Áhersla er hér lögð á að viðkomandi fasteignir geti notið vatns, en ekki hver raunveruleg notkun er.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laganna skal álagningarstofn vatnsgjalds vera afskrifað endurstofnverð húss og mannvirkis margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík samkvæmt matsreglum Fasteignamats ríkisins, sbr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 90/1990. Sveitarstjórnir hafa síðan samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 81/1991 heimild til að ákveða upphæð vatnsgjalds sem má nema allt að 0,3 hundraðshlutum af álagningarstofni. Það er því hlutverk viðkomandi sveitarstjórna að ákveða upphæð vatnsgjaldsins innan fyrrgreindra marka.

Á grundvelli 7. gr. laga nr. 81/1991, sbr. 13. gr. sömu laga, var ákvæði 9. gr. reglugerðar fyrir vatnsveitur sveitarfélaga nr. 621/1991 sett, sbr. reglugerð nr. 90/1992, nú reglugerð nr. 421/1992. Í 9. gr. reglugerðarinnar er að finna nánari útfærslu á ákvæði 7. gr. laganna, þ.e. með hvaða hætti reikna ber út upphæð vatnsgjalds í hverju tilfelli. Í 3. mgr. 9. gr. framangreindrar reglugerðar nr. 421/1992 er fjallað um með hvaða [hætti] gjald skal lagt á í þeim tilvikum þegar matsverð fullfrágenginnar fasteignar liggur ekki fyrir, en viðkomandi fasteign getur samt sem áður notið vatns frá vatnsveitu sveitarfélagsins.

Með vísan til þess, sem nú hefur verið rakið, telur ráðuneytið að sú heimild, sem sveitarstjórn er fengin í 3. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 421/1992 rúmist innan 7. gr. laga nr. 81/1991, þar sem í reglugerðarákvæðinu er fylgt þeirri meginstefnu sem mótuð er með 7. gr. laganna, þ.e. að fasteignareigendur greiði vatnsgjald ef viðkomandi fasteign getur notið vatns frá vatnsveitu.“

Með bréfi, dags. 2. júní 1993, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf félagsmálaráðuneytisins.

Hinn 29. apríl 1993 ritaði ég einnig bæjarstjórn Hafnarfjarðar bréf og óskaði ég eftir því með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að bæjarstjórnin skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að Hafnarfjarðarbær skýrði afstöðu sína til eftirtalinna atriða:

- „1. Með hvaða hætti framangreind gjaldtaka hafi lagastoð?
2. Á hvaða lagasjónarmiðum álagning umræddra gjalda sé byggð?“

Ennfremur óskaði ég upplýsinga um, hvers konar fasteign væri hér um að ræða og til hvaða tímabils gjaldtakan tæki. Ítrekaði ég bréf mitt til Hafnarfjarðarbæjar 12. júlí 1993. Svar Hafnarfjarðarbæjar barst mér 13. ágúst 1993. Þar segir:

„Gjaldtaka Hafnarfjarðarbæjar fyrir vatn, sem bærinn veitir fasteignaeigendum bæjarfélagsins, á sér lagastoð í 7. gr. laga nr. 81/1991 um vatnsveitur sveitarfélaga og í

9. gr. reglugerðar fyrir vatnsveitur sveitarfélaga nr. 620/1991, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 90/1992, sbr. nú reglugerð nr. 421/1992. Athygli vekur, að nefnd 7. gr. laganna og 9. gr. reglugerðar eru samhljóða.

Lagastoð fyrir álagningu holræsagjalds í Hafnarfirði er að finna í 3. mgr. 1. gr. reglugerðar um holræsagjöld í Hafnarfirði nr. 506/1975. Reglugerðin á sér stoð í 24. gr. vatnalaga nr. 15/1923.

Lagasjónarmið bak álagningu vatns- og holræsagjalda er, að sá fasteignaeigandi sem getur haft not af vatnsæðum sem bæjarstjórn leggur, skuli greiða fyrir þá þjónustu. Vatnsæðar og holræsi voru komin í [X] 1992, en fyrir það ár eru umrædd gjöld lögð á. Frá vatnsæðum, er bærinn leggur í götur, leggur húseigandi sem kunnugt er vatnsæðar til sín á sinn kostnað. Ekki er tekið mið að því við gjaldtökuna hvort húseigandi hafi lagt heimæðina, heldur einungis hvort bærinn hafi lagt vatnsæðina í götuna, enda getur fasteignaeigandi þá nýtt sér vatnsæð bæjarins hvenær sem hann kys að gera það.

Sú fasteign sem um ræðir er einbýlishús. Fasteignin var skráð fokheld 1992 í fasteignaskráningu bæjarins.

Beðist er velvirðingar á að dregist hefur að svara spurningum yðar, bæði vegna anna og sumarleyfis.“

Með bréfi 17. ágúst 1993 gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf Hafnarfjarðarbæjar. Athugasemdir A við fyrrnefnd bréf félagsmálaráðuneytisins og Hafnarfjarðarbæjar bárust mér 8. september 1993.

III.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 6. janúar 1994, segir svo:

„Umrædd kvörtun A lýtur að álagningu vatnsgjalds og holræsagjalds í Hafnarfirði. Í málinu liggur fyrir, að gjaldtaka þessi byggist ekki á samkomulagi við A, heldur ákvæðum laga og reglugerða. Telur A ákvörðun gjaldanna ekki vera í samræmi við rétta túlkun laga og reglugerða.

1. Lagagrundvöllur opinberra gjalda.

Um tekjuöflun opinberra aðila gildir sú meginregla, að hún verður að byggjast á heimild í lögum, óháð því hvort um er að ræða skattheimtu eða gjald fyrir þjónustu, sem í té er látin.

Hvað varðar heimild til almennrar tekjuöflunar hins opinbera með heimtu skatta, leiðir þetta af ákvæðum stjórnarskrár, en þar segir í 40. gr. að engan skatt megi „... á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Í 77. gr. segir einnig: „Skattamálum skal skipa með lögum“. Verður að gera þá kröfu, að í lögum sé kveðið á um skattskyldu og skattstofn og að þar séu reglur um ákvörðun viðkomandi skatts. Það grundvallarsjónarmið gildir um skatta, að þeir eru lagðir á og innheimtir óháð þeirri þjónustu, sem ríkið veitir hverjum einstökum skattgreiðanda.

Um heimild til töku svonefndra „þjónustugjalda“ verður almennt að ganga út frá þeirri grundvallarreglu, að slík gjöld verði ekki innheimt án heimildar í lögum. Þegar slík gjaldtaka er heimiluð í lögum, verður við ákvörðun fjárhæðar gjaldanna að gæta þess, að þau séu ekki hærri en sá kostnaður, sem almennt er af þeirri þjónustu, sem greiðanda er veitt. Í samræmi við það segir í greinargerð frumvarps til vatnalaga í athugasemdum við 87. gr., er síðar varð að 87. gr. vatnalaga og geymir heimild til heimtu holræsagjalds, að ekki sé „ætlast til þess að holræsi verði nokkurn tíma skattstofn, enda útilokar orðalagið það, sbr. orðin: „til að standa straum af holræsakostnaði“.“ (Alpt. 1921, A–deild, bls. 198.) Ef ætlunin er að fjárhæð þjónustugjalda taki mið af öðru en kostnaði af þjónustu, verður

að koma fram í lögum, við hvaða gjaldstofn eigi að miða, og reglur um það, hvernig reikna eigi út gjaldið.

2. Vatnsgjald.

Lagaheimild til álagningar vatnsgjalds er að finna í 7. gr. laga nr. 81/1991 um vatnsveitur sveitarfélaga. Þau ákvæði eru svohljóðandi:

„Sveitarstjórn er heimilt að heimta vatnsgjald af öllum fasteignum er vatnsins geta notið og skal við það miðað að gjaldið standi straum af stofnkostnaði og rekstri vatnsveitu. Álagningarstofn vatnsgjalds skal vera afskrifað endurstofnverð húss og mannvirkis margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík samkvæmt matsreglum Fasteignamats ríkisins, sbr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 90/1990. Stofn til álagningar vatnsgjalds á aðrar fasteignir skal vera fasteignamat þeirra.

Sveitarstjórn ákveður upphæð vatnsgjalds sem má nema allt að 0,3 hundraðshlutum af álagningarstofni. Gjald dagar vatnsgjalds skulu vera þeir sömu og sveitarstjórn ákveður fyrir fasteignaskatt og skal innheimtu vatnsgjalds hagað á sama hátt og innheimtu fasteignaskatts, sbr. 4. gr. laga nr. 90/1990.“

Í 13. gr. laganna er mælt fyrir um heimild félagsmálaráðherra til að setja reglugerð, þar sem nánar sé kveðið á um framkvæmd vatnsveitumála, meðal annars gjaldtökur. Á grundvelli þessarar lagaheimildar var sett reglugerð nr. 620/1990 fyrir vatnsveitur sveitarfélaga. Í 9. gr. þeirrar reglugerðar, eins og ákvæðinu var breytt með reglugerð nr. 90/1992, er svohljóðandi ákvæði:

„Sveitarstjórn er heimilt að heimta vatnsgjald af öllum fasteignum er vatnsins geta notið og skal við það miðað að gjaldið standi straum af stofnkostnaði og rekstri vatnsveitu. Álagningarstofn vatnsgjalds skal vera afskrifað endurstofnverð húss og mannvirkis, margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík samkvæmt matsreglum Fasteignamats ríkisins, sbr. 3. grein laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 90/1990. Stofn til álagningar vatnsgjalds á aðrar fasteignir skal vera fasteignamat.

Sveitarstjórn ákveður upphæð vatnsgjalds, að fenginni tillögu stjórnar vatnsveitu. Vatnsgjald má nema allt að 0,3 hundraðshlutum af álagningarstofni. Sveitarstjórn er heimilt að ákveða hámark og lágmark vatnsgjalds miðað við rúmmál húseigna, enda verði álagningin aldrei hærri en sem nemur 0,3 hundraðshlutum af álagningarstofni.

Nú liggur matsverð fullfrágenginnar fasteignar eigi fyrir við álagningu vatnsgjalds, en fasteign getur notið vatns frá vatnsveitu sveitarfélagsins, sbr. 1. mgr., og er þá sveitastjórn heimilt að ákveða upphæð vatnsgjaldsins með hliðsjón af því hver verður líklegur álagningarstofn fullfrágenginnar eignar.“

Reglugerð nr. 620/1991 var felld úr gildi með reglugerð nr. 421/1992, en 9. gr. þeirrar reglugerðar er samhljóða 9. gr. fyrri reglugerðar, ef frá er talið, að í 3. másl. 1. mgr. 9. gr. segir:

„Stofn til álagningar vatnsgjalds á lóðir og lendur skal vera fasteignamat þeirra.“

Í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 81/1991 er heimild til heimtu vatnsgjalds af fasteignum, er notið geta vatns. Er mælt fyrir um tvenns konar gjaldstofna vatnsgjalds, eftir því hvaða fasteignir er um að ræða. Annars vegar er í 2. másl. ákvæðisins mælt fyrir um gjaldstofn varðandi hús og mannvirki, sem metin hafa verið, og ber þá að miða við afskrifað endurstofnverð. Hins vegar er í 3. másl. mælt svo fyrir, að gjaldstofn annarra eigna skuli vera fast-

eignamat þeirra. Tekur því umrætt lagaákvæði til fasteigna með tæmandi hætti, þar sem 3. málsl. ákvæðisins tekur til allra fasteigna annarra en þeirra, sem um ræðir í 2. málsl.

Í 3. mgr. 9. gr. áðurgreindra reglugerða er heimild sveitastjórna til að innheimta vatnsgjald af fasteignum, sem notið geta vatns, með hliðsjón af því, hver verði *líklegur álagningarstofn fullfrágenginnar fasteignar*, liggi hann ekki fyrir. Umræddur gjaldstofn, sem á við nýbyggingar, víkur því frá þeirri reglu 1. mgr. 7. gr. laga nr. 81/1991 að miða við endurstofnverð á hverjum tíma eða fasteignamat.

Vatnsgjald, byggt á grundvelli samkvæmt umræddum reglugerðum, er óháð þeirri þjónustu, sem greiðandi nýtur í hverju tilfelli. Þegar um slíka gjaldtöku er að ræða, verður að gera þá kröfu, að viðkomandi gjaldstofn eigi sér stoð í lögum og eru ákvæði reglugerða ein sér ófullnægjandi í því sambandi. Hvorki í lögum nr. 81/1991 né öðrum lögum er að finna heimild til að byggja gjaldstofn vatnsgjalds á áætluðu matsverði fullfrágenginnar fasteignar. Þá ber einnig að líta til þess, að gjaldstofn sá, sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 421/1992, sbr. áður reglugerð nr. 620/1991 og nr. 90/1991, samræmist ekki 1. mgr. 7. gr. laga nr. 81/1991, sem mælir fyrir um, hvaða gjaldstofn leggja beri til grundvallar vatnsgjaldi, hvort sem um er að ræða nýbyggingar eða aðrar fasteignir. Það er því niðurstaða mín, að gjaldstofn samkvæmt 3. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 421/1992 skorti lagastoð og fari reyndar beinlínis í bága við umrædd ákvæði laga nr. 81/1991.

3. Holræsagjald.

Í 1. mgr. 87. gr. vatnalaga nr. 15/1923 segir, að bæjarstjórn sé rétt, „. . . að leggja gjald á hús og lóðir í kaupstaðnum til þess að standa straum af holræsakostnaði. Gjald má miða við virðingarverð fasteigna eða við stærð lóða eða við hvorttveggja.“ Í 90. gr. laganna segir síðan: „Reglugerðir allar um holræsi og holræsagjald, sem bæjarstjórn semur, skal senda ráðherra til staðfestingar. Þegar reglugerð hefir hlotið staðfestingu ráðherra, er hún lög-mæt holræsareglugerð.“

Á grundvelli umræddrar lagaheimildar hefur verið sett reglugerð nr. 507/1975 um holræsagjöld í Hafnarfirði og er 3. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar svohljóðandi:

„Nú er fasteign, sem greiða ber af holræsagjald, eigi virt fasteignamatsvirðingu, og ákveður þá bæjarráð skattinn. Við ákvörðun holræsagjalds samkvæmt þessari málsgrein skal höfð hliðsjón af því, hvert líklegt fasteignamat myndi verða á eigninni fullfrágenginni.“

Í 1. mgr. 87. gr. vatnalaga nr. 15/1923 er mælt fyrir um gjaldstofn holræsagjalda. Það ákvæði mælir ekki fyrir um sérstakan gjaldstofn að því er tekur til nýbygginga, sem ekki hafa verið metnar í fasteignamati. Fallast ber á það með bæjarstjórn Hafnarfjarðar, að með virðingarverði fasteigna í 1. mgr. 87. gr. vatnalaga nr. 15/1923 beri almennt að miða við fasteignamat samkvæmt lögum nr. 94/1976 um skráningu og mat fasteigna. Ef hús á lóð eða landi hafa ekki verið metin í fasteignamati, heimilar 1. mgr. 87. gr. vatnalaga að miðað sé við fasteignamat lóðar eða við stærð lóðar eða við hvort tveggja. Ætla verður þó, að bæjarstjórn geti einnig á grundvelli þessa lagaákvæðis látið meta sérstaklega fasteignir, sem ekki hafa verið teknar í fasteignamat, enda sé um hlutlaust mat að ræða og þar gætt jafnræðis gagnvart öðrum gjaldendum holræsagjalda í bæjarfélaginu.

Gjaldstofn sá, sem 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 507/1975 mælir fyrir um, er ekki í samræmi við 1. mgr. 87. gr. laga nr. 15/1923. Samkvæmt umræddu reglugerðarákvæði skal við ákvörðun holræsagjalda þeirra eigna, sem þar ræðir um, hafa til hliðsjónar *líklegt fasteignamat eignarinnar fullfrágenginnar*. Heimild fyrir þessum gjaldstofni er ekki að finna í lögum, en gera verður slíka kröfu, þar sem um er að ræða gjaldtöku óháða þjónustu og kostnaði í hverju einstöku tilviki. Ekki verður í reglugerð mælt fyrir um aðra gjaldstofna

en lög heimila. Það er því niðurstaða mín, að gjaldtaka samkvæmt 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 507/1975 sé andstæð lögum.

4. Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að vatnsgjald samkvæmt 3. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 421/1992 og holræsagjald samkvæmt 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 507/1975 séu andstæð lögum.

Það eru tilmæli mín til bæjarstjórnar Hafnarfjarðar, að vatns- og holræsagjöld verði ekki innheimt á grundvelli umræddra reglugerðaákvæða, en að öðrum kosti verði aflað nauðsynlegrar lagaheimildar.“

IV.

Með bréfi, dags. 25. nóvember 1994, óskaði ég eftir upplýsingum hjá félagsmálaráðherra um það, hvaða ráðstafana ráðuneytið hefði gripið til í framhaldi af álitinu mínu. Ennfremur óskaði ég eftir upplýsingum um, hvaða ákvarðanir bæjarstjórn Hafnarfjarðar hefði tekið í tilefni af álitinu. Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér 7. desember 1994. Þar segir:

„Í fyrrgreindu álitinu yðar kemur fram að þér tölduð 3. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 421/1992 fyrir vatnsveitur sveitarfélaga ekki samræmast lögum nr. 81/1991 um vatnsveitur sveitarfélaga. Í framhaldi af því felldi ráðuneytið úr gildi 3. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 421/1992, sbr. reglugerð nr. 175/1994.

Hvað varðar reglugerð um holræsagjöld sendi ráðuneytið bréf til bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar, dagsett 13. apríl 1994, þar sem bæjarstjórninni er bent á að hún þurfi að endurskoða hið umdeilda ákvæði reglugerðarinnar og senda ráðuneytinu síðan breytingu á henni til staðfestingar. Ljósrit bréfs þessa fylgir hér með.

Ráðuneytinu hafa enn ekki borist viðbrögð frá bæjarstjórninni við erindinu frá 13. apríl 1994 og mun ráðuneytið því ítreka efni þess.

Að öðru leyti hefur ráðuneytið ekki undir höndum upplýsingar um hvaða ákvarðanir bæjarstjórn Hafnarfjarðar hefur tekið í tilefni af umræddu álitinu. Hins vegar mun ráðuneytið nú óska eftir þeim upplýsingum frá bæjarstjórninni og koma þeim á framfæri við yður um leið og þær berast.“

Hinn 16. desember 1994 barst mér bréf frá félagsmálaráðuneytinu. Þar segir:

„Það tilkynnist hér með að bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar hefur ákveðið að óska eftir staðfestingu ráðuneytisins á breytingu á reglugerð um holræsagjöld í Hafnarfirði nr. 507/1975. Fyrri umræða bæjarstjórnar fór fram 22. nóvember s.l. og síðari umræða hinn 6. desember s.l. Ráðuneytið hefur í dag staðfest þá breytingu og fylgir hún hér með í ljósriti.“

Framangreind reglugerð um breytingu á reglugerð um holræsagjöld í Hafnarfirði nr. 507/1975, er nr. 659/1994. Þar segir:

„1. gr.

3. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar falli brott.“

17.3. Gatnagerðargjald. Innheimta B-gatnagerðargjalds.

Lagastoð reglugerðar.

(Mál nr. 714/1992)

A kvartaði yfir greiðsluskilmálum B-gatnagerðargjalds. Var hvorki deilt um gjaldið sjálf né raunverulegan kostnað af lagningu bundins slitlags og gangstétta sem gjaldið

átti að ganga til greiðslu á, en einungis það hvort heimilt væri að leggja á og innheimta gjaldið áður en framkvæmdum væri lokið.

Umboðsmaður vísaði til fyrra álits síns í SUA 1992:189, um samsvarandi álitaefni, svo og dóms Hæstaréttar í H 1991:615. Með hliðsjón af því að á gjalddaga gatnagerðargjaldsins var tiltölulega lítið eftir af verkinu og með hliðsjón af nefndum hæstaréttardómi taldi umboðsmaður ekki útilokað að innheimta gatnagerðargjaldsins af húseign A hefði staðist samkvæmt lögum nr. 51/1974, en ítrekaði þá skoðun 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 vakti umboðsmaður athygli Alþingis og félagsmálaráðuneytisins á þeirri niðurstöðu sinni að ákvæði 14. gr. reglugerðar nr. 483/1981 brytu í bága við 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974.

I.

Hinn 13. nóvember 1992 barst mér kvörtun A, F-götu á X, yfir tilhögun greiðslu B-gatnagerðargjalds í X-hreppi árið 1992. Í kvörtun A kom fram, að hann telur, að óheimilt hafi verið að leggja á gjaldið, áður en framkvæmdum væri lokið.

II.

Málavextir eru þeir, að hinn 10. mars 1992 var tekin formleg ákvörðun um lagningu bundins slitlags á F-götu. Var það gert við afgreiðslu fjárhagsáætlunar við síðari umræðu í hreppsnefnd. A var tilkynnt um væntanlegar framkvæmdir með bréfi, dags. 14. apríl 1992. Malbik var lagt 7. júlí 1992 og kantsteinn steypur 22. júlí 1992, en eftir var að leggja gangstétt bundnu slitlagi og skyldi því verki lokið innan fjögurra ára.

Greiðsluskilmálar B-gatnagerðargjalds voru ákveðnir 12. maí 1992. Skyldi gjalddagi greiðslu vera 15. júní 1992, en eindagi 15. júlí sama ár. Síðar var eindagi breytt í 15. ágúst 1992, að sögn hreppsyfirvalda. Greiðsluskilmálar voru byggðir á ákvæðum reglugerðar nr. 483/1981, um gatnagerðargjöld á X, þar sem segir, að miðað skuli við að gengið hafi verið frá greiðsluskuldbindingum, áður en framkvæmdir hefjist.

Með bréfi, dags. 11. júní 1992, var sendur reikningur fyrir gjöldunum og tilkynnt, að gjalddagi væri 15. júní en eindagi 15. júlí 1992. Ákveðið var að veita 10% staðgreiðsluafslátt. Að öðrum kosti skyldi greiða 20% af gjaldinu á gjalddaga, en 80% með skuldabréfi til fjögurra ára. Innheimtubréf var sent A 24. september 1992.

III.

Hinn 23. nóvember 1992 óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að hreppsnefnd X-hrepps léti mér í té gögn málsins. Svar hreppsnefndarinnar barst mér með bréfi, dags. 10. desember 1992.

Hinn 20. apríl 1993 skrifaði ég hreppsnefndinni á ný og óskaði eftir því að hún skýrði viðhorf sín til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég eftir því að fram kæmi, á hvaða laga-grundvelli ákvörðun hreppsins um innheimtu gjaldsins væri byggð, þegar lítið væri til 2. mgr. 6. gr. laga nr. 54/1974 um gatnagerðargjöld, sbr. lög nr. 31/1975. Bréfinu lét ég fylgja álit mitt frá 30. mars 1992 í máli nr. 78/1989, er laut að álagningu og innheimtu B-gatnagerðargjalda á S.

Hinn 2. desember 1993 barst mér bréf lögmanns hreppsins, þar sem skýrð voru viðhorf hreppsins. Þar segir meðal annars:

„Ljóst er að þann 20. júlí 1981 staðfesti félagsmálaráðuneytið reglugerð nr. 483/1981 um gatnagerðargjöld á [X]. Er þessi reglugerð sett með stoð í lögum nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld. Reglugerðin er sett á svipuðum tíma og fjölmargar aðrar reglu-

gerðir um sama efni hjá öðrum sveitarfélögum og með sama, eða svipuðu sniði. Þessari reglugerð hefur ekki verið breytt, né hún felld úr gildi. Hefur félagsmálaráðuneytið sérstaklega tekið afstöðu til túlkunar á þessari reglugerð í tilefni af annarri kvörtun. Fylgir með bréfi þessu afrit af bréfi félagsmálaráðuneytisins til [. . .] dags. 26. september 1991, en í því bréfi segir m.a.:

„B-gjaldið er hins vegar gjald vegna þátttöku lóðarhafa í því að leggja bundið slitlag á götu, svo og ganga endanlega frá gangstétt, sbr. 2. gr. reglugerðarinnar. Í 14. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um hvernig ganga skuli frá greiðslum B-gjaldsins. Þar er og tekið fram að ganga skuli frá gjaldinu á því ári sem lagning slitlags á viðkomandi götu er ákveðin og við það miðað að gengið hafi verið frá greiðsluskuldbindingum áður en framkvæmdir hefjast.

Samkvæmt reglugerðinni er því heimilt að leggja B-gatnagerðargjald þegar ákvörðun um lagningu bundins slitlags hefur verið tekin.

Samkvæmt framansögðu verður því ekki annað séð en að álagning A- og B-gatnagerðargjalda á lóðina sé í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 483/1981 og laga nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld.“

Hreppsnefnd X-hrepps hlýtur að vera skylt að fylgja ákvæðum reglugerðarinnar um álagningu og innheimtu B-gatnagerðargjalda, meðan reglugerðin er í gildi og henni og/eða lögunum er ekki breytt. Þess má líka geta að dómstólar virðast hafa staðfest greiðsluskyldu eigenda fasteigna skv. svipuðum reglugerðum um B-gatnagerðargjöld, án athugasemda. Því er ekki að sjá að hreppsnefnd hafi getað staðið öðru vísi að verki en gert var vegna fasteignar [A], ekki síst með tilliti til jafnræðis milli íbúa sveitarfélagsins, enda er það mat hreppsnefndar að ákvæðum reglugerðarinnar og laganna hafi verið fylgt við álagningu og innheimtu gatnagerðargjalda eignarinnar.

Er það ekki síst með hliðsjón af eftirfarandi.

” . . .

Þegar tekin var ákvörðun um áfanga við lagningu bundins slitlags á [X] árið 1992 þá lá fyrir sundurliðuð kostnaðaráætlun. Skv. útreikningi B-gjaldsins miðað við rúmmetra og þessa áætlun var augljóst að kostnaður við framkvæmdir yrði að miklum mun meiri við þennan áfanga en innheimtanlegt gjald. Hið sama hafði verið uppi á teningum við framkvæmdir árið 1991 við annan framkvæmda-áfanga.

Gatnagerðarframkvæmdum ársins 1992 var lokið í júlí og var eindagi B-gatnagerðargjalds ákveðinn 15. ágúst 1992, eða eftir að framkvæmdum var lokið og fyrir lá endanlegum kostnaður við áfangann.

Í ljós kom að kostnaður nam kr. 20.983.777.- en álögð B-gatnagerðargjöld námu kr. 9.073.764.-

Þegar eindagi B-gatnagerðargjalda var ákveðinn hafði þannig komið í ljós að heildarálagning B-gatnagerðargjalda var töluvert undir hinum raunverulega kostnaði sem þegar hafði verið greiddur vegna framkvæmda við hinar umræddu götur.

Álagning og innheimta gjaldsins hljóti þannig að vera í fullu samræmi við bæði lögin og reglugerð um gatnagerðargjöld í [X]-hreppi.“

Athugasemdir A við svör X-hrepps bárust mér með bréfi, dags. 22. desember 1993. Segir þar m.a.:

„Í fyrsta lagi fjallar bréf hennar að stærstum hluta um álagninguna og nefnir hún tölur um kostnað framkvæmda og væri fróðlegt að vita hvort malbikun hafnarsvæðis er fram fór á sama tíma sé inni í þessari kostnaðartölu. Þó að það komi í sjálfu sér þessu máli ekki við.

Þá má geta þess til fróðleiks að kveikjan að þessu þrasi út af innheimtu gatnagerðargjalds B er sú að mér hefur fundist sveitarstjórn [X]-hrepps hafi gengið á rétt íbúanna í þessum málum og dregið gangstéttargerð úr hófi, enda öll gjöld greidd við lagningu malbiks á akbraut.“

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 27. maí 1994, sagði svo:

„Í máli þessu er hvorki deilt um gjaldið sjálft né raunverulegan kostnað af lagningu bundins slitlags og gangstétta, sem B-gatnagerðargjaldið á að ganga til, heldur einungis hvort heimilt sé að leggja á og innheimta þetta gjald, áður en framkvæmdum er lokið.

1.

Í 14. gr. reglugerðar nr. 483/1981, um gatnagerðargjöld á X, eru svohljóðandi ákvæði:

„Ganga skal frá greiðslum á B-gjaldi samkv. 4. gr. á eftirfarandi hátt á því ári sem lagning slitlags á viðkomandi götu er ákveðin, og skal við það miðað að gengið hafi verið frá greiðsluskuldbindingum áður en framkvæmdir hefjast.

Af álögðu gjaldi skal greiða 20% á framkvæmdarárinu með gjalddaga samkvæmt nánari ákvörðun hreppsnefndar við hverja framkvæmd.

Greiða má 80% gjaldsins með skuldabréfum, sem greiðast með jöfnum árlegum afborgunum á næstu fjórum árum.

Lokagreiðsla af skuldabréfum skal ekki falla í gjalddaga fyrr en gangstétt hefur verið lögð við götu þá, sem viðkomandi fasteign er skráð við.

Heimilt er að veita 10% staðgreiðsluafslátt.“

Lög nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld, sbr. lög 31/1975, geyma heimild til álagningar gatnagerðargjalda. Viðkomandi ákvæði um svonefnd B-gatnagerðargjöld eru 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.

...

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.

5. gr.

...

6. gr.

...

Sérstakt gatnagerðargjald skv. 3. gr. skal gjaldkræft, þegar lagningu bundins slit-

lags 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.“

Í álitu mínu frá 30. mars 1992 í máli nr. 78/1989 (SUA 1992:189) sagði ég um samsvarandi álitaefni varðandi B-gatnagerðargjöld:

„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 árabíl, eftir nánari fyrirmælum 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 niðurrjöfnun 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 fyrirmæli 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.

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.

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.“ (SUA 1992.193–4)

Því er svo við að bæta, að í máli, sem dæmt var í Hæstarétti 27. mars 1991 (sjá H 1991:615), háttaði svo til, að áætluð hafði verið nokkur fjárhæð til þess að ljúka framkvæmdum. Héraðsdómur hafði talið, að ekki væru lagaskilyrði til álagningar gjaldsins, fyrir en framkvæmdum væri lokið, ella væri ekki unnt að gæta þess að álögð gjöld færu ekki fram úr hámarki samkvæmt lokaákvæði 4. gr. laga nr. 51/1974. Hæstiréttur hnekkti þessari niðurstöðu héraðsdóms með svofelldum orðum:

„Þá verður ekki talið að óheimilt hafi verið að áætla nálægt verklokum nokkurt fé til ólokinna minni háttar framkvæmda og óvissuþátta.“

2.

Ákvæði 14. gr. reglugerðar nr. 483/1981 samrýmast engan veginn 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974 og má þar vísa til þess, sem segir í framangreindu álitu mínu frá 30. mars 1992 (SUA 1992:189). Í máli því, sem hér er til athugunar, voru atvik þau, að framkvæmdum var lokið við umrædda götu 22. júlí 1992 að öðru leyti en því, að þá var eftir að leggja gangstétt bundnu slitlagi. Eindagi gatnagerðargjaldsins var 15. ágúst 1992 samkvæmt breytingu á innheimtu gatnagerðargjalds, sem hreppsnefnd hafði ákveðið. Þar sem þá var tiltölulega lítið eftir af verkinu tel ég ekki útilokað, með hliðsjón af fyrrgreindum hæstaréttardómi frá 27. mars 1991, að innheimta gatnagerðargjalds af húseigninni nr. við F-götu hafi staðist samkvæmt lögum nr. 51/1974. Ég tel hins vegar ástæðu til að vekja athygli Alþingis og félagsmálaráðuneytisins á því, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ákvæði 14. gr. reglugerðar nr. 483/1981 brjóta í bága við 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974. Er tilefni til að ítreka enn þá skoðun mína, 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.“

17.4.

**Gatnagerðargjald. Álagning og innheimta
B-gatnagerðargjalds. Upplýsingaskylda stjórnvalda.
Svör við erindum. Meinbugir á lögum.
(Mál nr. 840/1993)**

A kvartaði yfir álagningu og innheimtu B-gatnagerðargjalda á húseign hans á X. Í fyrsta lagi kvartaði A yfir því að hann hefði ekki fengið fullnægjandi upplýsingar um heildarkostnað við lagningu bundins slitlags og gangstétta við götur á X á árinu 1992. Í kjölfar tilkynningar um álagningu B-gatnagerðargjalda hafði A óskað eftir því við bæjarstjórn X að fá upplýsingar um útlagðan kostnað bæjarsjóðs X við lagningu slitlags á tiltekna götur í X, áætlaðan kostnað við frágang gangstéttar og kantsteins við götu þá er hús hans stóð við, tekjur bæjarsjóðs af gatnagerðargjaldi fyrir tiltekna götur, svo og álit bæjarstjórnar á lagaheimild álagningar og innheimtu gjalda, áður en framkvæmdum væri lokið. A skaut afgreiðslu bæjarstjórnar X á fyrirspurnum þessum til félagsmálaráðuneytisins, sem staðfesti það álit bæjarstjórnar að staðið hefði verið með lögmatum hætti að álagningu umræddra gatnagerðargjalda í október 1992. Félagsmálaráðuneytið taldi hins vegar að skort hefði á að bæjarstjórn svaraði öllum liðum í fyrirspurn A. Í kjölfar þessa búrast A upplýsingar frá bæjarstjórn X, ásamt ársreikningi bæjarsjóðs fyrir árið 1992. Um þennan lið í kvörtun A var niðurstaða umboðsmanns sú að enn hefðu ekki komið fram upplýsingar um kostnað við lagningu bundins slitlags og gangstétta á árinu 1992, né við hvaða götur hefði verið unnið. Umboðsmaður taldi að A hefði lögmatu hagsmuni af því að fá upplýsingar um þessi attriði. Það væri grundvallarregla við álagningu gjalda að gjaldendur ættu kröfu á að fá upplýst hvaða kostnaði þeir ættu að standa straum af og væru upplýsingar um kostnað forsendur þess að unnt væri að bregðast við ólögmati gjaldtöku. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til bæjarstjórnar X að A yrði gerð nákvæm grein fyrir þeim kostnaði og útreikningum, sem legið hefðu til grundvallar álagningu gjalds á húseign hans, svo og því hvernig álagningu þessa gjalds hefði að öðru leyti verið háttáð.

Í öðru lagi taldi A að óheimilt hefði verið að jafna heildarkostnaði af framkvæmdum niður á tiltekna götur í X, heldur hefði átt að leggja á hverja götu fyrir sig. Umboðsmaður vísaði til dóms Hæstaréttar frá 27. mars 1991 (H 1991:615) og taldi að miðað við þann dóm gæti verið heimilt að jafna heildarkostnaði af verki niður á húseignir við götur sem hver áfangi verks tæki til þegar unnið væri að lagningu slit-

lags og gangstétta í áföngum. Hins vegar hefðu ekki legið fyrir nógu skýrar upplýsingar um kostnað af framkvæmdum á X og hvernig álagningu hefði verið hagað til þess að tekin yrði afstaða til þess hvort löglega hefði verið að álagningunni staðið. Þó benti umboðsmaður á að ráða mætti það af samanburði við 2. gr. laga nr. 51/1974 um A-gatnagerðargjald, sem innheimt er áður en framkvæmdir hefjast á lóðum, að B-gatnagerðargjald skyldi miðað við raunverulegan en ekki áætlaðan kostnað.

Kvörtun A laut í þriðja lagi að því að óheimilt hefði verið að innheimta gatnagerðargjald áður en gangstéttir voru lagðar og heildarkostnaður lá fyrir. Umboðsmaður vísaði til álits síns í máli nr. 78/1989 (SUA 1992:189), þar sem fram kom að ekki væri lagaheimild til að leggja á og innheimta B-gatnagerðargjald fyrir en lokið væri framkvæmdum þeim sem í 4. gr. laga nr. 51/1974 greinir. Ítrekaði umboðsmaður þá skoðun að grundvallarregla 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974 væri ótvírætt sú að óheimilt væri að leggja á og innheimta gjald þetta fyrir en að loknum framkvæmdum og raunverulegur kostnaður lægi fyrir. Sá fyrirvari, sem fram kæmi í dómi Hæstaréttar, að nálægð verklokum væri heimilt að áætla nokkurt fé til ólokinn minniháttar framkvæmda og óvissupáttá, ætti ekki við í máli þessu. Niðurstaða umboðsmanns varð því sú að lagaskilyrði hefðu ekki verið til heimtu og álagningar B-gatnagerðargjalds þess sem kvörtun A laut að.

Í áliti sínu ítrekaði umboðsmaður loks þá skoðun sína 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 stöð í þeim lögum. Var álitið því sent Alþingi og félagsmálaráðherra í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987.

I.

Hinn 7. júlí 1993 leitaði til mín A, og kvartaði yfir álagningu og innheimtu svonefndra B-gatnagerðargjalda á húseign hans á X. Kvörtun A lýtur að þremur atriðum. Í fyrsta lagi hafi hann ekki fengið fullnægjandi upplýsingar um heildarkostnað við lagningu bundins slitlags og gangstétta við götur á X á árinu 1992. Í öðru lagi telur A, að óheimilt hafi verið að jafna heildarkostnaði af framkvæmdum niður á húseignir við umræddar götur. Loks hafi í þriðja lagi verið óheimilt að innheimta gatnagerðargjaldið, áður en gangstéttir voru lagðar og heildarkostnaður lá fyrir.

II.

Málavextir koma fram í bréfaskiptum A við bæjarstjórn X og félagsmálaráðuneytið, sem rakin eru hér á eftir.

Með bréfi, dags. 16. október 1992, tilkynnti bæjarstjórnin á X A, að bæjarstjórn X hefði lagt á húseign hans svokölluð B-gatnagerðargjöld, þar sem lokið væri framkvæmdum við lagningu bundins slitlags á götu þá, sem húseign hans stæði við. Með fylgdi útreikningur á gatnagerðargjöldunum. Skyldi af hverjum rúmmetra húss greiða ákveðinn hundraðshluta byggingarkostnaðar, eins og hann væri í vísitöluhúsinu skv. útreikningi Hagstofu Íslands hverju sinni. Hinn 23. desember 1992 var A sent afrit af skuldabréfi, sem útbúið hafði verið af þessu tilefni og var tilbúið til undirskriftar á bæjarskrifstofunni. Jafnframt var minnt á, að veittur yrði 8% afsláttur, ef greitt yrði fyrir áramót.

Hinn 12. febrúar 1993 ritaði A bæjarstjórn og bæjarstjóra X svohljóðandi bréf:

„Í framhaldi af samtali, er við áttum saman í dag, óska ég hér með eftir að fá svör við nokkrum spurningum varðandi gatnagerðarmál.

1. Hver var útlagður kostnaður bæjarsjóðs [X] við lagningu bundins slitlags á eftirtaldar götur:

Ög hvernig er sá kostnaður sundurliðaður?

- A) [. . .]
- B) [. . .]
- C) [. . .]
- D) [. . .]
- E) [. . .]
- F) [. . .]

2. Hver er áætlaður kostnaður við frágang gangstéttar og kantsteins við [götu A]? Og hvenær á þeirri framkvæmd að ljúka?
3. Hvað gefur álagt gatnagerðargjald B, Bæjarsjóði í tekjur fyrir eftirtaldar götur:
 - A) [. . .]
 - B) [. . .]
 - C) [. . .]
4. Telur bæjarstjórn [X], að heimild sé í lögum til að leggja á og innheimta gatnagerðargjald B, af húseigendum við [götu A], áður en báðum verkþáttum er lokið, þ.e. lagningu bundins slitlags og hins vegar lagningar gangstéttar?
5. Álfútur bæjarstjórnin að einhver lagaleg rök séu til staðar, eða sanngirni, að innheimta vexti af skuldabréfi, sem notað er til greiðslu á verkþætti, sem ekki er búið að framkvæma nema að hluta til?
Ég vænti þess að fá skrifleg svör við ofangreindum spurningum mínum.

...

Þá er ekki síður mikilvægt að rétt sé, af hálfu bæjarins, staðið [að] innheimtu og álagningu þessara kostnaðarsömu og umdeildu skatta, sem gatnagerðargjöldin vissulega eru.“

Í bréfi, dags. 7. apríl 1993, frá X segir:

„Á fundi bæjarráðs [X] þann 25. febrúar s.l. var erindi þitt tekið fyrir og var eftirfarandi bókun gerð:

„Í bréfi er varpað fram ýmsum spurningum um framkvæmdir og innheimtu varðandi gatnagerð síðastliðins sumars, einnig er óskað eftir sundurliðun kostnaðar og fl.

Í ljósi þess að framkvæmdir við gatnagerð s.l. sumar voru umtalsvert dýrari en innheimt gjöld vegna framkvæmda og innheimt er samkvæmt staðfestri reglugerð um gatnagerðargjöld í [X], sér bæjarráð ekki ástæðu til að leggja í kostnað við nákvæma sundurliðun kostnaðar á gatnagerð.“

Þannig staðfest á fundi bæjarstjórnar þann 12. mars 1993.“

Með bréfi til félagsmálaráðuneytisins 14. apríl 1993 skaut A afgreiðslu bæjarstjórnar X til ráðuneytisins. Í bréfinu segir meðal annars:

„Þar sem tilfinning mín var sú, að álögð B-gatnagerðargjöld væru e.t.v. umtalsvert hærri en sannanlegur útlagður kostnaður bæjarsjóðs er við lagningu bundins slitlags ásamt kantsteini og gangstétt, þá bað ég bæjarstjórnann, um að gefa mér upp hver kostnaður við lagningu slitlags á [götu A] hefði verið og hins vegar hve mikið, álagt B-gatnagerðargjald, gæfi bæjarsjóði í tekjur. Bæjarstjórinn kvaðst ekki vilja gefa mér upp slíkar tölur.

Ég skrifaði því næst bæjarstjórn [X] bréf.

Svar bæjarstjórnar kemur fram í bréfi. Þar er reyndar engri þeirra 5 spurninga svarað, sem ég lagði fyrir hæstvirta bæjarstjórn.

Því leyfi ég mér, hér með, að skjóta málinu til hins háa Félagsmálaráðuneytis, til úrskurðar.

Hvaða mat leggur ráðuneytið á:

- A) Afgreiðslumáta bæjarstjórnar á erindi mínu.
- B) Spurningar nr. 4 og 5 í bréfi mínu dags. 12.02.93.“

Félagsmálaráðuneytið leitaði umsagnar bæjarstjórnar í tilefni af framangreindu bréfi A. Svar hennar kom fram í bréfi, dags. 21. maí 1993, svohljóðandi:

„Samkvæmt túlkun bæjaryfirvalda eru gatnagerðargjöld almennt hugsuð sem skattur á húseigendur til að standa straum af kostnaði við gatnagerð í þéttbýli. Bæjaryfirvöld telja að með þeim hætti sem gjöld er[u] lögð á eftir stærð húsa, verði kostnaði jafnast dreift á íbúa hvers þéttbýlisstaðar óháð kostnaði við gerð einstakra gatna eða gatnahluta. Hinsvegar er ljóst að lengi má deila um sanngirni skattlagningar ef hver skattgreiðandi er skoðaður sérstaklega en ekki sem hluti af stærra samfélagi.

Rétt er að taka fram að gatnagerðargjöld á [X] eru hóflega ákveðin miðað við marga aðra kaupstaði og fjarri lagi að þau standi undir þeim kostnaði sem er almennt við gatnagerð í þéttbýli á [X].“

Félagsmálaráðuneytið ritaði A bréf, dags. 9. júní 1993. Rökstuddi það þar þá afstöðu sína, að 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 68/1988 bryti ekki í bága við lög nr. 51/1974 og því hefði bæjarstjórn X staðið með lögmætum hætti að álagningu gatnagerðargjalda í október 1992.

Þá tók ráðuneytið fram um afgreiðslu bæjarstjórnar, að það væri meginregla, að hver sá, sem bæri upp erindi við stjórnvald, ætti rétt á skriflegu svari þess. Síðan segir í bréfi ráðuneytisins:

„Af gögnum málsins verður ráðið, að [X] hafi með bréfi sínu, dags. 7. apríl 1993, einungis veitt svör við þremur spurningum af fimm, sem fram komu í erindi [A], dags. 12. febrúar 1993. Í umsögn bæjarstjórnar á [X] til félagsmálaráðuneytisins, dags. 21. maí 1993, koma ekki fram frekari skýringar á þessari afgreiðslu [X] á erindinu.

Ráðuneytið telur, með hliðsjón af framangreindri meginreglu og með vísan til vandaðra stjórnsýsluhátta, að [X] hafi borið að veita [A] svör við öllum liðum fyrirspurnar hans, eða að öðrum kosti gefa skýringu á því, hvers vegna bæjarstjórnin kaus að fjalla aðeins um hluta erindisins.“

Jafnframt því að senda bæjarstjórn X afrit af svarbréfi sínu, sendi ráðuneytið bæjarstjórninni sérstakt bréf, þar sem vakin var athygli á framangreindum ummælum og bæjarstjórn hvött til að fylgja framvegis ofangreindum reglum í störfum sínum.

Í framhaldi af tilmælum félagsmálaráðuneytisins skrifaði bæjarstjórnin á X A bréf, dags. 13. ágúst 1993. Þar sagði, að leitast væri við að gefa upplýsingar, sem fyrir lægju, sem svar við fyrirspurn A frá 12. febrúar 1993:

- „1. Samkvæmt ársreikningi bæjarsjóðs fyrir árið 1992 er kostnaður samtals 14.403.511.- (gjaldfærð fjárfesting) Til hliðsjónar er ljósrit úr ársreikningi bæjarsjóðs. Sundurliðun vegna einstakra gatna er ekki gerð.
2. Áætlaður kostnaður vegna gangstéttagerðar við [götu A] liggur ekki fyrir og ekki hefur verið tekin ákvörðun um hvenær því verki lýkur þó má taka fram að þegar hafa verið steyptir kantsteinar.

3. Álögð b-gatnagerðargjöld vegna framkvæmda síðasta árs samkvæmt ársreikningi eru samtals 12.276.592.-
4. Bæjarstjórn telur að farið sé eftir gildandi lögum og reglugerðum varðandi innheimtu gjaldanna varðandi götur og gangstéttir.
5. Bæjarstjórn hefur ekki tekið afstöðu til einstakra efnisþátta í lögum um gatnagerðargjöld (51/1974) en eins og áður hefur komið fram telur bæjarstjórn að innheimta sé í samræmi við gildandi lög.

Vonast er eftir að ofangreind svör komi að gagni og beðist velvirðingar á því að svör bæjaryfirvalda hafa ekki verið eins nákvæm og æskilegt hefði verið.“

Í ársreikningi þeim, sem nefndur er í tölulið 1 í bréfinu, er undir liðnum „Nýbygging og viðhald gatna“ færður sem gjaldfærð fjárfesting ýmis kostnaður: Holræsarör og brunnar, önnur efniskaup, akstur, verkfræðiþjónusta, vélavinna, verkkaup, reikningsverk, götúlýsing, vinna bæjarstarfsmanna, eigin vélavinna og lóðakaup. Samtals er þessi liður kr. 14.403.511.- Á sama reikningi kemur fram, að álögð A-gatnagerðargjöld voru kr. 1.030.741.- og B-gatnagerðargjöld kr. 9.780.156.- Með því að leggja við kr. 768.695.- (þéttbýlisvegafé) og kr. 697.000.- (selt efni) fæst heildarsumman kr. 12.276.592.- úr liðnum „Sameiginlegar tekjur“.

III.

Ég ritaði félagsmálaráðuneytinu og X bréf, dags. 19. júlí 1993, og bað um að mér yrðu látin gögn málsins í té. Pau bárust mér með bréfi félagsmálaráðuneytisins 22. júlí 1993 og bréfi bæjarstjórnans á X 17. ágúst 1993.

Ég ritaði A bréf 23. ágúst 1993 og gaf honum kost á að tjá sig um bréf bæjarstjórnans á X. Svar A barst mér með bréfi, dags. 28. ágúst 1993. Þar segir meðal annars:

„Í þessu bréfi bæjarstjórnans [dags. 13. ágúst 1993], er vissulega myndast við, í orði, að svara hinum 5 spurningum mínum frá 12. febrúar s.l. Á hinn bóginn er ekki nema einni spurningu svarað í raun, að mínu áliti, en það er spurning nr. 4. Bæjarstjórinn var einfaldlega að svara allt öðru en því sem spurt var um.

Það vakti athygli mína að bæjarstjórn skyldi „svara“ hinum 3 fyrstu spurningum mínum, þar sem úrskurður Félagsmálaráðuneytisins var þó sá að bæjarstjórnin hefði, með því að segjast ekki sjá ástæðu til að svara mér, þar með hefði bæjarstjórnin veitt mér svör við fyrstu 3 spurningunum.“

Hinn 14. desember 1993 ritaði ég X á ný og lét þar fylgja með ljósrit af bréfi A frá 28. ágúst 1993. Gaf ég bæjarstjórn kost á að skýra viðhorf sitt til kvörtunar A, áður en ég lyki málinu. Svar bæjarstjórnans barst mér með bréfi, dags. 31. desember 1993. Í því er vísað til bréfs bæjarstjórnans til félagsmálaráðuneytisins, dags. 21. maí 1993, auk annarra gagna, sem mér höfðu áður verið send. Athugasemdir A við svar þetta bárust mér með bréfi hans 14. janúar 1994.

IV.

Með bréfi 28. mars 1994 óskaði ég eftir því að bæjarstjórn X léti mér í té nánari upplýsingar um, hvernig staðið hefði verið að lagningu bundins slitlags á götur og lagningu gangstétta á X. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um, hvenær verkið hefði byrjað, hvernig því hefði í meginatriðum miðað og hvort því væri lokið. Einnig óskaði ég upplýsinga um, hvort verkið í heild eða einstakir þættir þess hefðu verið unnir samkvæmt verksamningi eða eftir reikningi, og þá eftir atvikum hverjir hefðu unnið verkið. Loks óskaði ég eftir að fá staðfest, hvort það væri réttur skilningur minn, að svonefnt B-gatnagerðargjald væri

lagt á hverja húseign, þegar lokið væri framkvæmdum við lagningu bundins slitlags á þá götu, sem húseignin stæði við, sbr. bréf bæjarstjórnar á X til A frá 16. október 1992. Umbeðnar upplýsingar bárust mér með bréfi bæjarstjórans á X 9. maí 1994. Þar segir:

„Spurt er:

Hvenær hófst verkið:

Hér verður ekki tekið tillit til þess hvort einhverju af verkinu sem tilheyrir svo kölluðum B-gjöldum hafi verið lokið þegar ráðist var í að leggja bundið slitlag á götu sem fram koma í fyrirspurn [A] beindist að.

Ekki liggur nákvæmlega fyrir hvenær verkið hófst en samkvæmt verksamningi byrjaði verkið 15. ágúst 1994. Rétt er þó að taka fram að hluti af verkinu var unninn af starfsmönnum bæjarins og hófst sú vinna fyrri part sumar[s].

Endanleg hönnunarvinna byrjaði veturinn 1991–1992. Hvernig miðaði verkinu og er því í meginatriðum lokið.

Sumarið 1992 var hafist handa um verkið og þá var lagt bundið slitlag á göturnar og gangstéttarhlutinn settur í nokkurn veginn rétta legu.

Sumarið 1993 var settur kantsteinninn við sumar af götunum, þar á meðal [götu A] og er þar fyrirhugað að setja gangstétt með hefðbundnum hætti bakvið kant.

Rétt er að taka fram að við sumar göturnar kemur ekki hefðbundin gangstétt og er þá gjarnan lagt slitlag á alla breidd götunnar.

Ólokið er að steypa gangstéttarþekjuna (í [götu A]) og ganga frá nánasta umhverfi þar sem það við á.

Ekki hefur verið byrjað á gangstétt við allar göturnar. Með hvaða hætti var verkið unnið.

Verkið var unnið að hluta af starfsmönnum áhaldahúss bæjarins og að hluta til eftir verksamningi við [. .].

Upphafleg hönnun var unnin af [. .] en endanleg hönnun og útsetning var unnin af [. .].

Með hvaða hætti er B-gjald lagt á húseignir í [X].

Gjaldið er lagt á hverja húseign þegar lokið er lagningu bundins slitlags við viðkomandi götu. Gjaldið er lagt á eftir gildandi reglugerð. Rétt er að taka fram að gjaldið er lagt á eftir að slitlagið hefur verið lagt í sinni einföldustu mynd og getur þá verið eftir að ganga frá gangstéttum, kantsteinum, graseyjum og fl.“

Með bréfi 17. maí 1994 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af bréfi bæjarstjóra X. Athugasemdir A bárust mér 25. maí 1994.

V.

Í álitinu tók ég til úrlausnar þau þrjú atriði, sem kvörtun A laut að. Í fyrsta lagi fjallaði ég um hagsmuni A af því að fá upplýsingar um þau atriði, er réðu álagningu gatnagerðargjalds, og upplýsingaskyldu stjórnvalda um þau atriði. Í öðru lagi fjallaði ég um niðurröfnun kostnaðar við framkvæmdir, og í þriðja lagi um lagaheimild til álagningar og innheimtu B-gatnagerðargjalds, þegar framkvæmdum væri ekki lokið. Í álitinu segir:

„1.

Samkvæmt bréfaskiptum þeim milli A og yfirvalda, sem að ofan eru rakin, hafa enn ekki komið fram upplýsingar um, hver kostnaður var við lagningu bundins slitlags og gangstétta á árinu 1992 né við hvaða götur þær framkvæmdir voru eða hvort öllum kostnaði hafi verið jafnað á húseigendur við þær götur. Þá veitir ársreikningur ekki nægilegar

upplýsingar um kostnað, sem heimilt er að innheimta með B-gatnagerðargjöldum. Þó full-yrðir bæjarstjórn í bókun sinni frá 25. febrúar 1993, sem getið er í bréfi, dags. 7. apríl 1993, að kostnaður sé örugglega hærri en álögd B-gatnagerðargjöld.

Tekið skal fram, að málið snýst á þessu stigi fyrst og fremst um skyldu bæjarfélagsins til þess að veita upplýsingar um lagningu gangstétta og bundins slitlags á götur og um kostnað af því verki. Telja verður, að A hafi haft lögvarða hagsmuni af því að fá upplýsingar um þessi atriði. Við álagningu gjalda er það grundvallarregla, að gjaldendur eigi kröfu á að fá upplýst, hvaða kostnaði þau eigi að standa straum af og hvernig álagningu sé háttáð. Er það forsenda þess, að unnt sé að bregðast við ólögmati gjaldtöku.

Að mínum dómi hefur A enn ekki fengið fullnægjandi svör við spurningum sínum.

2.

Annar liður kvörtunar A lýtur að því, að óheimilt hafi verið að jafna kostnaði niður á allar götur, og hafi borið að leggja gjöld á hverja götu fyrir sig.

Í skýringum bæjarstjórans á X í bréfi hans til mín, dags. 31. desember 1993, vísar hann til þeirra ummæla, sem fram komu í bréfi til félagsmálaráðuneytisins, dags. 21. maí 1993, og rakin voru hér að ofan í II. kafla, en þar er þeirri skoðun lýst, að B-gatnagerðargjöld séu skattalegs eðlis.

Lög nr. 51/1974, um gatnagerðargjöld, sbr. lög 31/1975, geyma heimild til álagningar gatnagerðargjalda. Ákvæði um svonefnd B-gatnagerðargjöld eru 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.

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.

5. gr.

Við ákvörðun gjalda skv. 1. og 3. gr. laga þessara skal miða við lóðarstærð og/eða rúmmál bygginga, eftir því sem nánar er ákveðið í samþykkt. Gjöld mega vera mismunandi eftir notkun húss, t.d. eftir því, hvort um er að ræða hús til íbúðar, verslunar, iðnaðar o.s.frv. Þá mega gjöld af íbúðarhúsum vera mismunandi eftir því, hvort um er að ræða einbýlishús, raðhús, fjölbýlishús o.s.frv.

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.“

Í hæstaréttardómi frá 27. mars 1991 (hrd. 1991.615) er fallist á það með héraðsdómi, að heimilt hafi verið samkvæmt lögum nr. 51/1974, sbr. lög 31/1975, að jafna gjöldum nið-

ur án þess að reikna kostnað við hverja götu, eins og þar stóð á. Í því tilviki höfðu allar götur í bænum verið lagðar slitlagi á svipuðum tíma og verkið boðið út í heild sinni.

Í ofangreindum héraðsdómi segir:

„Eðlileg skýring á 3. og 4. gr. laga nr. 51/1974, sbr. 1. gr. laga nr. 31/1975, er, að sveitarstjórn sé aðeins heimilt að leggja sérstakt gjald á eigendur fasteigna við götur, þar sem bundið slitlag og/eða gangstétt hafa verið lögð þannig, að viðkomandi fasteigna eigendur hafi beint gagn af framkvæmdinni. Þessi skilningur er staðfestur í framkvæmd í því að engin gjöld hafa verið lögð á eigendur fasteigna við Austurgötu, þar sem hvorki hefur verið lagt varanlegt slitlag né gangstétt, og að kostnaði við „Gamla þjóðveginn“ hefur verið haldið utan við kostnaðarútreikninga vegna álagningar gatnagerðargjalda.

Af hagkvæmnisástæðum var ráðist í að leggja í einu lagi bundið slitlag og gangstéttir á nálega allar götur í Vogum. Af sömu ástæðum varð því trauðla komið við að halda kostnaði við einstakar götur og götuhluta aðgreindum. Virðist því eðlilegt, að kostnaði við þær framkvæmdir væri jafnað niður á alla fasteignaeigendur, sem nutu beinna hagsbóta af framkvæmdinni, án þess að gerðir væru sérstakir útreikningar fyrir einstakar götur eða hluta gatna, enda verða ákvæði laga nr. 51/1974 ekki talin girða fyrir, að þessi háttur sé á hafður.“

Í umræddum dómi Hæstaréttar segir einnig, að sveitarstjórn sé bundin af þeirri reglu í lokaákvæði 4. gr. laganna: „Má gjaldið nema allt að meðalkostnaði við þessar framkvæmdir.“ Síðan segir í dóminum:

„Verður að skýra þetta ákvæði svo, að „meðalkostnaður“ sé heildarkostnaður, sem jafnað er niður eftir reglum byggðum á 5. gr.“

Þegar unnið er að lagningu gangstétta og bundins slitlags á götur í áföngum, getur verið heimilt, miðað við framangreindan dóm Hæstaréttar, að jafna heildarkostnaði af verkinu niður á húseignir við þær götur, sem hver áfangi verksins tekur til. Eins og áður segir, liggja ekki fyrir nægilega skýrar upplýsingar um kostnað af umræddum framkvæmdum á X og hvernig að álagningu B-gatnagerðargjalds var staðið. Verður því ekki tekin afstaða til þess á þessu stigi, hvort löglega var að álagningunni staðið. Bent skal þó á, eins og fram kemur í nefndum hæstaréttardómi, að ráðið verður af samanburði við 2. gr. laga nr. 51/1974 um svokallað A-gatnagerðargjald, sem eðli sínu samkvæmt er innheimt, áður en framkvæmdir á lóðum eru hafnar, að B-gatnagerðargjaldið skuli miðað við raunverulegan, en ekki áætlaðan kostnað.

3.

Kvörtun A lýtur í þriðja lagi að því, hvort heimilt hafi verið að innheimta gjöldin, áður en gangstéttir höfðu verið lagðar.

Samkv. gögnum frá bæjarstjórn X er enn ekki lokið lagningu gangstéttar við götu þá, sem húseign A stendur við.

Í 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 68/1988 um gatnagerðargjöld í X, er svohljóðandi ákvæði:

„Gjaldið fellur í eindaga einum mánuði eftir að framkvæmdum við viðkomandi götu eða götukafli, öðrum en við lagningu gangstétta er lokið.“

Í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974 segir hins vegar, að sérstakt gatnagerðargjald skv. 3. gr. skuli gjaldkræft, þegar lagningu bundins slitlags og gangstéttar við hlutaðeigandi götu er lokið.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til A, dags. 9. júní 1993, segir meðal annars:

„Hæstiréttur fjallaði á árinu 1991 um 14 sams konar mál, er vörðuðu innheimtu gatnagerðargjalda í Vatnsleysustrandarhreppi, sjá m.a. hæstaréttardóm 1991 bls. 615. Nokkrir íbúar í Vatnsleysustrandarhreppi höfðu neitað að greiða álögd gatnagerðargjöld, þar sem þeir töldu að innheimta þeirra samræmdist ekki lögum. Innheimta þeirra gjalda grundvallaðist á lögum nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld og reglugerð nr. 284/1985 um gatnagerðargjöld í Vatnsleysustrandarhreppi. Í II. kafla þeirrar reglugerðar er fjallað um B-gatnagerðargjöld og í 1. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar er ákvæði, sem er efnislega samhljóða 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 68/1988 um gatnagerðargjöld í [X]. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu, að íbúunum bæri að greiða álögd gjöld og þar með að Vatnsleysustrandarhreppur hefði staðið löglega að álagningu umræddra gatnagerðargjalda. Í umfjöllun sinni um kröfu íbúanna gagnvart hreppnum, gerði Hæstiréttur ekki athugasemdir við ákvæði 1. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 284/1985.

Ráðuneytið telur því, með vísan til framangreindrar niðurstöðu Hæstaréttar, að ákvæði 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 68/1988 stangist ekki á við lög nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld. Því er það niðurstaða ráðuneytisins að [X] hafi staðið með lögmætum hætti að álagningu B-gatnagerðargjalda í október 1992.“

Í álit mínu í máli nr. 78/1989, sem birt er á bls. 189 o.áfr. í Skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1992, segi ég um samsvarandi álitæfni:

„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. mgr. greinarinnar um hið almenna gatnagerðargjald samkvæmt 1. gr. 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 árabíl, eftir nánari fyrirmælum í samþykkt. Þetta undantekningarákvæði heimilar að mínum dómi ekki að leggja gjaldið á og hefja innheimtu þess fyrr en verki eða áfanga verks er lokið, þar sem í 4. gr., öðru aðalheimildarákvæði gjaldsins, er greinilega gengið út frá því, að álagning og niðurlögn þess eigi sér aldrei stað fyrr 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, fyrr 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, fyrr en báðum þessum verkþáttum er lokið. 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 lögd 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.

Ég tel því samkvæmt framansögðu, að óviðunandi óvissa sé um skilyrði laga til

álagningar og heimtu sérstaks gatnagerðargjalds skv. 3. gr. laga nr. 51/1974 og ýmsum reglugerðum settum með heimild í þeim lögum. 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.“

Í máli því, sem fjallað er um í hæstaréttardóminum frá 27. mars 1991, voru atvik þau, að áætluð hafði verið nokkur fjárhæð til þess að ljúka framkvæmdum. Héraðsdómur hafði talið að ekki væru lagaskilyrði til álagningar gjaldsins, fyrr en framkvæmdum væri lokið. Hæstiréttur hnekkti niðurstöðu héraðsdóms með svofelldum orðum:

„Þá verður ekki talið að óheimilt hafi verið að áætla nálægt verklokum nokkurt fé til ólokinna minni háttar framkvæmda og óvissupátta.“

Grundvallarregla 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974 er ótvírætt sú, eins og áréttað er í nefndum hæstaréttardómi, að óheimilt sé að leggja á og innheimta svonefnt B-gatnagerðargjald, fyrr en lokið hefur verið þeim framkvæmdum, sem það á að standa straum af, og raunverulegur kostnaður af þeim liggur fyrir. Í þessum dómi Hæstaréttar er þó gert ráð fyrir því frávik, að nálægt verklokum sé heimilt að áætla nokkurt fé til ólokinna minni háttar framkvæmda og óvissupátta. Í máli því, sem kvörtun A lýtur að og hér er til umræðu, hefur hvorki komið fram að nein slík áætlun hafi legið fyrir eða að minni háttar verkþáttum hafi verið ólokið.

Niðurstaða mín er sú samkvæmt því, sem að framan hefur verið rakið, og samkvæmt þeim gögnum, er fyrir mig hafa verið lögð, að ekki verði séð að lagaskilyrði hafi verið til heimtu og álagningar B-gatnagerðargjalds þess, sem kvörtun A lýtur að.“

VI.

Niðurstöður álits míns, dags. 26. ágúst 1994, voru svohljóðandi:

„Í samræmi við þær athugasemdir, sem ég hef gert grein fyrir í kafla V.1 hér að framan, eru það tilmæli mín til bæjarstjórnar X, að A verði gerð nákvæm grein fyrir þeim kostnaði og útreikningum, sem lágu til grundvallar álagningu svonefnds B-gatnagerðargjalds á húseign hans á X, svo og því, hvernig álagningu þessa gatnagerðargjalds var að öðru leyti háttað. Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður ekki séð, að lagaheimild hafi verið til álagningar og heimtu B-gatnagerðargjalds af húseign þeirri, sem kvörtun A lýtur að.“

Mál þetta er enn eitt tilefni til þess að ítreka þá skoðun mína, að óviðunandi óvissa sé um skilyrði laga til álagningar og heimtu sérstaks gatnagerðargjalds skv. 3. gr. laga nr. 51/1974 og ýmsum reglugerðum settum með stoð í þeim lögum. Er þetta álit því sent Alþingi og félagsmálaráðherra í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

VII.

Með bréfi, dags. 2. maí 1995, óskaði ég eftir upplýsingum hjá félagsmálaráðherra um það, hvort teknar hefðu verið einhverjar ákvarðanir í tilefni af áliti mínu.

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér 15. maí 1995. Þar segir:

„Félagsmálaráðherra skipaði á árinu 1994 nefnd til að endurskoða lög um gatnagerðargjöld nr. 51/1974, sbr. lög nr. 31/1975. Hinn 28. apríl s.l. skilaði nefndin niðurstöðum sínum til félagsmálaráðherra. Þær niðurstöður eru drög að frumvarpi til laga um gatnagerðargjald og eru helstu breytingar frá gildandi lögum eftirfarandi:

1. Í gildandi lögum er um að ræða tvenns konar gatnagerðargjöld, sbr. 1. og 3. gr. laganna, þ.e. annars vegar gjald til að undirbyggja götur með tilheyrandi lögnum ásamt slitlagi og hins vegar sérstakt gjald vegna bundins slitlags og gangstétta. Lagt er til að gatnagerðargjöld verði framvegis ekki tvískipt með þessum hætti, heldur verði gatnagerðargjald lagt á einu sinni við úthlutun lóðar, sem er í eigu sveitarfélags, og við útgáfu byggingarleyfis á öðrum lóðum.
 2. Tilgreint er skýrar hámark gatnagerðargjalds.
 3. Tilgreind er skýr kærheimild til félagsmálaráðuneytisins í ágreiningsmálum vegna álagningar gatnagerðargjalds.
 4. Fyrir allt landið gildi ein reglugerð um gatnagerðargjald, en ekki reglugerð eða samþykkt fyrir hvert sveitarfélag fyrir sig. Hver sveitarstjórn setji síðar sérstaka gjaldskrá um gatnagerðargjald, sem ekki þarfnast staðfestingar ráðuneytisins.
- Stefnt er að því að leita umsagnar hagsmunaaðila hið fyrsta svo unnt verði að fara yfir þær og taka tillit til þeirra eftir atvikum, og leggja síðan frumvarp til laga um gatnagerðargjald fram á Alþingi n.k. haust.“

17.5.

**Gatnagerðargjöld. Álagning og innheimta
B-gatnagerðargjalds. Staðfesting félagsmálaráðuneytis
á reglugerð um gatnagerðargjöld. Lagaheimild reglugerðar.
Meinbugir á lögum.
(Mál nr. 826/1993)**

A kvartaði yfir álagningu og innheimtu B-gatnagerðargjalds á fasteign hans við B-götu í X-hreppi. Bundið slitlag hafði verið lagt á götuna sumarið 1986 og gatnagerðargjöld lögð á alla íbúa götunnar nema A. Í febrúar 1992 var A send tilkynning um innheimtu gjalds vegna framkvæmdanna. Lagningu gangstétta var þó ólokið og var svo enn 30. júní 1993.

Í skýringum X-hrepps til umboðsmanns kom fram að gjöld hefðu ekki verið lögð á eign A við B-götu á árinu 1986 þar sem eignin hefði þá ekki verið fullfrágengin. Þá kom fram að samkvæmt ákvæðum reglugerðar um gatnagerðargjöld í X-hreppi væri við ákvörðun B-gatnagerðargjalds tekið mið af ákveðnum hundraðshluta byggingarkostnaðar á rúmmetra, eins og hann væri talinn á hverjum tíma af Hagstofu Íslands, en ekki væri miðað við kostnað við gatnagerðarframkvæmdir. Umboðsmaður gerði félagsmálaráðuneytinu grein fyrir kvörtun A og óskaði eftir skýringum ráðuneytisins á því hvort og með hvaða hætti ráðuneytið hefði, er það staðfesti reglugerðina, tekið afstöðu til þess hvort ákvæði hennar hefðu næga stöð í lögum nr. 51/1974. Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til umboðsmanns var þeirri skoðun lýst að umrædd reglugerðarákvæði hefðu næga stöð í lögum, væru þau skýrð í samræmi við lokamálslið 4. gr. laga nr. 51/1974 þannig að álagt gjald færi aldrei fram úr meðalkostnaði við framkvæmdir. Um þann hátt að innheimta B-gatnagerðargjalds hæfist áður en framkvæmdum væri lokið vísaði ráðuneytið til þess að fyrirkomulag þetta hefði tíðkast og hefði ráðuneytið í tilteknum tilvikum ekki gert athugasemdir við framkvæmd þessa. Loks var tekið fram í bréfi ráðuneytisins að endurskoðun á lögum nr. 51/1974 myndi hefjast innan skamms.

Í álitinu sínu rakti umboðsmaður lagaheimildir til álagningar og innheimtu B-gatnagerðargjalds. Þá rakti umboðsmaður réttaróvissu þá sem ríkt hefur um skilyrði til álagningar og innheimtu sérstaks gatnagerðargjalds, og ítrekaði nauðsyn á úrbótum. Að því er snerti aðstöðu A vísaði umboðsmaður til fyrra álits síns í máli nr. 78/1989 (SUA 1992:189) og dóms Hæstaréttar frá 27. mars 1991, en í dómi Hæstaréttar

væri sú grundvallarregla áréttuð að B-gatnagerðargjald skyldi ekki lagt á og innheimt fyrir en að loknum framkvæmdum og kostnaður vegna þeirra lægi fyrir. Var það niðurstaða umboðsmanns samkvæmt þeim gögnum sem lögð voru fram að ekki hefðu verið skilyrði til álagningar og heimtu gjaldsins af húseign A.

I.

Hinn 25. maí 1993 leitaði til mín A, B-götu á X, og kvartaði yfir álagningu og innheimtu svonefnds B-gatnagerðargjalds á fasteign hans B. Í kvörtun sinni rekur A mála-vexti. Hann segir, að sumarið 1986 hafi verið lagt bundið slitlag á götuna B og um haustið hafi gatnagerðargjöld verið lögð á alla íbúa götunnar nema sig. Með bréfi X-hrepps 19. febrúar 1992 hafi honum verið send tilkynning um innheimtu B-gatnagerðargjalds vegna framkvæmdanna, að fjárhæð kr. 290.794,-. A kveðst þá hafa leitað til sveitarstjóra X-hrepps og fengið þau svör, að fjárhæð gjaldsins væri eðlileg og ástæðan fyrir því, að það hefði ekki verið innheimt á sama tíma og hjá öðrum íbúum B, væri sú, að „. . . fyrrverandi sveitarstjóri hefði hreinlega gleymt því“.

Í gögnum málsins kemur fram, að vorið 1993 hafi A leitað til sveitarstjóra X-hrepps út af innheimtu B-gatnagerðargjaldsins. Í svarbréfi sveitarstjórans 18. maí 1993 segir meðal annars, að leitað hafi verið álits lögmanns á innheimtu gjaldsins. Í álitsgerð lögmannsins frá 12. ágúst 1992 segir svo:

„Gatnagerðargjald mun almennt hafa verið lagt á vegna fasteigna við [B-götu] árið 1986. Gatnagerðargjöld vegna [B-götu] 14 voru ekki álögð á þeim tíma. Það sem hér verður einkum til skoðunar er þ.a.l. hugsanleg fyrning eða brottfall á rétti sveitarfélagsins til álagningar og innheimtu gjaldsins á þeim forsendum að frestir til lög-mætrar álagningar séu liðnir, og hafi verið það þegar álagning fór fram 19. febrúar 1992.

...

Sú ályktun verður að mínu mati dregin af 2. mgr. 6. gr. [laga nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld] að sérstakt gjald skv. 3. gr. sé gjaldkræft þegar lagningu bundins slitlags og gangstéttar við hlutaðeigandi götu er lokið. Lagning bundins slitlags var framkvæmd við [B-götu] sumarið 1986, en gangstéttarkantur steiptur sumarið 1990 og framkvæmdum því væntanlega ekki lokið.

...“

Í niðurstöðu lögmannsins segir síðan:

„Niðurstaða mín verður því sú að álagning gatnagerðargjalds vegna eignarinnar að [B-götu] 14 yrði talin lögmat að því leyti er varðar hugsanlega tímafresti til álagningar gatnagerðargjalds í því tilviki, sem hér um ræðir.“

II.

Með bréfi 8. júní 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að X-hreppur skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftirfarandi skýringa:

- „1) Hvenær framkvæmdir við lagningu bundins slitlags og gangstétta hafi hafist við [B-götu] og hver sé staða þeirra framkvæmda nú, ef þeim er ekki lokið.
- 2) Hvenær B-gatnagerðargjaldið hafi verið innheimt og hverjar hafi verið ástæður þess, að [A] var ekki krafinn um greiðslu gjaldsins á sama tíma.
- 3) Hvernig útreikningi gjaldsins hafi verið hagað.
- 4) Hvort [A] hafi greitt umrætt gatnagerðargjald eða samið um greiðslu þess með einhverjum hætti.“

Skýringar X-hrepps bárust mér með bréfi sveitarstjóra hreppsins 30. júní 1993. Þar segir:

„1. Lagt var bundið slitlag á [B-götu] 1986. Gangstéttakantar voru steypdir 1990, en gangstéttir hafa enn ekki verið lagðar, frekar en annars staðar á vegum sveitarfélagsins.

2. Gatnagerðargjöldin voru lögð á og innheimt í september 1986. [A] var ekki krafinn um greiðslu þá, af þeirri einföldu ástæðu að hús hans var þá ekki tilbúið til álagningar, enda ekki lokið fyrr en á árinu 1987, en það sama ár flutti hann í húsið.

3. Útreikningar eru samkvæmt reglum hreppsins þar að lútandi þ.e.:

3% af ákveðnu gjaldi á m³ fasteignar og ákv. gjald á hvern m² lóðar.

Fyrir [B-götu] 14 sem reiknað var út 19.2. 1992 eru tölurnar þessar:

Fasteign	367 m ³ x 19.727 x 3%	=	217.194
Lóð	1000 m ² x 73,60	=	73.600
	Samtals kr.		290.794

Eftir að [A] flytur í hús sitt breytist útreikningsgrunnur frá Hagstofunni. Mér fannst þá sanngjarnt að miða við gamla grunninn en við það lækkuðu gjöldin á [B-götu] 14 um 21.741 kr. Heildarupphæðin sem [A] var gert að greiða var því **269.053 kr.**

4. [A] gekk frá samningi um greiðslu 21. maí 1993.

Engir vextir voru lagðir á gjöldin, þrátt fyrir meira en eins árs drátt á frágangi mála. Þá ber að geta þess að [B-gata] 14 er eina húsið í [X]-hreppi sem reist hefur verið við götu með bundnu slitlagi.“

Með bréfi 5. júlí 1993 gaf ég A kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hann taldi ástæðu til að gera í tilefni af skýringum X-hrepps. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans 3. september 1993. Í bréfinu ítrekaði A þá afstöðu sína, að gleymst hefði að innheimta B-gatnagerðargjald af húseign sinni og að þau orð X-hrepps, að hús hans væri það eina á X, sem byggt hefði verið við götu með bundnu slitlagi, væri málinu óviðkomandi.

III.

Hinn 14. desember 1993 ritaði ég X-hreppi á ný bréf. Tók ég fram, að ráðið yrði af tilkynningu X-hrepps frá 19. febrúar 1992 um álagningu gjaldsins og bréfi X-hrepps frá 30. júní 1993, að ákvörðun B-gatnagerðargjaldsins hefði tekið mið af „... ákveðnum hundradshluta byggingarkostnaðar á m³ eins og hann væri talinn á hverjum tíma af Hagstofu Íslands“, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 460/1984, um gatnagerðargjöld í X-hreppi, S-sýslu. Óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að X-hreppur skýrði, hvort og þá með hvaða hætti ákvörðun B-gatnagerðargjaldsins hefði ráðist af heildarkostnaði við lagningu slitlags á B-götu og gerð gangstétta við götuna. Í svarbréfi X-hrepps 2. maí 1994 sagði:

„Ég svaraði ekki bréfi þínu frá 14. des. s.l. vegna þess að ég taldi að umbeðnar upplýsingar kæmu fram í bréfi mínu frá 30. júní 1993.

Eftir ítrekun í bréfi dagsettu 19. apríl s.l. tel ég rétt að það komi betur fram að gatnagerðargjöld í [X]-hreppi eru ekki miðuð við kostnað við gatnagerðarframkvæmdir, heldur ákveðna prósentu sbr. reglugerð um gatnagerðargj. í [X]-hreppi þ.e. 3% af ákveðnu gjaldi á m³ fasteignar og ákv. gjaldi á hvern m² lóðar.

Ég hef í mínu starfi aðeins haft afskipti af lagningu slitlags á eina götu í hreppnum. Þar var kostnaður við gatnagerðina langtum hærrí en sem nam gatnagerðargjöldum húseigenda við götuna og finnst mér næsta ljóst að svo hafi einnig verið í [B-

götu]. Ég get ekki séð hvernig gatnagerðargjöld eigi að geta dekkað kostnað við gatnagerð á stað eins og hér í [X]-hreppi. Skýringin á því er sú að það er langt á milli húsa, gatnagerð er kostnaðarsöm því einungis er hægt að taka smábúta í einu. Svo eru öll aðföng dýr.“

Athugasemdir A við framangreindar skýringar X-hrepps bárust mér 7. júní 1994.

IV.

Með bréfi 14. desember 1993 gerði ég félagsmálaráðuneytinu grein fyrir kvörtun A. Tók ég fram, að í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld segði, að sveitarstjórn-um væri „... 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“. Síðan óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að félagsmálaráðuneytið skýrði, hvort og þá með hvaða hætti ráðuneytið hefði, er það staðfesti reglugerð nr. 460/1984 um gatnagerðargjöld í X-hreppi, S-sýslu, tekið afstöðu til þess, hvort ákvæði 2. og 3. gr. reglugerðarinnar hefðu næga stöð í lögum nr. 51/1974, einkum með tilliti til fyrirmla 4. gr. og 2. mgr. 6. gr. laganna. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins 4. janúar 1994 sagði:

„Í skjölum ráðuneytisins er ekki að finna sérstaka nánari skýringu á framangreindum ákvæðum reglugerðar nr. 460/1984 eða upplýsingar um hvort sérstaklega hafi verið tekin afstaða til þeirra atriða, sem tilgreind eru í fyrirspurn yðar. Hins vegar vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi varðandi túlkun ákvæða laga og reglugerða um álagningu og innheimtu á B-gatnagerðargjöldum:

Álagning B-gatnagerðargjalda í [X]-hreppi byggist á 3. gr. laga nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld og reglugerð nr. 460/1984 um gatnagerðargjöld í [X]-hreppi, [S-sýslu], en B-gatnagerðargjaldi er ætlað að standa undir kostnaði við að setja bundið slitlag á götur og leggja gangstéttir. Um gjalddaga og innheimtu gjalda þessara er fjallað í 4. gr. og 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974 og í reglugerð nr. 460/1984.

Um 2. gr. reglugerðar nr. 460/1984:

Í 2. gr. reglugerðar nr. 460/1984 segir, að B-gjald skuli lóðarhafi greiða þegar lagningu slitlags er lokið. Í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974 segir hins vegar, að sérstakt gatnagerðargjald samkvæmt 3. gr. laganna (B-gjald) skuli vera gjaldkræft, þegar lagningu bundins slitlags og gangstéttar við hlutaðeigandi götu er lokið. Ráðuneytið telur að sjálfsögðu að skýra beri ákvæði reglugerðarinnar til samræmis við ákvæði laganna um gjalddaga þessara gjalda.

Hjá ýmsum sveitarfélögum hefur hins vegar verið hafður sá háttu[r] á, að hafin er innheimta á B-gatnagerðargjöldum áður en öllum framkvæmdum er lokið. Ráðuneytið hefur í tilteknum tilvikum ekki gert athugasemdir við fyrirkomulag þetta og því til stuðnings má vísa til úrlausna dómstóla.

Í dómi Hæstaréttar frá 1991, bls. 615, var fjallað um kröfu sveitarfélags á fasteignareiganda um greiðslu gatnagerðargjalda. Í því máli hóf sveitarfélagið innheimtu á hluta B-gatnagerðargjalda áður en lagningu gangstétta var að fullu lokið. Héraðsdómur taldi að það ásamt öðru leiddi til þess, að sýkna bæri fasteignareigandann af kröfu sveitarfélagsins. Hins vegar gerði Hæstiréttur ekki athugasemdir við þetta fyrirkomulag á innheimtu gjaldanna og dæmdi fasteignareigandann greiðsluskyldan.

Jafnframt má benda á dóm Hæstaréttar frá 1984, bls. 573. Þar var fjallað um álagningu sams konar gatnagerðargjalds og fann Hæstiréttur ekki að því þótt þessi gjöld væru á lögð og innheimta þeirra hafin áður en framkvæmdum þeim lauk, sem voru tilefni álagningarinnar.

Með hliðsjón af framangreindum hæstaréttardómum hefur ráðuneytið því talið, að heimilt sé að hefja innheimtu B-gatnagerðargjalds eftir að slitlag hefur verið lagt en gangstétt ekki, en þó aðeins á þeim hluta gjaldsins sem er lagður á vegna lagningar bundins slitlags, þ.e. vegna þeirra framkvæmda sem þegar er lokið.

Um 3. gr. reglugerðar nr. 460/1984:

Í 3. gr. reglugerðarinnar segir að B-gjald skuli nema ákveðnum hundradshluta byggingarkostnaðar á m³ eins og hann er talinn á hverjum tíma af Hagstofu Íslands. Í lokamálslið 4. gr. laga nr. 51/1974 segir hins vegar að gjaldið megi nema allt að meðalkostnaði við þessar framkvæmdir.

Ráðuneytið telur að ákvæði 3. og 4. gr. reglugerðarinnar brjóti ekki í bága við lög nr. 51/1974, sbr. m.a. 4. gr. laganna, en þó verði að skýra ákvæði reglugerðarinnar þannig, að gjaldið sé bundið við meðalkostnað framkvæmda og fari ekki fram úr þeim kostnaði.

Ákvæði sem þessi eru algeng í reglugerðum og samþykktum um gatnagerðargjöld sveitarfélaga og hafa dómstólar ekki talið þau stangast á við ákvæði laga nr. 51/1974, sbr. t.d. hrd. 1991:615. Þó hafa dómstólar tekið fram í úrlausnum sínum, að ákvæðin beri að túlka með þeim hætti sem hér að framan segir, þ.e. að gjaldið sé bundið við meðalkostnað framkvæmda og megi ekki fara fram úr þeim kostnaði.

Að lokum vill ráðuneytið upplýsa yður um, að innan skamms mun hefjast endurskoðun á lögum nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld.“

Með bréfi 6. janúar 1994 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af framangreindum skýringum félagsmálaráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans 24. febrúar 1994.

V.

Í álitinu mínu, dags. 26. ágúst 1994, gerði ég eftirfarandi grein fyrir heimildum til álagningar og innheimtu B-gatnagerðargjalds:

„1.

Heimild til álagningar og innheimtu sérstaks gatnagerðargjalds, svonefnds B-gatnagerðargjalds, er í 3. gr. laga nr. 51/1974. Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 51/1974 segir:

„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.“

Um þær fasteignir, sem heimta má gjaldið af, segir svo í 4. gr. laganna:

„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.“

Um gjalddaga segir svo í 2. mgr. 6. gr. laganna:

„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 gatnagerðargjalds samkvæmt 3. gr. laga nr. 51/1974 koma ennfremur til athugunar fyrirmæli reglugerðar nr. 460/1984, um gatnagerðargjöld í X-firði, S-sýslu. Um gjalddaga segir svo í 2. gr. reglugerðarinnar:

„Gatnagerðargjald vegna undirbyggingar, varanlegs slitlags og gangstéttar, B-gjald, skal lóðarhafi greiða þegar lagningu slitlags er lokið.“

Í 3. gr. reglugerðarinnar er tekið fram, að gjaldið skuli nema ákveðnum hundraðshluta byggingarkostnaðar á m³, eins og hann er talinn á hverjum tíma af Hagstofu Íslands. Um greiðslu gjaldsins segir svo í 11. gr. reglugerðar nr. 460/1984:

„Gatnagerðargjald samkvæmt 4. gr. greiðist þannig: 20% greiðast þegar lagningu bundins slitlags er lokið og álagning hefur farið fram. Eftirstöðvar greiðast með skuldabréfi með jöfnum árlegum afborgunum á næstu 4 árum. Gjalddagi afborgana er 1. júlí. Vextir og verðtrygging skal vera samkvæmt kjörum Byggingarsjóðs í samræmi við kjör þau, er lánveitingar til varanlegrar gatnagerðar miðast við. Loka-greiðslu skal þó ekki innheimta fyrr en endanlega hefur verið gengið frá viðkomandi götu.“

2.

Í álitu mínu frá 30. mars 1992 (mál nr. 78/1989), sem birt er í Skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1992, á bls. 189 o.áfr., segir um álagningu svonefnds B-gatnagerðargjalds:

„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. mgr. greinarinnar um hið almenna gatnagerðargjald samkvæmt 1. gr. 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 árabíl, eftir nánari fyrirmælum í samþykkt. Þetta undantekningarákvæði heimilar að mínum dómi ekki að leggja gjaldið á og hefja innheimtu þess fyrr en verki eða áfanga verks er lokið, þar sem í 4. gr., öðru aðalheimildarákvæði gjaldsins, er greinilega gengið út frá því, að álagning og niðurrjöfnun þess eigi sér aldrei stað fyrr 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, fyrr 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, fyrr en báðum þessum verkþáttum er lokið 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.

Ég tel því samkvæmt framansögðu, að óviðunandi óvissa sé um skilyrði laga til álagningar og heimtu sérstaks gatnagerðargjalds skv. 3. gr. laga nr. 51/1974 og ýmsum reglugerðum settum með heimild í þeim lögum. 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.“

Í máli því, sem fjallað er um í dómi Hæstaréttar frá 27. mars 1991, voru atvik þau, að áætluð hafði verið nokkur fjárhæð til þess að ljúka framkvæmdum. Héraðsdómur hafði talið að ekki væru lagaskilyrði til álagningar gjaldsins, fyrr en framkvæmdum væri lokið. Hæstiréttur hnækkti þeirri niðurstöðu héraðsdóms með svofelldum orðum:

„Þá verður ekki talið að óheimilt hafi verið að áætla nálægt verklokum nokkurt fé til ólokinna minni háttar framkvæmda og óvissuþátta.“

3.

Af bréfi X-hrepps frá 30. júní 1993 verður ráðið, að umrætt verk hafi verið unnið á árinu 1986 og tekið til lagningar bundins slitlags á götu við B og lagningar gangstéttarkanta, en lagningu gangstétta sé enn ekki lokið. Gatnagerðargjaldið mun almennt hafa verið lagt á og innheimt í september 1986, en hins vegar ekki fyrr en 19. febrúar 1992, að því er tók til húseignar A. Fram hefur komið í gögnum málsins, að A hafi samið um greiðslu gatnagerðargjaldsins 21. maí 1993.

VI.

Grundvallarregla 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974 er ótvírætt sú, eins og áréttað er í fyrrnefndum hæstaréttardómi frá 1991, að óheimilt sé að leggja á og innheimta svonefnt B-gatnagerðargjald, fyrr en lokið hefur verið þeim framkvæmdum, sem það á að standa straum af, og raunverulegur kostnaður af þeim liggur fyrir. Ef þetta sérstaka gatnagerðargjald er lagt á í einu lagi, bæði vegna lagningar slitlags og lagningar gangstéttar, tel ég ekki heimild að lögum til álagningar gjaldsins, fyrr en báðum þessum verkþáttum er lokið.

Í samræmi við það, sem að framan hefur verið rakið, og fyrrgreint álit mitt frá 30. mars 1992 verður ekki séð, samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, að lagaskilyrði hafi verið til álagningar og heimtu sérstaks gatnagerðargjalds af húseign A. Í umræddum hæstaréttardómi frá 27. mars 1991 er að vísu gert ráð fyrir því, að nálægt verklokum sé heimilt að áætla nokkurt fé til ólokinna minni háttar framkvæmda og óvissuþátta og innheimta í álögðum gatnagerðargjöldum. Hins vegar hefur í máli þessu hvorki komið fram að slík áætlun hafi legið fyrir eða að minni háttar verkþáttum hafi verið ólokið.“

VII.

Niðurstöður álitsins dró ég saman með svofelldum hætti:

„Niðurstaða mín er samkvæmt framansögðu sú, að ekki hafi verið fyrir hendi skilyrði laga til álagningar og heimtu sérstaks gatnagerðargjalds, skv. lögum nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld, á húseignina nr. 14 við B á X-firði.

Mál þetta er enn eitt tilefni til þess að ítreka þá skoðun mína, að óviðunandi óvissa sé um skilyrði til álagningar og heimtu sérstaks gatnagerðargjalds skv. 3. gr. laga nr. 51/1974 og ýmsum reglugerðum settum með stoð í þeim lögum. Er þetta álit því sent Alþingi og félagsmálaráðherra í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

VIII.

Með bréfi, dags. 2. maí 1995, óskaði ég eftir upplýsingum hjá félagsmálaráðherra um það, hvort teknar hefðu verið einhverjar ákvarðanir í tilefni af álitinu mínu. Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér 15. maí 1995 og er birt aftan við kafla 17.4.

17.6. Staðgreiðsla skatta. Álag á vanskilafé. Kæruheimild.
Röng lagatílvísun í úrskurði. Meinbugir á lögum.
(Mál nr. 877/1993)

A kvartaði yfir meðferð skattýfirvalda á máli hans. Taldi A annars vegar að í úrskurði skattstjórans í Reykjavík hefði álag verið lagt á vanskilafé í staðgreiðslu með skírskotun til rangra laga og hins vegar að skattstjórinn í Reykjavík hefði sent Gjaldheimtunni úrskurð þennan til innheimtu áður en honum hefði verið tilkynnt um hann.

A kærði úrskurð skattstjóra til ríkisskattstjóra sem staðfesti synjun skattstjóra á niðurfellingu álagsins. A bar þá fram umkvörtun við ríkisskattstjóra en óskaði einnig álits umboðsmanns um málið. Umboðsmaður gerði A grein fyrir því að ekki væri unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í máli. Með því að yfirkattanefnd hefði ekki kveðið upp úrskurð gæti umboðsmaður ekki tekið afstöðu til málsins að svo stöddu. A kærði þá fyrrgreindan úrskurð skattstjóra til yfirkattanefndar sem vísaði kærinni frá á þeim forsendum að kæraran félli utan valdsviðs nefndarinnar. Var vísað til þess að í 6. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987 væri lögfest sérstök málskotsleið um ákvarðanir sem þessar sem skjóta skyldi til fullnaðarúrskurðar ríkisskattstjóra.

Í álitinu sínu rakti umboðsmaður ákvæði um kæruheimild út af álagi á vanskilafé, svo og ákvæði laga nr. 30/1992 um yfirkattanefnd. Umboðsmaður tók fram að þrátt fyrir að úrskurðarvald í ágreiningsmálum út af staðgreiðslu opinberra gjalda og vald til ákvörðunar sekta hefði verið lagt undir yfirkattanefnd, er hún var sett á stofn, hefði ekki verið hróflað við 6. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987. Taldi umboðsmaður það þó orka tvímælis að sú lagagrein gengi frammar yngri almennum ákvæðum um kæruheimild svo sem byggt virtist á í úrskurði yfirkattanefndar. Í því sambandi benti umboðsmaður sérstaklega á valdsvið yfirkattanefndar eins og það væri ákveðið í lögum og stöðu nefndarinnar sem óháðs úrskurðaraðila á stjórnisýslustigi. Benti umboðsmaður á að sérstök og rík ástæða væri til málskotsréttar til óháðs úrskurðaraðila á borð við yfirkattanefnd í málum út af álagi á vanskilafé þar sem álag þetta væri refsikennd viðurlög. Var það niðurstaða umboðsmanns að nauðsyn bæri til að taka til athugunar að fela yfirkattanefnd með ótvíræðum hætti að fjalla um niðurfellingu álags samkvæmt 6. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987. Af því tilefni var athygli Alþingis og fjármálaráðherra vakin á málinu samkvæmt 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Um þá mótbáru A að úrskurður skattstjóra væri byggður á rangri lagaheimild tók umboðsmaður það fram að tilvísun skattstjóra til 28. gr. laga nr. 47/1987 í stað laga nr. 45/1987 væri röng að því er tæki til númers laganna. Með vísan til rökstuðningsins að öðru leyti og þess hvernig málið bar að, taldi umboðsmaður hina röngu lagatílvísun naumast verulegan annmarka á rökstuðningi úrskurðarins. Þó taldi umboðsmaður að rétt hefði verið að skattstjórinn í Reykjavík hefði leiðrétt misritun þessa strax og embættið fékk vitneskju um villuna og tilkynnt A leiðréttinguna, sbr. nú 2. mgr. 23. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Um þann lið í kvörtun A sem laut að því að Gjaldheimtunni hefði verið tilkynnt-

ur úrskurðurinn á undan A, tók umboðsmaður fram að ákvörðun skattstjóra hefði að formi til verið kæruúrskurður. Vísaði umboðsmaður til 4., 5. og 6. málsl. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, um að úrskurðir skattstjóra skuli rökstuddir og sendir kærendum í ábyrgðarbréfi og skattyfirvöldum og innheimtumönnum samtímis. Samkvæmt ákvæðum þessum og almennum birtingarreglum stjórnisýsluréttar taldi umboðsmaður ljóst að gjaldabreyting yrði ekki send innheimtumanni ríkissjóðs fyrr en stjórnvaldsákvörðun sú sem gjaldbreytingin hvíldi á hefði verið birt skattaðilanum. Taldi umboðsmaður út af þessu hafa verið brugðið í máli A án þess að skýringar hefðu fengist á því. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ríkisskattstjóra að taka til athugunar framkvæmd skattyfirvalda að þessu leyti, auk þess sem umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ríkisskattstjóra og skattstjórans í Reykjavík að mál A yrði athugað, einkum mögulegt fjártjón A, vegna staðhæfinga hans um skuldajöfnuð álagsfjárhæðarinnar á móti kröfu hans um endurgreiðslu virðisaukaskatts. Benti umboðsmaður á að í því sambandi þyrfti að hyggja að hugsanlegum rétti A til vaxta samkvæmt 28. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt.

I.

Hinn 18. október 1993 leitaði til mín A og kvartaði yfir meðferð skattyfirvalda á máli hans út af staðgreiðslu skatta af reiknuðu endurgjaldi hans vegna ársins 1990. Annars vegar kvartar A yfir því, að skattstjórinn í Reykjavík hafi með úrskurði, dags. 30. maí 1992, lagt álag á vanskilafé í staðgreiðslu með skírskotun til rangra laga. Hafi ríkisskattstjóri sem æðra stjórnvald ekki fengist til þess að leiðrétta skekkjuna í úrskurði sínum í kærumáli út af þessu málefni. Hins vegar beinist kvörtun A að skattstjóranum í Reykjavík fyrir það að senda fyrrnefndan úrskurð Gjaldheimtunni í Reykjavík til innheimtu, áður en honum hafi verið tilkynnt um úrskurðinn.

II.

Málavextir eru þeir, að með úrskurði, dags. 30. maí 1992, tilkynnti skattstjórinn í Reykjavík A um breytingu á greiðsluskyldu hans vegna staðgreiðslu af reiknuðu endurgjaldi hans vegna ársins 1990. Tók skattstjórinn fram, að breytingin stafaði af áður boðaðri endurákvörðun á tímabilaskiptingu reiknaðs endurgjalds og fæli ákvörðunin í sér, að innheimtukrafa á hendur honum vegna tekjuskatts og útsvars breyttist, að því er álag varðaði. Síðan sagði svo í úrskurði skattstjóra: „Leiðir hún til þess að álag reiknast í samræmi við ákvæði 1. og 2. tölul. 2. mgr. 28. gr. laga nr. 47/1987 miðað við þá mánaðarlegu staðgreiðslu sem skila bar á viðkomandi gjalddögum.“ Í framhaldi af þessu gerði skattstjóri í úrskurðinum tölulega grein fyrir álagsfjárhæðum, sundurliðaða eftir tímabilum og þeim tveimur álagstegundum, sem fyrrgreint lagaákvæði kveður á um. Sú álagsfjárhæð, sem kæranda var gert að greiða samkvæmt úrskurði þessum, nam samtals kr. 35.390,-. Skattstjóri gat þess í úrskurðinum, að kera mætti hann til ríkisskattstjóra og væri kærufrestur 15 dagar frá dagsetningu úrskurðarins.

Með kæru, dags. 12. júní 1992, skaut A úrskurði skattstjóra til ríkisskattstjóra og krafðist þess, að fyrrgreint álag yrði fellt niður. Játti hann því að hafa ekki reiknað sér endurgjald vegna starfa sinna við eigin atvinnurekstur á árinu 1990 og bar því við, að um aukastarf væri að ræða og ógerlegt væri að áætla mánaðarlegar tekjur af því. Þá myndi skattlagning við álagningu vegna tekna þessara jafnast á móti vaxtabótum. Í kærinni bar A því við, að skattstjóri reisti álagsbeitinguna á 1. og 2. tölul. 2. mgr. 28. gr. laga nr. 47/1987, sbr. úrskurð hans. Benti A á, að tilvitnuð lög væru lög um framkvæmd alþjóðasamþykktar um þjálfun, skírteini og vaktstöður sjómanna, en hefðu ekkert með skattheimtu að gera. Þá gat hann þess í kærinni, að samkvæmt upplýsingum Gjaldheimtunnar í Reykjavík hefði stofnuninni verið falið að innheimta fjárhæðina 19. maí 1992. Bréf skatt-

stjórans til hans væri hins vegar dagsett 30. maí 1992. Væri þetta óvenjulegur afgreiðslu-háttur.

Ríkisskattstjóri felldi úrskurð í málinu 19. október 1992 og synjaði kröfu A um niðurfellingu hins umdeilda álags. Forsendur ríkisskattstjóra í úrskurði þessum eru svohljóðandi:

„Beðist er velvirðingar ef röng lagatilvísun hefur villt um fyrir kæranda.

Samkvæmt 19. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda, ber öllum þeim sem inna af hendi launagreiðslur eða reikna sér laun við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi að tilkynna um starfsemi sína til launagreiðendaskrár staðgreiðslu. Jafnframt ber þeim, skv. 6. gr. sömu laga að áætla reiknuð laun sín á staðgreiðsluári, senda skattstjóra þá áætlun, og skila staðgreiðslu samkvæmt henni á tekjuárinu.

Séu tekjur óreglulegar er hægt að fá samþykkt „óregluleg skil“, þannig að í stað þess að greiða staðgreiðslu af fyrirfram ákveðinni fastri fjárhæð í hverjum mánuði er skilað staðgreiðslu þegar um tekjur er að ræða og í þeim mánuðum þegar tekjurnar myndast. Óregluleg skil breyta þó engu um að staðgreiðslunni ber að skila á tekjuári.

Samkvæmt skattframtali kæranda 1991 voru reiknuð laun hans við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi á árinu 1990 kr. 316.938,-. Hins vegar hefur hann hvorki tilkynnt um starfsemi sína til launagreiðendaskrár, né sent skattstjóra greinargerð um reiknuð eigin laun við reksturinn.

Staðgreiðslu af reiknuðum launum var ekki skilað á tekjuári, þrátt fyrir að kæranda hafi borið ótvíræð skylda til þess.

Vaxtabætur, sem ákvarðaðar eru við álagningu, geta ekki frestað eindaga skilaskyldrar staðgreiðslu.

Forsendur eru ekki fyrir hendi til að falla frá beitingu álags.

Með vísan til þess sem að ofan greinir er kærinni synjað.“

Þá tók ríkisskattstjóri eftirfarandi fram í úrskurðinum:

„Rétt er að í hinum kærða úrskurði er vísað til laga nr. 47/1987. Þessi tilvísun er að sjálfsgöðu ritvilla. Hér er átt við lög nr. 45/1987 eins og augljóst má vera af samhenginu.

Hvað varðar dagsetningu á úrskurði skattstjóra þá er tilkynning um breytingar á álagi skráð 13. maí, en bréf skattstjóra þess efnis dagsett 30. maí. Ekki eru fyrir hendi skýringar á þessu misræmi. Hins vegar er ljóst að samkvæmt útskrift Gjaldheimtunnar í Reykjavík hafði ekki verið lagt í innheimtuaðgerðir af neinu tagi þegar úrskurðurinn barst kæranda. Þetta misræmi ætti því ekki að hafa leitt af sér neins konar óþægindi eða aukakostnað fyrir kæranda.“

A bar fram umkvörtun við ríkisskattstjóra í bréfi, dags. 11. nóvember 1992, út af fyrrgreindum úrskurði. Taldi hann, að eðlilegt hefði verið að senda skattstjóranum í Reykjavík málið til uppkvaðningar nýs úrskurðar vegna hinnar röngu lagatilvísunar í stað þess að staðfesta villuna, eins og ríkisskattstjóri hefði gert. Áleit A, að ekki væri óeðlilegt í þessum efnum að hafa hliðsjón af 3. tl. 116. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, varðandi leiðréttingu dóma. Þá taldi hann ríkisskattstjóra ekki hafa tekið þann þátt málsins til málefnalegrar úrlausnar, er laut að of bráðri tilkynningu til Gjaldheimtunnar í Reykjavík til innheimtu. Afrit af bréfi þessu sendi A mér og með bréfi til mín, dags. sama dag, fór hann fram á svar við því, hvort fyrrnefndur úrskurður ríkisskattstjóra frá 19. október 1992 stæðist.

Í bréfi mínu til A, dags. 19. nóvember 1992, tjáði ég honum, að ekki væri unnt að kvarta til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefði 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. Með því að yfirséttanefnd hefði ekki kveðið upp úrskurð í máli hans, taldi ég ekki skilyrði til þess að ég gæti fjallað um það. Að fengnum úrskurði yfirséttanefndar væri honum heimilt að bera fram kvörtun við mig, teldi hann sig þá enn beittan rangindum.

Með kæru til yfirséttanefndar, dags. 16. nóvember 1992, fór A fram á það aðallega, að nefndin felldi úr gildi úrskurð skattstjórans í Reykjavík, dags. 30. maí 1992, um álag vegna staðgreiðslu 1990, sem staðfestur hefði verið af ríkisskattstjóra, en til vara, að málinu yrði vísað aftur til skattstjórans til uppkvaðningar nýs kæruúrskurðar. Reifaði A áður fram komin sjónarmið sín og röksemdir í kærinni. Með úrskurði nr. 715/1993, sem upp var kveðinn hinn 18. ágúst 1993, vísaði yfirséttanefnd kæru A frá á svofelldum forsendum:

„Mál þetta varðar kröfu kæranda um niðurfellingu álags á vangreidda staðgreiðslu opinberra gjalda 1990, sbr. 2. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Um slíkar kröfur fjalla skattstjóri og ríkisskattstjóri. Með 6. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987 er lögfest sérstök málskotsleið á ákvörðunum skattstjóra um þetta efni til ríkisskattstjóra sem kveður upp endanlegan úrskurð í málinu. Samkvæmt því sem hér hefur verið rakið falla slíkar kærur og um ræðir í máli þessu utan valdsviðs yfirséttanefndar. Ber því að vísa málinu frá yfirséttanefnd.“

Að fengnum þessum úrskurði yfirséttanefndar leitaði A á ný til mín 18. október 1993.

III.

Hinn 22. október 1993 ritaði ég skattstjóranum í Reykjavík bréf og gerði honum grein fyrir því, að A hefði kvartað yfir því, að úrskurður skattstjórans frá 30. maí 1992 hefði verið sendur Gjaldheimtunni í Reykjavík til innheimtu, áður en honum hefði verið tilkynnt um hann. Óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að skattstjórinn léti mér í té gögn málsins og skýrði afstöðu sína til kvörtunarinnar. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að fram kæmu í skýringum skattstjórans upplýsingar um, hvaða reglum væri fylgt við tilkynningar til Gjaldheimtunnar í Reykjavík og aðila máls um úrskurði um álag á staðgreiðsluskil.

Svarbréf skattstjórans í Reykjavík, dags. 10. desember 1993, hljóðar svo:

„Varðandi reglur um tilkynningar til Gjaldheimtunnar í Reykjavík og aðila máls um úrskurði um álag skal eftirfarandi tekið fram:

Í lögum nr. 45/1987, með síðari breytingum kemur eigi ótvírætt fram, að almennar málsmeðferðarreglur laga nr. 75/1981, með síðari breytingum gildi um staðgreiðslu, enda er um að ræða bráðabirgðagreiðslur upp í síðar álögð gjöld.

Ætla verður þó að skattstjóra beri að starfa á grundvelli ákvæða laga 75/1981 við framkvæmd endurákvæðana sem og við kærumeðferð, þ.e. hvað varðar rannsóknarreglu, andmælarétt og rökstuðning úrskurða.

Í ljósi ofanritaðs er viðhöfð sú almenna regla, að tilkynningar um endurákvæðanir (gjaldabreytingar) í staðgreiðslu eru eigi sendar innheimtumanni fyrr en að loknum kærufresti eða úrskurði skattstjóra á kæru.

Aðili máls þessa er hér um ræðir skaut ákvörðun skattstjóra um álagsbeitingu til ríkisskattstjóra með bréfi dags. 15.06.1992, en í úrskurði ríkisskattstjóra dags. 19. okt. 1992, máli nr. 1992.02751 kemur m.a. fram:

„Hvað varðar dagsetningu á úrskurði skattstjóra þá er tilkynning um breytingar á álagi skráð 13. maí, en bréf skattstjóra þess efnis dagsett 30. maí. Ekki eru fyrir hendi skýringar á þessu misræmi. Hins vegar er ljóst að samkvæmt útskrift Gjaldheimtunnar í Reykjavík hafði ekki verið lagt í innheimtuaðgerðir af neinu tagi þegar úrskurðurinn barst kæranda. Þetta misræmi ætti því ekki að hafa leitt af sér neins konar óþægindi eða aukakostnað fyrir kæranda.“

Skattstjóri hefur og eigi frekari skýringar fram að færa.“

Með bréfi, dags. 13. desember 1993, gaf ég A kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera í tilefni af framangreindu bréfi skattstjórans í Reykjavík. Athugasemdir A bárust mér í bréfi hans, dags. 5. janúar 1994. Gerir hann athugasemd við þá staðhæfingu ríkisskattstjóra í úrskurði hans, dags. 19. október 1992, sem skattstjórinn í Reykjavík gerir að svari sínu, að ljóst sé, að samkvæmt útskrift Gjaldheimtunnar í Reykjavík hefði ekki verið lagt í innheimtuaðgerðir af neinu tagi, þegar úrskurður skattstjórans barst A. Þetta kveður hann vera rangt. Það fyrsta, sem hann hefði fregnað af nefndum úrskurði, hefði verið kvittun frá Gjaldheimtunni, þar sem tilkynnt hefði verið, að endurgreiddur virðisaukaskattur hefði verið tekinn upp í skuld. Gjaldheimtan hefði vísað á skattstjóra, þegar skýringa hefði verið leitað, en þar á bæ hefði enginn kunnað skil á skuldinni. Hálfum mánuði síðar hefði úrskurðurinn svo borist.

IV.

Í álitu mínu, dags. 20. september 1994, rakti ég sérstaklega lagaheimildir um kæruleiðir á ákvörðunum um álag á vanskilafé, og meginsjónarmið um slíkar kærueimildir, í tilefni af frávísun yfirsattanefndar á kæru A. Í álitinu segir:

„1. Kærueimild út af álagi á vanskilafé í staðgreiðslu

Ég tel rétt að taka fyrst til athugunar, hvernig háttað sé kærueimild út af álagi á vanskilafé í staðgreiðslu samkvæmt 2. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Samkvæmt 6. mgr. lagagreinar þessarar má fella niður álag þetta, ef launagreiðandi færir gildar ástæður sér til afsökunar og metur skattstjóri það í hverju einstöku tilviki, hvað telja skuli gildar ástæður í þessu sambandi. Þá er kveðið svo á, að innan 15 daga frá og með dagsetningu úrskurðar skattstjóra sé heimilt að áfrýja mati hans til ríkisskattstjóra, sem kveði upp endanlegan úrskurð. Á þessu síðastgreinda ákvæði byggði yfirsattanefnd þá niðurstöðu sína í máli A, að hún ætti ekki úrskurðarvald í málinu, sbr. úrskurð nefndarinnar nr. 715/1993.

Lög nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, hafa ekki að geyma almennar reglur um kærueimildir vegna ágreiningsefna, sem kunna að rísa við framkvæmd þeirra laga, og er því ekkert að því vikið, hvert beina skuli kærur út af slíkum deiluefnum. Samkvæmt 23. gr. laganna hefur ríkisskattstjóri á hendi yfirstjórn staðgreiðslu opinberra gjalda, en ekki er þó í lögnum tekið fram um almennan kærurétt til þess embættis út af ágreiningsefnum vegna framkvæmdar laganna né heldur til fjármálaráðherra. Þá hefur í lögum þessum ekki verið að finna ákvæði um málskot til ríkisskattanefndar, nú yfirsattanefndar. Í lögum skortir og reglur um meðferð mála. Að því er kærueimild varðar hefur fyrrgreint ákvæði 6. mgr. 28. gr. laganna, sbr. 6. gr. laga nr. 98/1988, sérstöðu að því leyti, að tiltekinn þáttur, álagsbeiting, er tekinn út úr og mælt fyrir um slíka heimild og hvert beina skuli kæru.

Með lögum nr. 30/1992 var yfirsattanefnd sett á stofn og tók við hlutverki ríkisskattanefndar. Verksvið yfirsattanefndar er markað í 1. og 2. gr. laga þessara og í 1. mgr. 3. gr. þeirra er kveðið á um kærueimild skattaðila til nefndarinnar á kærueimildum skattstjóra og ríkisskattstjóra um skattákvörðun og skattstofna. Í 2. gr. laganna er meðal

annars tekið fram, að úrskurðarvald yfirskattaneftndar taki til ákvörðunar skatta og gjalda samkvæmt lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda. Slíku ákvæði var ekki til að dreifa varðandi úrskurðarvald ríkisskattaneftndar samkvæmt þágildandi lagareglum um þá nefnd. Í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 30/1992 er kveðið á um úrskurðarvald yfirskattaneftndar um sektir, þ. á m. sektir samkvæmt 30. gr., sbr. 31. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, að því leyti sem sektavaldið er á hendi stjórnvalds. Sektavald samkvæmt síðastneftndum lögum var fært til yfirskattaneftndar frá svoneftndri sektaneftnd staðgreiðslu, sem lögð var niður, sbr. lög nr. 46/1992, er breyttu lögum nr. 45/1987. Sektaneftnd þessi var skipuð þremur mönnum, einum fulltrúa frá ríkisskattstjóra og tveimur fulltrúum tilneftndum af fjármálaráðuneyti.

Þrátt fyrir það, að úrskurðarvald í ágreiningsmálum út af staðgreiðslu opinberra gjalda svo og ákvörðun sekta á þessu sviði hafi með fyrrgreindum lögum verið lögð undir yfirskattaneftnd og þannig skýrlega kveðið á um bæði kæruehimildir stjórnvaldsákvörðana og sektavaldið, var ekki hróflað við hinu sérstaka ákvæði 2. másl. 6. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, um málskot til ríkisskattstjóra vegna álagsbeitingar á vanskilafé og var ákvæði þetta ekki berlega afnumið. Er raunar ekkert vikið að brottfellingu eldri ákvæða í lögum nr. 30/1992 að því undanskildu að tekið er fram, að lagaákvæði, þar sem sérstaklega er vikið að ríkisskattaneftnd og ekki fá samrýmst lögum, falli úr gildi við gildistöku þeirra, sbr. 3. mgr. 23. gr. laganna. Ég tel vafalítið, að yfirskattaneftnd hafi byggt niðurstöðu sína í úrskurði nr. 715/1993 á því, að fyrrgreind sérregla héldi gildi sínu þrátt fyrir gildistöku yngri almennra ákvæða um kæruehimild til nefndarinnar á stjórnvaldsákvörðunum varðandi staðgreiðslu opinberra gjalda.

Þó að yfirskattaneftnd svo og ríkisskattstjóri hafi gengið út frá þessari niðurstöðu í framkvæmd, tel ég hana orka tvímælis. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattaneftnd, skulu ágreiningsmál um ákvörðun skatta, gjalda og skattstofna, þ.m.t. rekstrartöp, úrskurðuð af sérstakri óháðri nefnd, yfirskattaneftnd. Í 2. gr. laganna er valdsvið nefndarinnar nánar afmarkað og meðal annars sérstaklega tekið fram, að það nái til ákvörðana samkvæmt lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, eins og fyrr segir. Þegar litið er til stöðu yfirskattaneftndar sem óháðs úrskurðaraðila á stjórnsýslustigi og lögmæltrar og víðtækrar kæruehimildar til nefndarinnar, tel ég einsýnt, að undantekningum frá málskotsrétti til nefndarinnar verði að setja skorður og að skýra verði lögmælt frávik í samræmi við það. Að því er varðar þá undantekningu frá kæruehimild til yfirskattaneftndar, sem um ræðir í máli þessu, ber sérstaklega að líta til þess, að hún tekur til málskots út af álagi á vanskilafé í staðgreiðslu. Álag þetta er refsikennnd viðurlög og af þeim sökum er sérstök og rík ástæða til málskotsréttar til óháðs úrskurðaraðila á borð við yfirskattaneftnd. Til samanburðar í þessum efnum er að því að gæta, að af hálfu löggjafarvalds hefur verið talin ástæða til þess að færa ákvörðun refsinga á þessu sviði, að því leyti sem það vald er á hendi stjórnvalda, þ.e. sektavald, til yfirskattaneftndar og leggja niður sektaneftnd staðgreiðslu, sem áður fór með þetta vald og skipuð var á þann hátt, sem að framan segir. Þá vek ég athygli á því, að ákvarðanir um efnishlið deilumála út af atvikum, sem leiða til beitingar álags, eru óumdeilanlega kæruehlegar til yfirskattaneftndar. Sú aðstaða er því fyrir hendi, að yfirskattaneftnd úrskurði um þann þátt kæruehls, sem varðar efnishlið ágreinings, en ríkisskattstjóri fjalli hins vegar sem æðra stjórnvald um álagsbeitingu í sama máli. Ég álf, að þessi tilhögun sé afar óheppileg.

Með tilliti til þess, sem hér að framan er rakið, tel ég nauðsyn bera til, að tekið verði til athugunar, hvort ekki sé rétt að fela yfirskattaneftnd með ótvíræðum hætti að fjalla um niðurfellingu álags skv. 6. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Er þar haft í huga, auk þess sem að framan er rakið, að ríkisskattstjóri fer með vald til þess, af sjálfsdáðum, að ákveða mönnum skattstofn og skatta, sbr. 101. gr. laga nr. 78/1981.

Af þessu tilefni er athygli Alþingis og fjármálaráðherra vakin á máli þessu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

2. Lagatilvitnun í rökstuðningi

Skattstjóri vísaði í úrskurði sínum, dags. 30. maí 1992, til 2. mgr. 28. gr. laga nr. 47/1987. Var þessi lagatílvísun röng að því er tekur til númers laganna, en rétt lög í þessu tilviki voru lög nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Með vísan til efnis rökstuðningsins að öðru leyti, svo og hvernig mál þetta bar að, tel ég, að hin ranga lagatílvísun verði naumast talinn verulegur annmarki á rökstuðningi úrskurðarins, eins og hér stendur á. Ég tel þó, að rétt hefði verið, að skattstjórinn í Reykjavík leiðrétti misritun á númeri laganna strax og embættið fékk vitneskju um þessa villu og tilkynnti A um leiðréttinguna, sbr. nú ákvæði 2. mgr. 23. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

3. Tilkynning til innheimtumanns ríkissjóðs um gjaldabreytingu

Óumdeilt er, að álag það, sem A var gert að greiða samkvæmt úrskurði skattstjórans í Reykjavík, dags. 30. maí 1992, var tilkynnt Gjaldheimtunni í Reykjavík til innheimtu, áður en A barst úrskurðurinn og nokkru áður en úrskurðurinn er dagsettur. Í svarbréfi skattstjórans í Reykjavík til mín, dags. 10. desember 1993, er ekki að finna neinar skýringar á þessu og látið við það sitja að vísa til úrskurðar ríkisskattstjóra, dags. 19. október 1992, þar sem ekki eru þó heldur neinar skýringar á þessu og því einu borið við, að A ætti ekki að hafa orðið fyrir óþægindum eða neinum kostnaði með því að ekki hafi verið lagt í innheimtuaðgerðir af neinu tagi, þegar úrskurðurinn barst honum. Síðastnefndri staðhæfingu hefur A andæft og haldið því fram, að álagsfjárhæðinni hafi verið skuldajafnað á móti kröfu hans um endurgreiðslu virðisaukaskatts og hafi hann fyrst frétt af úrskurði skattstjórans vegna þeirrar ráðstöfunar. Gögn um þetta liggja ekki fyrir í málinu, en engin sérstök ástæða er til að draga þessa staðhæfingu í efa, enda er sérstök lagaheimild til skuldajöfnuðar í 3. mgr. 26. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum.

Eins og fram kemur í svarbréfi skattstjórans í Reykjavík til mín, dags. 10. desember 1993, og ég hef hér að framan að nokkru vikið að, hafa lög nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, ekki að geyma almennar reglur um meðferð mála. Telur skattstjórinn að fara beri eftir ákvæðum laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, í þessum efnunum. Í samræmi við þetta kveður skattstjórinn þá almennu reglu viðhafða, „að tilkynningar um endurákvæðanir (gjaldabreytingar) í staðgreiðslu eru eigi sendar innheimtumanni fyrr en að loknum kærufresti eða úrskurði skattstjóra á kæru“.

Ég get fallist á það sjónarmið skattstjórans, að rétt sé að beita reglum laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, um meðferð mála samkvæmt lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, eftir því sem við á og að því marki, sem um er að ræða strangari málsmeðferðarreglur en stjórnarsýslulög nr. 37/1993 kveða á um, sbr. 1. másl. 2. mgr. 2. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Ágreiningsefnið í máli þessu varðar ákvörðun skattstjóra, sem að formi til er kæruúrskurður. Því eiga ekki við þær sérstöku reglur um frestun réttaráhrifa endurákvörðunar skattstjóra, kærarlegrar til hans, meðan kærufrestur er ekki liðinn eða kæra óúrskurðuð, hafi breyting verið kærð, sbr. 4. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og til samanburðar 1. mgr. 111. gr. sömu laga. Í 99. gr. laga nr. 75/1981 er fjallað um kæruúrskurði skattstjóra. Í 4., 5. og 6. másl. 1. mgr. þeirrar lagagreinar er svo mælt fyrir, að úrskurðir skattstjóra skuli rökstuddir og sendir kærendum í ábyrgðarbréfi og þegar í stað skuli samrit úrskurða send ríkisskattstjóra. Breytingar á skatti skuli jafnframt senda viðkomandi innheimtumanni ríkissjóðs og samrit til ríkisskattstjóra og ríkisendurskoðanda. Samkvæmt ákvæðum þessum og almennum birtingarreglum stjórnarsýsluréttar, sbr. nú 1.

mgr. 20. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993, er ljóst, að gjaldabreyting verður ekki send innheimtumanni ríkissjóðs, fyrr en stjórnvaldsákvörðun sú, sem gjaldabreytingin hvílir á, hefur verið birt skattaðilanum. Út af þessu hefur verið brugðið í máli A án þess að skýringar hafi fengist á því. Tel ég ástæðu til að beina því til ríkisskattstjóra, að embættið taki til athugunar framkvæmd skattfyrvalda að þessu leyti. Jafnframt eru það tilmæli mín, að embætti ríkisskattstjóra og skattstjórinn í Reykjavík athugi sérstaklega mál A og einkum þann þátt þess, sem varðar hugsanlegt fjártjón hans með tilliti til staðhæfinga hans um skuldajöfnuð, sbr. bréf hans til mín, dags. 5. janúar 1994. Í því sambandi þarf að hyggja að hugsanlegum rétti hans til vaxta samkvæmt 4. mgr. 28. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

4. Niðurstaða

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að lagatiltvitnun í úrskurði skattstjóra hafi verið röng. Ég tel þó, eins og málið er vaxið, að þessi annmarki á rökstuðningnum verði ekki talinn verulegur.

Þá tel ég það aðfinnsluvert, að úrskurður skattstjórans í Reykjavík, dags. 30. maí 1992, hafi verið sendur Gjaldheimtunni í Reykjavík, áður en A barst úrskurðurinn og nokkru áður en úrskurðurinn var dagsettur. Tel ég ástæðu til að beina því til ríkisskattstjóra, að embættið taki til athugunar framkvæmd skattfyrvalda að þessu leyti. Jafnframt eru það tilmæli mín, að embætti ríkisskattstjóra og skattstjórinn í Reykjavík athugi sérstaklega mál A og einkum þann þátt þess, sem varðar hugsanlegt fjártjón hans með tilliti til staðhæfinga hans um skuldajöfnuð.

Loks tel ég nauðsyn bera til, að tekið verði til athugunar, hvort ekki sé rétt að fela yfirséðanefnd með ótvíræðum hætti að fjalla um niðurfellingu álags skv. 6. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Af þessu tilefni er athygli Alþingis og fjármálaráðherra vakin á máli þessu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

V.

Með bréfum, dags. 2. maí 1995, óskaði ég eftir því við fjármálaráðherra og skattstjórnann í Reykjavík að upplýst yrði, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitinu mínu. Svar fjármálaráðuneytisins, dags. 10. júlí 1995 hljóðar svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 2. maí sl., þar sem spurst er fyrir um það hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í ljósi tilmæla í álitinu yðar vegna kvörtunar [A] (mál nr. 877/1993), en í niðurlagi álits yðar beinduð þér þeim tilmælum til ráðuneytisins hvort ekki væri rétt að fela yfirséðanefnd með ótvíræðum hætti að fjalla um niðurfellingu álags skv. 6. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda.

Af þessu tilefni skal tekið fram að ráðuneytið tekur undir sjónarmið yðar um að æskilegt sé að taka á þessu máli með ótvíræðum hætti í löggjöf. Í ljósi þessa hefur fjármálaráðherra hug á að leggja fram í haust frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, í samræmi við tilmæli yðar að þessu leyti.“

Svar skattstjórans í Reykjavík, dags. 8. júní 1995, hljóðar svo:

„Í fyrirspurn yðar segir m.a.:

„Hins vegar beindist kvörtun [A] að skattstjóranum í Reykjavík fyrir það að senda fyrrnefndan úrskurð Gjaldheimtunni í Reykjavík til innheimtu, áður en honum hafði verið tilkynnt um úrskurðinn. Í niðurlagi álits míns beindi ég þeim tilmælum til embættis yðar, að mál [A] yrði athugað sérstaklega og einkum sá þáttur þess, sem

varðaði hugsanlegt fjártjón hans með tilliti til staðhæfinga hans um skuldajöfnuð. Ég leyfi mér hér með að óska eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í tilefni af álitinu mínu.“

Til svars ofangreindum atriðum þykir rétt að taka fram:

1. Aukin áhersla hefur verið lögð á mikilvægi þess að framkvæmd sé með svo öruggum hætti, að eigi hendi að gjaldabreytingar séu sendar innheimtumanni fyrr en ákvarðanir skattstjóra, sem gjaldabreytingar hvíla á hafa verið birtar skattadílum eða um andmæli fjallað, þannig að formlegir gallar í málsmeðferð leiði ekki til endurupptöku máls.
2. Varðandi niðurlag erindis yðar, þá lítur skattgjafi svo á, að það sé eigi á forræði embættisins, að meta eða fjalla um hugsanlegt fjártjón aðila máls þessa sbr. tölu-lið 3 í svari þessu, hvorki vegna embættisathafna þessa embættis, sem staðfestar voru með úrskurði ríkisskattstjóra 19. okt. 1992, né vegna meintra annmarka á innheimtuadgerðum Gjaldheimtunnar í Reykjavík og/eða tollstjórans í Reykjavík.
3. Rétt er að fram komi, að umrædd gjaldabreyting kr. 35.390 var bókuð inn í Gjaldheimtuna, þann 19. maí 1992 og skuldajöfnun tollstjóra vegna virðisaukaskatts kr. 2.436 á sér síðan stað þann 22. maí 1992, sem olli lækkun höfðustóls, sem endanlega greiddist upp þann 4. ágúst 1992. Jafnframt þykir ástæða til að benda á að álag, skv 2. tl. 2. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987 reiknast til loka júnímánaðar 1991 – óháð því hvenær gjaldabreyting fer fram eftir þann tímamark vegna vanskila á staðgreiðslu ársins 1990.“

Í framhaldi af ofangreindu bréfi skattstjórans í Reykjavík ritaði ég honum bréf 15. ágúst 1995. Þar segir:

„Mér hefur borist svar skattstjórans í Reykjavík, dags. 8. júní 1995, við bréfi mínu, dags. 2. maí 1995, þar sem ég innti embættið eftir því, hvað það hefði aðhafst vegna tilmæla minna í álitinu mínu, dags. 20. september 1994, í tilefni af kvörtun [A]. Eins og fram kemur í álitinu, var tiltekin gjaldabreyting send of fljótt í innheimtu til Gjaldheimtunnar í Reykjavík fyrir tilverknað skattstjórans í Reykjavík. Á því fengust ekki skýringar, en því var haldið fram af skattstjórans hálfu, sbr. svarbréf embættisins til mín, dags. 10. desember 1993, þar sem tekið er undir orð ríkisskattstjóra í kærúrskurði hans, dags. 19. október 1992, í máli [A], að ekki hefði verið lagt í innheimtuadgerðir af neinu tagi, þegar úrskurður skattstjórans barst [A]. Því andmælti [A] í bréfi til mín, dags. 5. janúar 1995, og hélt því fram, að við hina ótímabæru innheimtu hefði kröfu samkvæmt gjaldahækkuninni verið jafnað við endurgreiðslu hans í virðisaukaskatti. Lutu tilmæli mín að því, að skattgjafi í Reykjavík athugaði þetta nánar og greiddi fyrir því, að hlutur [A] yrði réttur, reyndust staðhæfingar hans á rökum reistar.

Í fyrrgreindu svarbréfi skattstjórans í Reykjavík, dags. 8. júní 1995, kemur fram, að aukin áhersla hefur verið lögð á, að framkvæmd gjaldabreytinga fari fram á öruggan hátt, sbr. tilmæli mín í álitinu um athugun á þessari framkvæmd almennt.

Að því er varðar fyrrgreinda athugun á máli [A] sérstaklega, þá verð ég að gera athugasemd við svar skattstjórans, sbr. 2. tölul. í ofangreindu bréfi embættisins, þar sem sá þáttur er ekki talinn vera í verkahring þess. Óumdeilt er, að skattgjafi í Reykjavík bar ábyrgð á þeim mistökum, sem urðu við gjaldabreytingu í tilviki [A]. Eftir því sem fram kemur í bréfi skattstjórans voru staðhæfingar [A] um fyrrgreindan skuldajöfnuð réttar, enda þótt hagsmunir séu hverfandi samkvæmt því, sem þar greinir. Ég áréttu því þau tilmæli mín, sem fram komu í fyrrnefndu álitinu mínu, að

embætti yðar taki mál [A] til athugunar að því er varðar fjártjón hans með tilliti til staðhæfinga hans um skuldajöfnuð.“

**17.7. Opinber gjöld. Yfirskattanevnd. Rannsóknarregla.
Umsögn ríkisskattstjóra. Lögbundnir frestir.
(Mál nr. 1190/1994)**

A kvartaði yfir því að ríkisskattstjóri hefði ekki virt fresti til að veita umsögn í kærumáli, samkvæmt 6. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanevnd. Þá kvartaði A yfir því að yfirskattanevnd hefði ekki tekið kæru hans til úrskurðar þótt nefndinni hefðu ekki borist athugasemdir ríkisskattstjóra.

Kæra A barst yfirskattanevnd með bréfi, dags. 26. október 1993. A var tilkynnt 5. nóvember 1993 að kærnan hefði verið send ríkisskattstjóra sem hefði 45 daga frá móttöku hennar til að leggja fram rökstuðning fyrir hönd gjaldkrefjenda. Hinn 4. ágúst 1994 óskaði A þess að kallað yrði eftir umsögn ríkisskattstjóra en málið ella tekið til úrskurðar þrátt fyrir að umsögn skorti. Í svari til A, dags. 5. ágúst 1994, kom fram að kröfugerð ríkisskattstjóra í málinu hefði enn ekki borist og að ekki væri unnt að taka afstöðu til kærunnar fyrr en lögbodinn kröfugerð og gagnaöflun ríkisskattstjóra lægi fyrir.

Í álitinu sínu gerði umboðsmaður grein fyrir grundvallarreglu 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að ákvarðanir í málum skyldu teknar svo fljótt sem auðið væri. Þá tók umboðsmaður það fram að þegar löggjafinn setti stjórnvöldum ákveðinn afgreiðslufrest bæri þeim að haga meðferð mála með þeim hætti að tryggt væri að frestir yrðu haldnir. Þær skýringar kæmu fram af hálfu ríkisskattstjóra að um mistök hefði verið að ræða hjá embætti hans og ákveðinn galli hefði komið fram í skrifstofukerfi embættisins. Hefðu mistök í máli þessu ekki orðið ljós fyrr en um miðjan júlí 1994. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til embættis ríkisskattstjóra að meðferð embættisins á kærum skattaðila yrði endurskoðuð og þess gætt að meðferð þeirra yrði hagað með þeim hætti að tryggt yrði að lögbodinn frestur 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 yrði haldinn.

Um kvörtun A á hendur yfirskattanevnd tók umboðsmaður það fram að í rannsóknarreglunni, sbr. nú 10. gr. stjórnsýslulaga, fælist ekki að stjórnvald skyldi sjálft afla allra upplýsinga. Umboðsmaður taldi að ekki hefðu verið fyrir hendi aðstæður í máli þessu er heimiluðu yfirskattanevnd að afgreiða málið án kröfugerðar og gagna frá ríkisskattstjóra. Varð einnig að hafa í huga að ekki hafði verið eftir því gengið af yfirskattanevnd að fá gögn frá ríkisskattstjóra þannig að ekki var útséð um hvort gagnanna yrði aflað. Samkvæmt gögnum málsins var það ekki fyrr en eftir 9 mánuði frá móttöku kæru sem yfirskattanevnd gerði embætti ríkisskattstjóra viðvart um að gögn og kröfugerð hefðu ekki borist. Enda þótt upphafsdagur þess frests, sem yfirskattanevnd hefði til að leggja úrskurð á kærur, væri ekki fyrr en umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra hefði borist, taldi umboðsmaður það leiða af ákvæðum 9. og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að yfirskattanevnd bæri skylda til að gæta að því að mál drægist ekki um of vegna gagnaöflunar. Taldi umboðsmaður að yfirskattanevnd bæri skylda til að ítreka við ríkisskattstjóra að skila gögnum og greinargerð að liðnum fresti samkvæmt 6. gr. laga nr. 30/1992 og eftir atvikum að grípa til eðlilegra aðgerða til að knýja fram gögn eftir að fresturinn væri liðinn. Áréttaði umboðsmaður að kæra gjaldenda á skattákvörðun frestaði almennt ekki réttaráhrifum hennar og væru því miklir hagsmunir í húfi fyrir gjaldendur að fá úrlausn yfirskattanevndar um mál sín sem fyrst. Vegna þess mikla dráttar sem orðið hafði á máli A beindi umboðsmaður

loks þeim tilmælum til yfirskattanefndar að mál A yrði tekið eins fljótt og unnt væri til úrskurðar.

I.

Hinn 23. ágúst 1994 leitaði til mín [. . .] héraðsdómslögmaður, og bar fram kvörtun fyrir hönd A. Beindist kvörtunin annars vegar að því, að ríkisskattstjóri hefði ekki virt fresti samkvæmt 6. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd við meðferð kæru, er A lagði fyrir nefndina vegna álagningar opinberra gjalda 1993, og hins vegar að því, að yfirskattanefnd hefði ekki tekið fyrrgreinda kæru hans til úrskurðar, þótt nefndinni hefðu ekki borist athugasemdir ríkisskattstjóra.

II.

Málavextir eru þeir, að með bréfi 26. október 1993 kærði A til yfirskattanefndar úrskurð skattstjórans í Norðurlandsumdæmi eystra, dags. 27. september 1993, vegna álagningar opinberra gjalda 1993. Kæran beindist annars vegar að álögðu tryggingagjaldi og hins vegar var þess krafist, að umsókn framteljanda um skattalega heimilisfesti hérlendis yrði tekin til greina.

Yfirskattanefnd svaraði erindi A með bréfi 5. nóvember 1993. Í bréfinu kemur eftirfarandi fram:

„Kæran hefur í dag verið send ríkisskattstjóra til umsagnar og skal hann hafa lagt fram rökstuðning í málinu fyrir hönd gjaldkrefjanda og nauðsynleg gögn innan 45 daga frá því honum barst kæran, sbr. 6. gr. laga nr. 39/1992, um yfirskattanefnd. Samkvæmt 8. gr. sömu laga er frestur yfirskattanefndar til að úrskurða um kærur þrjú mánuðir eftir að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra, enda sé rökstuðningur nægjanlegur að mati nefndarinnar. Ella reiknast þriggja mánaða fresturinn frá þeim tíma er nægjanlegur rökstuðningur barst eða lokagagnaöflun lauk.

Yfirskattanefnd getur ákveðið sérstakan málf lutning í máli ef það er flókið, hefur að geyma vandasöm úrlausnarefni, er sérlega þýðingarmikið eða varðar ágreining um grundvallaratriði í skattarétti eða reikningsskilum. Tímamörk til afgreiðslu máls fyrir yfirskattanefnd gilda ekki ef nefndin ákveður sérstakan málf lutning.“

Með bréfi 4. ágúst 1994 óskaði umboðsmaður A eftir því við yfirskattanefnd, að hún kallaði eftir því að umsögn ríkisskattstjóra yrði send nefndinni hið fyrsta, ella yrði málið tekið til úrskurðar þrátt fyrir að umsögnin hefði ekki borist. Í svari yfirskattanefndar, dags. 5. ágúst 1994, segir svo:

„Til svars erindinu skal það tekið fram að kröfugerð ríkisskattstjóra í málinu, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, hefur enn ekki borist yfirskattanefnd. Fram kemur í 3. mgr. 7. gr. fyrrnefndra laga að yfirskattanefnd skuli taka mál til uppkvaðningar úrskurðar að fenginni skriflegri kæru skattaðila og umsögn ríkisskattstjóra. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna skal yfirskattanefnd taka til úrskurðar kærur innan þriggja mánaða frá því að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Er ekki hægt að taka afstöðu til kærunnar fyrir en lögboðin kröfugerð og gagnaöflun ríkisskattstjóra liggur fyrir.

Ríkisskattstjóra hefur í dag verið sent ljósrit bréfs þessa.“

III.

Ég ritaði yfirskattanefnd bréf 25. ágúst 1994 og óskaði, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, eftir upplýsingum um hvað liði afgreiðslu kæru A. Svar yfirskattanefndar barst mér 1. september 1994. Þar segir:

„Kröfugerð ríkisskattstjóra ásamt málgögnum, sbr. 6. gr. laga nr. 30/1992, barst yfirskattanefnd 30. ágúst sl. Þegar litið er til mikils málafjölda, sem liggur fyrir yfirskattanefnd, verður ekki fullyrt að unnt verði að taka kærana til úrskurðar innan þess frests sem greinir í 8. gr. laga nr. 30/1992. Að því er hins vegar stefnt af hálfu nefndarinnar að í árslok verði lokið afgreiðslu nánast allra kærumála, annarra en þeirra sem borist hafa og munu berast á yfirstandandi ári, enda liggja kröfugerð ríkisskattstjóra og önnur málgögn nægilega tímanlega fyrir nefndinni.“

Ég ritaði ríkisskattstjóra bréf 5. september 1994. Þar óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um það, hvenær ríkisskattstjóra hefði borist kæra A til umsagnar frá yfirskattanefnd og hvenær hún hefði verið afgreidd og ef afgreiðslan hefði ekki átt sér stað innan 45 daga, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, af hverju sá dráttur hefði stafað. Svar ríkisskattstjóra barst mér 13. september 1994, en þar segir:

„Kæra umrædds gjaldanda var móttækin hjá ríkisskattstjóra 8. nóvember 1993. Ferill þessara mála er að þegar þau eru bókuð inn í skrifstofukerfi embættisins er um leið gengið frá pöntunum á nauðsynlegum gögnum frá viðkomandi skattstofu.

Í tilviki þessa tiltekna gjaldanda virðist svo vera sem mistök hafi átt sér stað við þessa pöntun á framtalsgögnum, þannig að hún var ekki send til skattstofu Norðurlandsumdæmis eystra eins og átt hefði að gera þar sem viðkomandi var síðast búsettur í því umdæmi, áður en hann flutti af landi brott.

Um miðjan júlí 1994 uppgötvuðust síðan þessi mistök og var þá pöntunin þegar í stað leiðrétt. 19. júlí voru síðan nauðsynleg gögn móttækin frá skattstofu og 26. ágúst var kröfugerð í málinu send yfirskattanefnd.

Ríkisskattstjóri vill taka fram að það er meginregla við afgreiðslu kærumála sem berast frá yfirskattanefnd að þau eru afgreidd í þeirri röð sem þau eru móttækin, að því tilskildu að nauðsynleg gögn hafi borist. Hins vegar hefur þetta mál sýnt fram á ákveðinn galla sem virðist vera á skrifstofukerfi embættisins, sem ljóst er að bregðast verður við á viðunandi máta.“

Athugasemdir lögmanns A við bréf ríkisskattstjóra bárust mér með bréfi 27. september 1994.

Ég ritaði yfirskattanefnd 4. október 1994 og óskaði með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 eftir því, að nefndin skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Jafnframt óskaði ég þess að yfirskattanefnd veitti mér upplýsingar um, hvort og þá með hvaða hætti nefndin fylgi því almennt eftir, að ríkisskattstjóri skili rökstuðningi og gögnum innan þess frests, sem lögboðinn er í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 sem og hvernig því hefði verið háttað í máli A.

Svar yfirskattanefndar barst mér með bréfi, dags. 1. nóvember 1994, en þar segir svo:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 4. október 1994, vegna ofangreinds máls. Sá hluti kvörtunarinnar sem fyrst og fremst snýr að yfirskattanefnd lýtur að því að nefndin hafi ekki tekið mál [A] til úrskurðar „þrátt fyrir að hafa ekki fengið athugasemdir ríkisskattstjóra“. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, skal ríkisskattstjóri í tilefni af málsmeðferð fyrir yfirskattanefnd afla frumgagna skattstjóra varðandi hina kærðu skattákvörðun. Fram kemur í 3. mgr. 7. gr. laga nr. 30/1992 að yfirskattanefnd skuli taka mál til uppkvaðningar úrskurðar að fenginni skriflegri kæru skattaðila og umsögn ríkisskattstjóra. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna skal yfirskattanefnd taka kærur til úrskurðar innan þriggja mánaða eftir að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Samkvæmt þessum ákvæðum verður

ekki séð að afstaða verði tekin til kæru fyrr en lögboðinni gagnaöflun ríkisskattstjóra er lokið og kröfugerð hans hefur borist nefndinni. Leiðir það raunar þegar af því að málgögn, m.a. skattframtal og önnur framtalsgögn, liggja ekki fyrir fyrr en á því stigi. Umboðsmanni [A] var tjáð þessi afstaða nefndarinnar með bréfi, dags. 5. ágúst 1994.

Yfirsattanefnd fylgir því ekki almennt eftir að ríkisskattstjóri standi skil á málgögnum og kröfugerð innan þess frests sem greinir í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992. Al-gengt er að kærendur hafi munnlega samband við skrifstofu yfirsattanefndar og leiti upplýsinga um afgreiðslu kærumála sinna. Sú starfsregla hefur nú verið tekin upp að athygli ríkisskattstjóra er vakin á því með bréfi yfirsattanefndar ef viðkomandi mál er hjá ríkisskattstjóra á gagnaöflunarstigi og komið fram yfir nefndan frest. Hafi aðili snúið sér til skrifstofu nefndarinnar með skriflega fyrirspurn um málið, og svo er ástatt sem fyrr segir, er ríkisskattstjóra sent afrit af svarbréfi yfirsattanefndar í því skyni að vekja athygli á stöðu málsins. Var það gert í tilviki [A], sbr. meðf. ljósrit bréfs, dags. 5. ágúst 1994.“

IV.

Í álitinu mínu, dags. 1. desember 1994, tók ég kvörtunarefni A til úrlausnar, með eftirfarandi hætti:

„1.

Í fyrsta lagi beinist kvörtun A að því, að ríkisskattstjóri hafi ekki virt fresti samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 um yfirsattanefnd við meðferð kæru, er hann lagði fyrir nefndina vegna álagningar opinberra gjalda 1993.

Í 1. mgr. 9. gr. stjórnáskýringar nr. 37/1993 kemur fram sú grundvallarregla, að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Löggjafinn hefur í nokkrum tilvikum sett stjórnvöldum ákveðinn afgreiðslufrest vissra mála. Í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirsattanefnd, er mælt svo fyrir, að ríkisskattstjóri skuli hafa lagt fyrir yfirsattanefnd, innan 45 daga frá því honum barst endurrit kæru, rökstuðning í málinu fyrir hönd gjaldkrefjanda og nauðsynleg gögn, er hann hafi aflað frá skattstjóra. Þegar löggjafinn hefur lögbundið slíkan afgreiðslufrest, ber stjórnvöldum að haga meðferð mála með þeim hætti að tryggt sé að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir.

Í máli þessu óskaði yfirsattanefnd eftir kröfugerð og gögnum frá ríkisskattstjóra 5. nóvember 1993. Hinn 30. ágúst 1994, eða rétt innan við 10 mánuðum síðar, bárust yfirsattanefnd þessi gögn frá ríkisskattstjóra. Þessi afgreiðsla hjá embætti ríkisskattstjóra var ekki í samræmi við hinn lögmælda 45 daga frest, sem ríkisskattstjóra er settur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992. Af hálfu ríkisskattstjóra hefur komið fram sú skýring, að um mistök hafi verið að ræða hjá embætti ríkisskattstjóra og þegar þau hafi uppgötvast, um miðjan júl 1994, hafi málinu þegar verið komið af stað, og 26. ágúst 1994 hafi kröfugerð í málinu verið send yfirsattanefnd. Þá hefur komið fram af hálfu ríkisskattstjóra, að mál þetta hafi „sýnt fram á ákveðinn galla sem virðist vera á skrifstofukerfi embættisins, sem ljóst er að bregðast verður við á viðunandi máta“.

Það eru tilmæli mín til embættis ríkisskattstjóra, að meðferð embættisins á kærum skattaðila skv. 6. gr. laga nr. 30/1992 um yfirsattanefnd verði endurskoðuð og þess gætt að meðferð þeirra verði hagað með þeim hætti, að tryggt verði, að hinn lögboðni frestur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 verði haldinn.

2.

Þá kvartar A yfir því, að yfirsattanefnd hafi ekki tekið fyrrgreinda kæru hans til úrskurðar, þótt nefndinni hefðu ekki borist athugasemdir ríkisskattstjóra, þar sem framlagn-ing ríkisskattstjóra á gögnum og rökstuðningi gjaldkrefjanda hefði farið langt fram úr lögboðnum afgreiðslufresti.

Í 10. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993, er gildi tóku hinn 1. janúar 1994, er lögfest sú grundvallarregla, sem nefnd hefur verið rannsóknarreglan. Í henni felst, að stjórnvald skuli sjá til þess að eigin frumkvæði að mál sé nægilega upplýst, áður en ákvörðun er tekin í því. Eins og nánar kemur fram í athugasemdum við 10. gr. í greinargerð frumvarps þess, er varð að stjórnáslulögum nr. 37/1993, þá felst ekki í rannsóknarreglunni, að stjórnvald þurfi sjálf að afla allra upplýsinga. Þegar aðili sækir um tiltekin réttindi eða fyrirgreiðslu hjá stjórnvaldi, getur stjórnvald beint þeim tilmælum til hans að hann veiti upplýsingar og leggi fram þau gögn, sem nauðsynleg eru og með sanngirni má ætla að hann geti lagt fram án þess að það íþyngi honum um of (Alþt. 1992, A–deild, bls. 3293). Rannsóknarreglan er jafnframt lögfest í 2. málsl. 2. mgr. 5. gr. og lokamálslið 4. mgr. 7. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd. Í 6. gr. laganna er einnig lögfest að ríkisskattstjóri skuli í tilefni af málsmeðferð fyrir yfirskattanefnd afla frumgagna frá skattstjóra varðandi hina kærðu ákvörðun skattstjóra.

Þó að ríkisskattstjóra sé að lögum falið að afla gagna og rökstyðja kröfugerð gjaldkrefjanda, verður ekki talið, að ríkisskattstjóri geti með athafnaleysi sínu komið í veg fyrir að yfirskattanefnd afgreiði mál. Ég tel aftur á móti að í máli þessu hafi ekki verið fyrir hendi aðstæður, er heimiluðu yfirskattanefnd að afgreiða málið að svo búnu. Hér verður m.a. að hafa í huga, að yfirskattanefnd hafði ekki gengið eftir því, að ríkisskattstjóri stæði skil á málgögnum og kröfugerð, þannig að ekki var útséð um það, að þessara gagna yrði aflað. Af þessum sökum tel ég ekki ástæðu til að gagnrýna þá afstöðu yfirskattanefndar að afgreiða málið ekki, þar sem lögboðin kröfugerð og gögn frá ríkisskattstjóra lágu ekki fyrir.

3.

Í skýringum yfirskattanefndar kemur fram, að nefndin hafi almennt ekki fylgt því eftir, að ríkisskattstjóri standi skil á málgögnum og kröfugerð innan frests samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992. Hins vegar hafi sú starfsregla nú verið tekin upp hjá nefndinni að vekja athygli ríkisskattstjóra á því bréflaga, í tilefni af fyrirspurn aðila, sé viðkomandi mál hjá ríkisskattstjóra og komið fram yfir nefndan frest. Þá sé ríkisskattstjóra sent afrit af svarbréfi yfirskattanefndar í slíkum málum, hafi aðili snúið sér til skrifstofu nefndarinnar með skriflegri fyrirspurn, „í því skyni að vekja athygli á stöðu málsins“. Hafi það verið gert í tilviki A, með bréfi, dags. 5. ágúst 1994. Ekki verður ráðið af gögnum málsins, að yfirskattanefnd hafi fyrir 5. ágúst 1994, er 9 mánuðir voru liðnir frá því að kæra A var send ríkisskattstjóra til umsagnar, gert embætti ríkisskattstjóra viðvart eða skorað á það að láta umrædd gögn og kröfugerð í té.

Enda þótt upphafsdagur þess þriggja mánaða frests, sem yfirskattanefnd hefur skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 til þess að leggja úrskurði á kærur, hefst ekki fyrr en umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra hefur borist til nefndarinnar, tel ég það leiða af ákvæðum 9. og 10. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993, að yfirskattanefnd beri skylda til þess að gæta að því að mál dragist ekki um of vegna tafa af hálfu embættis ríkisskattstjóra á að láta lögboðin gögn í té. Tel ég þannig, að í málum sem þessu beri yfirskattanefnd skylda til þess að ítreka við ríkisskattstjóra að skila inn gögnum og greinargerð, að liðnum fresti skv. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, og eftir atvikum að grípa til þeirra ráðstafana, sem eðlilegar geta talist, til þess að knýja fram þessi gögn, eftir að frestur skv. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 er útrunninn. Í þessu sambandi tel ég rétt að áréttu, að kæra gjaldanda á skattákvörðun frestar almennt ekki réttaráhrifum hennar, sbr. meginreglu 1. mgr. 29. gr. stjórnáslulaga. Það eru því iðulega miklir hagsmunir í húfi fyrir gjaldendur að leyst sé úr málum þeirra sem fyrst af yfirskattanefnd.

Í bréfi yfirskattanefndar frá 1. september 1994 segir, að ekki verði „fullyrt að unnt verði að taka kærana til úrskurðar innan þess frests sem greinir í 8. gr. laga nr. 30/1992“.

Með tilliti til þess, sem fram kemur hér að framan, og þess dráttar, sem þegar er orðinn af hálfu stjórnvalda í máli þessu, eru það tilmæli mín til yfirskattanefndar, að hún taki mál þetta eins fljótt og unnt er til úrskurðar. Þó að almennt beri yfirskattanefnd í störfum sínum að gæta þess að mál séu afgreidd eftir eðlilegri röð, þannig að jafnræðis sé gætt gagnvart þeim, sem borið hafa fram kærur, girðir það ekki fyrir að leiðrétt séu mistök af þessu tagi.

V.

Það er samkvæmt framansögðu niðurstaða mín að yfirskattanefnd hafi borið í máli þessu að ganga eftir því við embætti ríkisskattstjóra, að það skilaði gögnum og kröfugerð til yfirskattanefndar. Með hliðsjón af þeim drætti, sem þegar hefur orðið við afgreiðslu þessa máls, er þeim tilmælum beint til yfirskattanefndar, að hún taki kærú A til afgreiðslu svo fljótt sem unnt er. Loks eru það tilmæli mín til embættis ríkisskattstjóra, að meðferð embættisins á kærnum skattaðila skv. 6. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd verði endurskoðuð og þess gætt að meðferð þeirra verði hagað með þeim hætti, að tryggt verði, að hinn lögboðni frestur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 verði haldinn.“

VI.

Ég ritaði ríkisskattstjóra og formanni yfirskattanefndar bréf, dags. 2. maí 1995. Í bréfi mínu til ríkisskattstjóra óskaði ég upplýsinga um hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitinu mínu og í bréfi mínu til formanns yfirskattanefndar óskaði ég upplýsinga um, hvort farið hefði verið að þeim tilmælum mínum að taka kærú A til afgreiðslu svo fljótt sem unnt væri.

Svar ríkisskattstjóra barst mér með bréfi, dags. 5. maí 1994. Þar segir:

„Til svars erindi yðar er unnt að upplýsa að unnið er að endurskipulagningu á því hvernig þessi mál eru afgreidd hjá embættinu. Meðal annars liggur fyrir ákvörðun um að fjölga mannafla hjá embættinu sem vinnur við afgreiðslu þessara mála. Stefnt er að því að á þessu ári náist það markmið að almennt verði þessi mál afgreidd innan 45 daga frestins. Í þeim tilvikum, þar sem það tekst ekki er viðkomandi kæranda sent bréf þar sem gerð er grein fyrir afgreiðslunni.“

Svar yfirskattanefndar, dags. 29. maí 1995, hljóðar svo:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 2. maí 1995, þar sem óskað er upplýsinga um afgreiðslu yfirskattanefndar á kærú [A] í ljósi tilmæla í niðurlagi álits yðar í máli hans (mál nr. 1190/1994). Yfirskattanefnd úrskurðaði í kærúmalinu á fundi hinn 16. desember 1994 og var úrskurðurinn póstagður til [A] 17. janúar 1995. Ljósrit af úrskurðinum fylgir hjálagt.“

17.8. Kæra til skattstjóra. Frestir til afgreiðslu mála. (Mál nr. 934/1993)

Samkvæmt 99. gr. laga nr. 75/1981 skal skattstjóri hafa úrskurðað um kærur innan tveggja mánaða frá lokum kærufrests. Samkvæmt 118. gr. sömu laga er fjármálaráðherra heimilt að framlengja umræddan afgreiðslufrest. Í tilefni af meðferð þessa máls var tekin ákvörðun af skattyfirvöldum um að slík framlenging á afgreiðslufresti skyldi hér eftir auglýst í Lögbirtingablaði.

Í bréfi mínu til A og B, dags. 17. febrúar 1994, sagði meðal annars:

„Ég vísa til kvörtunar yðar frá 15. nóvember 1993. Hún beinist að því, að skattstjórinn í Reykjanesumdæmi hafi ekki lokið á réttum tíma afgreiðslu máls, sem þér kærðu til

hans. Lok kærufrests hafi verið 30. ágúst 1993 og hafi afgreiðslu málsins því átt að hafa verið lokið innan tveggja mánaða frá þeim tíma, sbr. 99. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt.

Hinn 17. nóvember 1993 ritaði ég skattstjóranum í Reykjanesumdæmi bréf og óskaði eftir því að mér yrðu látnar í té upplýsingar um, hvað liði afgreiðslu máls yðar. Svör skattstjórans bárust mér með bréfi, dags. 23. nóvember 1993, en þar upplýsti hann, að úrskurðar í máli yðar væri að vænta mjög fljótlega. Einnig upplýsti hann, að með bréfi ríkisskattstjóra, dags. 28. október 1993, hefði frestur skattstjórans í Reykjanesumdæmi til að ljúka afgreiðslu kæra vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1993 verið framlengdur til og með 13. desember 1993, sbr. 118. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. Þessi breyting á áður auglýstum afgreiðslufresti hafði aftur á móti ekki verið auglýst í Lögbirtingablaði, þar sem ekki er venja til þess. Af þessu tilefni hélt ég fund með ríkisskattstjóra hinn 10. febrúar s.l. Tjáði ríkisskattstjóri mér þá, að framkvæmd yrði breytt þannig í framtíðinni, að frestir til þess að ljúka afgreiðslu á kærum á grundvelli 118. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt yrðu auglýstir í Lögbirtingablaði. Dragist afgreiðsla máls fram yfir auglýstan afgreiðslufrest, yrði gjaldanda aftur á móti tilkynnt um tafir á afgreiðslu máls í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en þar segir: „Pegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast ber að skýra aðila máls frá því. Skal þá upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta.“

Að framansögðu athuguðu og með vísan til þess, að úrskurður hefur verið kveðinn upp í máli yðar, sbr. samtal er starfsmaður minn átti við yður, tel ég ekki ástæðu til frekari afskipta minna af máli því, sem kvörtun yðar laut að.“

17.9. Skattmeðferð hlutabréfaeignar. Frestun réttaráhrifa vegna kæru. Fordæmisgildi úrskurða yfirsattanefndar. (Mál nr. 702/1992)

A bar fram kvörtun við umboðsmann í tilefni af þeim fyrirmælum ríkisskattstjóra til allra skattstjóra að skattmeðferð hlutabréfaeignar við ákvörðun eignarskattsstofns skyldi vera óbreytt þrátt fyrir að ríkisskattanefnd hefði úrskurðað að sú framkvæmd væri ólögmat. Í fyrirmælum ríkisskattstjóra frá 3. febrúar 1992 kom fram að óvissa hafði skapast um mat á skattfrjálsri hlutabréfaeign, skv. 78. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, og hefði ríkisskattstjóri óskað eftir því við fjármálaráðuneytið að það hlutadist til um málshöfðun vegna úrskurðar ríkisskattanefndar. Meðan málið sætti dómstólameðferð skyldi stjórnvaldsframkvæmd haldast óbreytt. Úrskurður ríkisskattanefndar var vegna kæru A og þann 5. febrúar 1992 tilkynnti ráðuneytið A fyrirhugaða málsókn til að freista þess að hnekkja úrskurði ríkisskattanefndar. Taldi umboðsmaður ótvírætt að þau fyrirmæli ríkisskattstjóra, sem kvörtun A beindist að, snertu hana svo sérstaklega að hún gæti borið fram kvörtun við umboðsmann, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987.

Í áliti sínu rakti umboðsmaður ákvæði 1. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981, um að áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu fresti ekki eindaga tekju- eða eignarskatts né leysi undan viðurlögum við vangreiðslu, en á þeirri almennu reglu um réttaráhrif skattákvörðunar virtist byggt í niðurstöðu fjármálaráðuneytisins. Gerði umboðsmaður grein fyrir eldri lögum um sama efni svo og ákvæðum laga um söluskatt og útsvör þar sem svo var mælt fyrir um að áfrýjun ákvörðunar eða deila frestaði ekki eindaga, en væri skattur lækkaður eftir úrskurði eða dómi, eða félli niður, skyldi endurgreiðsla þegar fara fram. Með vísan til efnis og forsögu 1. mgr. 111. gr. laganna taldi umboðsmaður ljóst að greinin sneri aðallega að gjaldendum og varðaði

ákvarðanir þeim í óhag. Væri reglan í samræmi við þá meginreglu stjórnsýsluréttar að kæra til æðra stjórnvalds fresti ekki réttaráhrifum hinnar kærdðu ákvörðunar, sbr. nú 1. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 60. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Hins vegar var það niðurstaða umboðsmanns að eftir að úrlausn væri fengin hjá ríkisskattanevnd, nú yfirskattanevnd, og fyrir lægi úrskurður gjaldanda í hag væri ótvírætt að skattýfirvöld hefðu ekki heimild til að halda uppi skattheimtu gagnvart hlutaðeigandi gjaldanda, í bága við úrskurðinn.

Um það álítaefni, hvort úrskurðir yfirskattanevndar væru bindandi fyrir skattýfirvöld, tók umboðsmaður fram að ótvírætt væri samkvæmt lagaákvæðum um ríkisskattanevnd og forsögu þeirra að nefndinni hefði verið ætlað hlutverk óháðs úrskurðaraðila og borið svipmót dómstóls. Hefði og verið fremur sjaldgæft að mál gengju til dómstóla. Tók umboðsmaður fram að við stigskipta stjórnsýslu, þar sem lögmælt kæruleið væri til æðra stjórnvalds, væri almennt byggt á þeirri grundvallarreglu að niðurstaða æðra stjórnvalds um framkvæmd og túlkun réttarheimilda byndi lægra sett stjórnvöld. Með hliðsjón af stöðu, hlutverki, starfsháttum og forsögu ríkisskattanevndar, nú yfirskattanevndar, taldi umboðsmaður ótvírætt að úrskurðir nefndarinnar væru bindandi fyrir skattýfirvöld. Var það niðurstaða umboðsmanns að skattýfirvöldum bæri að fara í stjórnsýslu sinni eftir úrskurði ríkisskattanevndar, nú yfirskattanevndar, þrátt fyrir að þau freistuðu þess, að fá úrskurðinum hnekk. Væri það ótvírætt meðan ekki væri fyrir að fara skýrri lagaheimild í gagnstæða átt. Vísaði umboðsmaður meðal annars til þess að sú ákvörðun, að fylgja ekki fordæmi ríkisskattanevndar sem væri kæranda í hag, væri íþyngjandi ákvörðun, sem og til jafnræðissjónarmiða þar sem óbreytt skattframkvæmd gæti leitt til þess að kærendur fengju leiðréttingu sinna mála en öðrum væri haldið við aðra og óhagstæðari niðurstöðu.

Umboðsmaður féllst á það sjónarmið að skattframkvæmd gæti raskast bagalega vegna málareksturs af þeim toga sem hér um ræddi. Umboðsmaður benti því á að rétt væri að taka til athugunar hvort æskilegt væri að sett yrði í lög heimild til að fresta réttaráhrifum úrskurðar yfirskattanevndar þar til niðurstaða í dómsmáli lægi fyrir. Benti umboðsmaður jafnframt á ýmis mikilvæg atriði sem taka þyrfti afstöðu til við slíka athugun svo sem að lögfestur yrði skammur málshöfðunarfrestur, mælt fyrir um flýtimeðferð fyrir dómstólum, svo og að lögbundið yrði að ríkinu bæri að endurupptaka sambærileg skattamál, í því tilviki að niðurstaða yrði því óhagstæð, og endurgreiða gjaldendum að eigin frumkvæði oftekin gjöld.

I.

Hinn 22. október 1992 leitaði til mín, hæstaréttarlögmaður, vegna A, í tilefni af þeirri ákvörðun ríkisskattstjóra, er hann kom á framfæri við alla skattstjóra með bréfi, dags. 3. febrúar 1992, að skattmeðferð hlutabréfaeignar utan atvinnurekstrar við ákvörðun eignarskattsstofns skyldi vera óbreytt, þrátt fyrir að ríkisskattanevnd hefði úrskurðað framkvæmdina ólögmæta. Í bréfi til A, dags. 11. maí 1992, taldi fjármálaráðuneytið fyrir máli þessi vera í beinu samræmi við ákvæði laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.

II.

Í kvörtuninni er gerð grein fyrir því, með hvaða hætti fyrrgreind ákvörðun ríkisskattstjóra snerti A, og málavöxtum í því sambandi.

A taldi fram til skatts á framtalsfresti gjaldárið 1989. Í skattframtalinu voru fasteignir færðar til eignar í árslok 1988, samtals að fjárhæð kr. 8.191.000,-, og hlutabréfaeign kr. 4.008.333,-, eða eignir alls kr. 12.199.333,-. Skuldir námu alls kr. 2.692.320,-. Mismunur eigna og skulda var því kr. 9.507.013,-. Við álagningu opinberra gjalda það ár taldi skattstjórinn í Reykjavík, að eignarskattsstofn A ætti að nema kr. 9.507.010,-. Álagningin var

kærð til skattstjórans með kæru, dags. 25. ágúst 1989, og þess krafist, að stofn til eignarskatts yrði lækkaður um kr. 900.000,-, með vísan til ákvæða 78. gr. laga nr. 75/1981, en samkvæmt þeim ákvæðum væri mönnum heimilt að draga frá eignum sínum meðal annars hlutabréfaeign, sem væri umfram skuldir, þó að hámarki kr. 900.000,- hjá einstaklingi gjaldárið 1989. Með kæruúrskurði, dags. 14. nóvember 1989, hafnaði skattstjóri kröfu A á þeim forsendum, að skuldir væru hærri en kr. 900.000,- og því væri enginn frádráttur heimill vegna hlutabréfaeignar samkvæmt fyrrnefndu ákvæði laga um tekjuskatt og eignarskatt.

Af hálfu A var kæruúrskurði skattstjóra skotið til ríkisskattanevndar með kæru, dags. 13. desember 1989, og gerðar sömu kröfur og við meðferð málsins hjá skattstjóra. Með úrskurði nr. 727 frá 2. ágúst 1991 féllst ríkisskattanevnd á kröfur A. Eru forsendur nefndarinnar svohljóðandi í úrskurði þessum: „Samkvæmt ótvíræðu orðalagi 78. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, svo sem þeirri grein var breytt með 14. gr. laga nr. 8/1984 og 15. gr. laga nr. 97/1988, er kæranda heimill umkrafinn frádráttur við ákvörðun eignarskattsstofns til álagningar hinna kærðu skatta. Er því fallist á kröfu hans í máli þessu.“ Úrskurði nefndarinnar fylgdu þær breytingar á gjaldstofnum og opinberum gjöldum gjaldárið 1989, sem leiddi af fyrrgreindri niðurstöðu. Eignarskattur lækkaði um kr. 24.300,- og sérstakur eignarskattur (Þjóðarþóttgjöldskattur) um kr. 2.250,-.

Með bréfi, dags. 9. október 1991, fór ríkisskattstjóri fram á það við fjármálaráðuneytið, að tekin yrði sem fyrst afstaða um málshöfðun vegna ágreiningsefnis um frádrátt hlutabréfaeignar við ákvörðun eignarskatts og í framhaldi af því yrði ákveðið, hvaða mál yrði valið til dómstólameðferðar. Kom fram í bréfi þessu, að nokkur mál til viðbótar væru væntanleg frá ríkisskattanevnd vegna sama ágreiningsefnis.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til ríkislögmanns, dags. 28. janúar 1992, var tekið fram, að hinn 2. ágúst 1991 hefði ríkisskattanevnd fellt úrskurð um kæru A, sbr. úrskurð nefndarinnar nr. 727, og hafi málið snúist um túlkun á 78. gr. laga nr. 75/1981, með síðari breytingum, varðandi skattfrjálsa hlutabréfaeign. Síðan segir svo í bréfi þessu:

„Ríkisskattstjóri hefur leitað eftir afstöðu ráðuneytisins til málshöfðunar til að hnekkja þessum úrskurði en niðurstæða ríkisskattanevndar kollvarpar þeirri framkvæmd sem viðgengist hefur í skattkerfinu í þessu efni. Ríkisskattstjóri hefur að beiðni ráðuneytisins tekið saman greinargerð um málið og fylgir hún hjálagt. Ráðuneytið telur rétt í ljósi þess að niðurstæða ríkisskattanevndar er umdeilanleg, sbr. greinargerð ríkisskattstjóra, að óska eftir því við yður, hr. ríkislögmaður, að þér veitið atbeina yðar til að hnekkja úrskurði nefndarinnar fyrir almennum dómstólum.

Meðfylgjandi er kröfugerð kæranda fyrir ríkisskattanevnd, kröfugerð ríkisskattstjóra fyrir ríkisskattanevnd, úrskurður ríkisskattanevndar og greinargerð ríkisskattstjóra sem vísað var til hér að framan.“

Hinn 3. febrúar 1992 sendi ríkisskattstjóri öllum skattstjórum bréf varðandi skattmeðferð hlutafjáreignar. Er bréfið svohljóðandi:

„Að gefnu tilefni þykir ríkisskattstjóra rétt að taka fram að leiðbeiningar og verklagsreglur sem ríkisskattstjóri hefur sett fram aðlútandi eignfærslu á hlutabréfum standa óbreyttar frá því sem gilt hefur á undanförunum árum.

Nokkur óvissa hefur skapast um skattalega meðferð hlutabréfa og stofnsjóðsinnstæðna í framhaldi af niðurstöðu ríkisskattanevndar í kærumáli hér að lútandi. Varðandi málið á hvern hátt meta ætti skattfrjálsa hlutabréfaeign, sbr. 78. gr. tekjuskattlaga nr. 75/1981.

Ríkisskattstjóri hefur óskað eftir því við fjármálaráðuneytið að það hlutaðist til um málshöfðun vegna úrskurðar ríkisskattanevndar og hefur ráðuneytið fallist á það.

Meðan mál sætir dómstólameðferð helst stjórnvaldsframkvæmd óbreytt.

Áréttar því ríkisskattstjóri hér með að áfram gilda áður fram settar reglur um meðferð á hlutafé til eignar í skattskilum, nema niðurstaða dómstóla komi til með að leiða til annars. Varðandi framtal 1992, vegna eigna og skulda í árslok 1991, gildir því sú regla að heildareign skv. 10.4, sem fram kemur í reit 08, og stofnsjóðsinneign sem fram kemur í reit 20 í 10.5 geta verið eignarskattsfrjálsar, þó ekki sá hluti sem er umfram 1.183.000 kr. hjá einhleypingi og 2.366.000 kr. hjá hjónum.“

Hinn 5. febrúar 1992 ritaði fjármálaráðherra A svohljóðandi bréf:

„Þann 2. ágúst 1991 úrskurðaði ríkisskattanevnd um kæru yðar, sbr. úrskurð ríkisskattanevndar nr. 727, en málið varðaði túlkun ákvæða laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt um eignarskattsfrjálsa hlutafjáreign.

Ráðuneytið hefur að fenginni umsögn ríkisskattstjóra falið embætti ríkislögmanns að freista þess að hnekkja ofangreindum úrskurði ríkisskattanevndar með því að fara með mál þetta fyrir almenna dómstóla. Dómsmál vegna þessa mun höfðað á hendur yður svo fljótt sem kostur er.

Þetta tilkynnist yður hér með.“

Með þessu bréfi fjármálaráðuneytisins fylgdi afrit af fyrrgreindu bréfi ríkisskattstjóra, dags. 3. febrúar 1992, til allra skattstjóra.

A svaraði bréfi fjármálaráðherra með bréfi, dags. 4. mars 1992. Bréfið er svohljóðandi:

„Ég undirrituð [A], til heimilis að [. . .], Reykjavík, leyfi mér hér með að bera fram eftirfarandi kvörtun vegna bréfs, er ríkisskattstjóri hefur sent til allra skattstjóra, en bréf þetta, er barst mér með ofangreindu bréfi yðar, tel ég að brjóti gegn stjórnarframskrá landsins. Þar sem ekki er í bréfi fjármálaráðuneytisins tekin bein afstaða til bréfs ríkisskattstjóra, er fyrirmælum þeim, er fram koma í bréfi hans skotið til yðar sem herra setts stjórnvalds og sú krafa gerð, að ákvörðun hans nái ekki til skattalegrar meðferðar á hlutabréfaeign minni, meðan úrskurði ríkisskattanevndar hefur ekki verið hnekkkt.

Eins og fram kemur í bréfi yðar, hratt ríkisskattanevnd úrskurði skattstjóra varðandi ákvörðun um mörk eignarskattsfrjálsrar hlutabréfaeignar minnar og hefur ráðuneytið ákveðið að vísa því máli til dómstóla. Það sem ég felli mig hins vegar ekki við er að ríkisskattstjóri lætur þau boð út ganga til skattstjóra að þrátt fyrir að gengið hafi úrskurður um málið í ríkisskattanevnd, skuli ekki tekið tillit til hans og hlutabréfaeign mín því áfram skattlögð samkvæmt verklagsreglum ríkisskattstjóra. Þar sem ég tel fyrirmæli þessi brjóta í bága við stjórnarframskrá, fer ég fram á að þér staðfestið að farið skuli eftir niðurstöðu ríkisskattanevndar meðan henni er ekki hnekkkt af dómstólum landsins. Að öðrum kosti mun ég sjá mig knúða til að senda Umboðsmanni Alþingis kvörtun vegna máls þessa.

Þar sem ný álagning opinberra gjalda er ekki langt undan fer ég þess á leit að máli þessu verði hraðað svo sem kostur er.“

Þessu bréfi A var svarað af hálfu fjármálaráðuneytisins með bréfi, dags. 11. maí 1992. Er það bréf svohljóðandi:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 4. mars sl., þar sem þér berið fram kvörtun vegna bréfs er ríkisskattstjóri hefur sent til allra skattstjóra, þar sem þeim er tilkynnt

um, að álagning eignarskatts skuli vera með þeim hætti sem verið hefur, enda þótt ríkisskattanevnd hafi í kærumáli yðar komist að annarri niðurstöðu. Byggist þessi fyrirmæli embættis ríkisskattstjóra á því, að ráðuneytið hafi ákvæðið að freista þess að hnekkja téðum úrskurði ríkisskattanevndar fyrir almennum dómstólum. Þetta teljið þér brjóta í bága við stjórnarfragsreglur og teljið að fara beri eftir niðurstöðu ríkisskattanevndar meðan henni er ekki hnekkkt af dómstólum landsins.

Það er almenn regla um skattframkvæmd að hún helst óbreytt þar til deila um hana hefur endanlega verið til lykta leidd og þá eftir atvikum fyrir dómstólum ef málið er látið ganga svo langt. Þetta er í samræmi við ákvæði laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, en þar er svohljóðandi ákvæði í 1. mgr. 111. gr.:

Áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu frestar ekki eindaga tekju- eða eignarskatts né leysir undan neinum viðurlægum sem lögð eru við vangeiðslu hans. Víkja má frá þessu, ef sérstaklega stendur á, samkvæmt ákvörðun fjármálaráðherra. Ef skattur er lækkaður eftir úrskurði eða dómi eða fellur niður skal endurgreiðsla þegar fara fram.

Af þessari reglu má ráða að skattalög byggja beinlínis á því að ef deila um skattamál hefur ekki verið leidd til lykta fyrir bærum úrskurðaraðilum eða eftir atvikum dómstólum beri að fara eftir álagningu skattyfirvalda. Til stuðnings þessari niðurstöðu má benda sérstaklega á niðurlag þessarar málsgreinar þar gert er ráð fyrir að þegar endanleg afstaða liggja fyrir skuli endurgreiða skattaðila ef niðurstaðan er á þann veg.

Með vísan til þessa telur ráðuneytið að umrædd fyrirmæli ríkisskattstjóra um álagningu eignarskatts séu í beinu samræmi við ákvæði laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.“

Með stefnu þingfestri 19. maí 1992 höfðaði fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs mál fyrir bjarþingi Reykjavíkur gegn A og krafðist þess, að niðurstöðu úrskurðar ríkisskattanevndar nr. 727/1991, sem kveðinn var upp 2. ágúst 1991, yrði hrundið og viðurkennt yrði með dómi, að við ákvörðun á eignarskattsstofni stefndu gjaldárið 1989 reiknaðist hlutabréfaeign að hámarki að fjárhæð kr. 900.000,- á móti skuldum að fjárhæð kr. 2.692.320,- við uppgjör milli eigna og skulda samkvæmt 78. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. Þar sem sú hlutfjáreign væri ekki umfram skuldir, væri stefndu ekki heimilt að draga kr. 900.000,- frá eignarskattsstofni vegna hlutabréfaeignar, og skylt að þola endurákvörðun ríkisskattstjóra á eignarskattsstofni og á eignarskatti og sérstökum eignarskatti gjaldárið 1989 í samræmi við það. Þá krafðist fjármálaráðherra málskostnaðar úr hendi stefndu að mati réttarins. Af hálfu stefndu, A, var krafist sýknu af kröfum stefnanda og að stefnandi yrði dæmdur til að greiða henni málskostnað, eins og málið væri ekki gjafsóknarmál.

Dómur féll í máli þessu í Héraðsdómi Reykjavíkur 1. nóvember 1993. Málsúrslit urðu þau, að stefnda, A, var sýknuð af kröfum stefnanda, fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs. Þá var ríkissjóður dæmdur til að greiða stefndu, A, kr. 150.000,- í málskostnað, er renna skyldu í ríkissjóð, og allur gjafsóknarkostnaður málsins greiðast úr ríkissjóði þar með talin málflytningu laun lögmans stefndu kr. 150.000,-.

Í forsendum dóms þessa segir m.a. svo:

„Samkvæmt ótvíræðu orðalagi 1. mgr. 78. gr. laga [nr. 75/1981] er mönnum heimilt að draga frá skattskyldum eignum sínum þar tilgreindar innstæður, verðbréf og hlutabréfaeign að því marki sem er umfram skuldir. Sú sérstaka takmörkun er þó

gerð að því er varðar hlutabréfaeign og stofnsjóðsinnstæðu, að frádráttur af þeim sökum er bundinn við ákvæðið hámark, eins og fram er komið. Orðalag ákvæðisins að þessu leyti verður ekki túlkað svo, hvorki samkvæmt orðanna hljóðan né með stoð í lögskýringargögnum, að heimilt sé við ákvörðun eignarskattsstofns að greint frádráttarhámark hlutabréfaeignar sé reiknað til eignar á móti skuldum svo sem stefnandi gerir og ríkisskattstjóri hefur tíðkað. Um er að ræða hámark frádráttar samkvæmt lagaákvæðinu, en ekki hámark hlutabréfaeignar, eins og útfærsla stefnanda gefur til kynna. Samkvæmt skattframtali stefndu árið 1989 var hlutabréfaeign hennar umfram skuldir kr. 1.316.000,-. Heimill frádráttur var því kr. 900.000,- við ákvörðun á eignarskattsstofni stefndu gjaldárið 1989, eins og í úrskurði ríkisskattaneftndar frá 2. ágúst 1991 greinir. Samkvæmt því ber að fallast á sjónarmið og málsástæður stefndu í þessu máli og sýkna hana af öllum kröfum stefnanda í málinu.“

III.

Í kvörtun A kemur fram, að hún telur þá afstöðu ríkisskattstjóra og framkvæmd skattstjóra, að haga álagningu í andstöðu við úrskurð ríkisskattaneftndar, stríða gegn lögum og vönduðum stjórnsýsluháttum. Álítur hún einnig, að miklir meinbugir séu á skattalögum varðandi reglur um vexti af endurgreiddum skattfé.

Atvik hafi verið þau, að ríkisskattaneftnd, sem hafi verið æðsti úrskurðaraðili stjórnsýslunnar um atriði varðandi ágreining um skattskyldu, hefði úrskurðað, að skattstjóri hefði ekki lagt réttan skilning í 78. gr. laga nr. 75/1981 við ákvörðun eignarskattsstofns. Engin ákvæði séu í lögum um, hvernig haga skuli nýrri álagningu, uns deila um skattskyldu sé til lykta leidd. Hins vegar sé að finna það ákvæði í 1. mgr. 111. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt, að áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu fresti ekki eindaga skatts né leysi undan viðurlögum við vangreiðslu. Þetta ákvæði heimili ekki skattfyrirvöldum að haga álagningu í andstöðu við úrskurð ríkisskattaneftndar. Þvert á móti staðfesti ákvæðið, að ákvörðun skuli standa, þar til æðra settur aðili breyti henni eða hafni. Þegar úrskurður æðra setts stjórnvalds á borð við ríkisskattaneftnd, nú yfirskattaneftnd, liggi fyrir, hljóti hann að verða að standa sem grundvöllur nýrrar álagningar, þar til honum hefur verið hnekkt. Þessi niðurstaða styðjist og við ákvæði laga um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. ákvæði þeirra um kæruleiðir og um skipun réttarkerfisins í heild, þar sem gert sé ráð fyrir, að úrskurður æðra setts stjórnvalds hnekki almennt ákvörðun lægra setts stjórnvalds og dómur dómstóla hnekki á sama hátt stjórnvaldsúrskurðum.

Af hálfu A hefur komið fram, að við álagningu opinberra gjalda gjaldárið 1992 hafi skattstjórinn í Reykjavík farið eftir hinum umdeildu fyrirmælum ríkisskattstjóra við ákvörðun eignarskattsstofns hennar, svo sem nánar er lýst og stutt gögnum.

Að því er vikið í kvörtuninni, að samkvæmt 1. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981 verði skattaðili að greiða álagðan skatt, vilji hann komast hjá greiðslu dráttarvaxta og innheimtuaðgerðum. Samkvæmt 1. mgr. 112. gr. laganna beri skattaðila að greiða dráttarvexti af gjaldföllum skatti. Verði álagður skattur síðar felldur niður, fái skattaðili endurgreiddan skatt en einungis almenna sparisjóðsvexti af fénu fyrir þann tíma, sem það var í vörslu ríkissjóðs, sbr. 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981. Sökum þessa sé ljóst, að við hina umdeildu framkvæmd við álagningu hagnist ríkissjóður á kostnað skattaðilans, fari svo að úrskurður ríkisskattaneftndar verði staðfestur af dómstólum. Framkvæmdin varði fjölda skattaðila og eins hátti til um fleiri skattaleg ágreiningsefni, svo sem meðferð veiðiheimilda í skattskilum.

Aðeins hluti skattaðila hafi þekkingu eða vitneskju til þess að kæra álagningu. Til að tryggja jafnræði þyrftu stjórnvöld því að hafa frumkvæði að endurgreiðslu eignarskatts til fjölda skattaðila, verði úrskurður ríkisskattaneftndar staðfestur fyrir dómstólum. Það hafi hins vegar fram til þessa ekki verið venja skattyfirvalda að leiðrétta álagningu, nema

skattaðili kæri. Leiði fyrirmæli ríkisskattstjóra til óþarfa fyrirhafnar og kostnaðar fyrir skattaðila við að kæra álagningu hvers árs. Til að komast hjá þessu gætu skattstjórar hæglega fylgt úrskurði ríkisskattanefndar. Lögum samkvæmt hafi skattstjóri heimild til að taka mál upp innan tiltekins tíma og ákveða álagningu.

IV.

Hinn 27. október 1992 ritaði ég fjármálaráðherra bréf og óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að fjármálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, er málið snertu. Ítrekaði ég tilmæli mín með bréfum, dags. 29. desember 1992 og 14. apríl 1993.

Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 23. apríl 1993, og segir þar svo:

„Kvörtun þessi lýtur að því að fjármálaráðuneytið og ríkisskattstjóri fari ekki að úrskurði ríkisskattanefndar nr. 727 frá 2. ágúst 1991. Af því tilefni skal í upphafi tekið fram að í framhaldi af úrskurði ríkisskattanefndar í máli [A] var gerð breyting á álögdum sköttum hennar til samræmis við úrskurðinn. En á hinn bóginn beindi ríkisskattstjóri því til skattstjóra með bréfi, dags. 3. febrúar 1992, að þeir skyldu fylgja óbreyttum leiðbeiningum og verklagsreglum um skattalega meðferð hlutabréfaeignarar, þrátt fyrir ofangreindan úrskurð ríkisskattanefndar.

Í bréfi yðar óskið þér eftir því með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um Umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýri viðhorf sitt til kvörtunar [A] og láti yður í té þau gögn er málið snerta.

Mál þetta snýst fyrst og fremst um það hvort skattyfirvöldum sé heimilt að halda sömu framkvæmd og áður, á þeim forsendum að málið sé ekki endanlega til lykta leitt. En fyrir liggur að fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs hefur með vísan til 11. mgr. 100. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, höfðað mál á hendur [A], þar sem krafist er að niðurstöðu ríkisskattanefndar verði hnekkt í máli þessu.

Samkvæmt 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er það m.a. hlutverk ríkisskattstjóra að gæta þess að samræmi sé í störfum skattstjóra og ákvörðunum þeirra. Ráðuneytið og ríkisskattstjóri töldu að þar sem hér væri um veigamikla breytingu á þeirri skattframkvæmd sem verið hafði við lýði um alllangt skeið, væri rétt að fá niðurstöðu dómstóla um málið áður en framkvæmd á útreikningi eignarskattsstofns vegna hlutabréfaeignar yrði breytt í sambærilegum tilvikum. Í skattframkvæmd er það ákveðin framkvæmdarregla að reyna að koma í veg fyrir álagningar aftur í tímann. Má segja að staðgreiðslukerfi skatta hafi ekki hvað síst átt að þjóna því hlutverki að draga úr slíkum bakreikningum frá ríkissjóði. Það liggur fyrir að meðferð mála fyrir dómstólum getur verið tímafrek, svo jafnvel skiptir nokkrum árum. Fyrir einstaklinga getur það verið stór biti að kyngja að þurfa að sæta eftirálagningu nokkur ár aftur í tímann. Ríkissjóður er á hinn bóginn almennt mikið frekar í stakk búinn að taka á sig endurgreiðslu ofgreiddra skatta ef lyktir dómsmáls verða á þann veg. Það væri nokkuð viðurhlutamikið ef skattyfirvöld í kjölfar úrskurðar ríkisskattanefndar tækju það upp að eigin frumkvæði að breyta álagningu annarra gjaldenda til samræmis við úrskurð nefndarinnar á sama tíma og þau væru að freista þess að fá þeim úrskurði hnekkt fyrir almennum dómstólum. Það gæti síðan, ef niðurstaðan væri ríkissjóði hagfelld, leitt til þess að taka þyrfti álagninguna aftur upp og breyta til samræmis við fyrri framkvæmd. Slíkur hringlandaháttur í skattframkvæmd væri mjög til þess fallinn að skapa réttaróvissu og draga úr tiltrú gjaldenda á skattkerfið, auk þess sem eftirálagningin sem slík myndi án efa í mörgum tilvikum hafa það í för með sér að gjaldendur væru settir í erfiða stöðu, þar sem fæstir myndu væntanlega gera ráð fyrir slíkum bakreikningi. Þannig má ætla að sú ákvörðun

að halda framkvæmd óbreyttri uns deilan verður endanlega til lykta leidd, sé frekar til þess fallin til að valda gjaldendum sem minnstum óþægindum og sé þannig minna íþyngjandi en hin leiðin með þeim bakreikningum sem henni geta fylgt.

Ráðuneytið lýtur því svo á, með vísan til þess sem að framan er rakið, að áður en skattaframkvæmdinni sé breytt að þessu leyti þurfi skýra lagaheimild eða niðurstöðu í dómsmáli því sem nú er rekið fyrir dómstólum. Almennt má halda fram að skattframkvæmd skuli halda óbreytt þar til endanleg niðurstaða hefur fengist í mál. Með endanlegri niðurstöðu er átt við úrskurð yfirskattanefndar, ef niðurstaða hennar er ekki borin undir dómstóla, eða dómstóla ef málið er látið ganga þangað.

Að lokum vill ráðuneytið biðjast velvirðingar á þeim drætti sem hefur orðið á afgreiðslu þessa máls.“

Með bréfi 26. apríl 1993 gaf ég lögmanni A kost á að gera þær athugasemdir við bréf fjármálaráðuneytisins, dags. 23. apríl 1993, sem hann teldi ástæðu til.

Athugasemdir lögmannsins bárust mér í bréfi, dags. 19. júlí 1993, og segir þar svo:

„Í bréfi fjármálaráðuneytisins er tekið fram að gerð hafi verið breyting á álögð- um sköttum [A] til samræmis við úrskurðinn. Það er út af fyrir sig rétt, en það breytir ekki þeirri staðreynd að fjármálaráðuneytið og skattyfirvöld hyggjast ekki fara eftir úrskurðinum varðandi síðari álagningar og álagningar á aðra gjaldendur meðan málið er til úrskurðar hjá dómstólum. Virðist fjármálaráðuneytið, sbr. ofangreint bréf þess, gera ráð fyrir að skattyfirvöldum sé heimilt að halda sömu framkvæmd þar til endanlegur dómur sé uppkveðinn, væntanlega dómur Hæstaréttar.

Með hliðsjón af þeim ákvæðum 111. gr. laga um tekju- og eignarskatt, að áfrýjun skattákvörðunar fresti ekki eindaga tekju- og eignarskatts má vera ljóst að slík framkvæmd hlýtur að valda gjaldanda tjóni að meira eða minna leyti. Í fyrsta lagi verður hann að greiða og fær aðeins almenna sparisjóðsvexti af inneign sinni, gangi úrskurður honum í hag sbr. 112. gr. laganna. Í öðru lagi verður hann að standa í því að kæra álagninguna, þó að fyrir liggja úrskurður um sama atriði vegna fyrri ára og hlýtur það ómak að valda honum bæði kostnaði og fyrirhöfn. Í þriðja lagi má benda á að hafi gjaldandinn ekki fjármagn til að greiða viðbótargjöld þessi, kann að vera gengið að honum með kostnaðarsömum fjárnáms- og nauðungarsöluáðgerðum, sem hann fær ekki bættar, þó að úrskurður falli honum í hag. Túlkun fjármálaráðuneytisins og skattyfirvalda rýrir því verulega réttaröryggi gjaldanda, sérstaklega þegar til seinagangs í þessum úrskurðarmálum er lítið.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins eru þau rök sett fram að þar sem um hafi verið að ræða veigamikla breytingu á þeirri skattaframkvæmd, sem hafi verið við lýði um alllangt skeið hafi þótt rétt að fá niðurstöðu dómstóla um málið, áður en skattframkvæmdinni yrði breytt. Ekki er að sjá að þessi rök styðjist við lög, t.d. er fjármálaráðuneytinu ekki gefinn takmarkaður tími til að skjóta úrskurðum ríkisskattanefndar til dómstóla, nema til komi beiting 97. gr. laga um tekju- og eignarskatts og laga um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda. Þvert á móti virðast slík rök ganga gegn réttarfarsreglum skattaréttar, sem gera ráð fyrir leiðbeiningu álagningar í samræmi við úrskurði hvers kærustigs eða dómstigs. Í þessu sambandi skal einnig bent á að sömu sjónarmið hafa ekki verið látin gilda þegar áralangri skattframkvæmd, sem hefur verið gjaldanda í hag, hefur verið breytt. Sem dæmi má nefna nýupptekna skattlagningu á dagpeningum launafólks. Þessi skoðun fjármálaráðuneytis og skattyfirvalda brjóta því gegn þeirri kenningu, að jafnræði eigi að vera sem mest milli yfirvalda og gjaldanda í þessum málum. Þá skal bent á að slíkar íþyngjandi ákvarðanir brjóta í bága við 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Að því er varðar þau rök að með þessari reglu sé reynt að koma í veg fyrir álagningar aftur í tímann, skal bent á að afturvirk álagning á sér oft stað og gera lögin um tekju- og eignarskatt beinlínis ráð fyrir að hægt sé að endurákvarða gjaldendum opinber gjöld allt að sex ár aftur í tímann sbr. 97. gr. laganna.

Þá eru þau rök sett fram af hálfu fjármálaráðuneytisins, að óeðlilegt væri að skattyfirvöld tækju það upp að eigin frumkvæði að breyta álagningu annarra gjaldenda til samræmis við úrskurð nefndarinnar á sama tíma og þau væru að freista þess að fá þeim úrskurði hnekk fyrir almennum dómstólum. Þetta er út af fyrir sig rétt, en ekki verður séð að skattyfirvöldum beri skylda til að breyta álagningu hjá öðrum en þeim, sem kært hafa, þegar svo er ástatt um. Hafa þeir gjaldendur, sem ekki hafa kært, í raun enga tryggingu fyrir að slík leiðrétting myndi eiga sér stað þó að mál gengi gjaldendum í vil. Hins vegar væri að mínu mati eðlilegt vegna þess hve mál sem þessi taka langan tíma í dómskerfinu, eins og réttilega er bent á, að leysa úr vafaatriðum með því að fá um málið skýrari lög frá Alþingi.

[. . .]

Það er von mín að úrslit í máli fjármálaráðherra gegn [A] lægi fyrir nú, en málið var dómtekið í mars s.l. Dómur hefur enn ekki borist og þykir því ekki rétt að draga lengur að setja fram athugasemdir þessar.

Ég ítreka sjónarmið í kærubréfi mínu varðandi greiðslu vaxta af skattfé í vörslu ríkissjóðs, en ekki er vikið að þessu atriði í bréfi ráðuneytisins. Regla skattalaganna er einmitt verulega íþyngjandi fyrir skattþegn og ætti skattframkvæmd því að vera með þeim hætti að oftekið skattfé sé sem minnst í vörslu ríkissjóðs og í sem skemmstan tíma.“

Hinn 18. október 1994 ritaði ég ríkisskattstjóra bréf og óskaði eftir því að mér yrðu látin í té eftirtalin bréf í ljósriti:

- „1. Bréf ríkisskattstjóra, dags. 6. nóvember 1985, til allra skattstjóra, „vegna úrskurðar ríkisskattanefndar nr. 344, 1985, varðandi vaxtafrádrátt“.
2. Bréf ríkisskattstjóra, dags. 12. ágúst 1988, til fjármálaráðuneytisins í tilefni af úrskurði ríkisskattanefndar nr. 344 frá 18. júlí 1985. Undirritað af [. . .], vararíkisskattstjóra.
3. Bréf ríkisskattstjóra frá 17. ágúst 1988, þar sem tilkynnt er, að ríkisskattstjóri hafi ákveðið að afturkalla áður nefnt bréf sitt frá 6. nóvember 1985. Undirritað af [. . .] fyrir hönd ríkisskattstjóra.“

Umbeðin gögn bárust mér með bréfi ríkisskattstjóra, dags. 20. nóvember 1994.

V.

Í álitu mínu gerði ég eftirfarandi grein fyrir þeim álitaeinum, sem á reyndi vegna kvörtunar A:

„I. Úrlausnarefnið.

Kvörtun A beinist að fyrirmælum ríkisskattstjóra, dags. 3. febrúar 1992, til allra skattstjóra um óbreytta stjórnvaldsframkvæmd á meðferð hlutabréfaeignar við ákvörðun eignarskattsstofns, á meðan ágreiningsefnið sæti dómstólameðferð. A bárust fyrirmæli þessi með bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 5. febrúar 1992, þar sem ráðuneytið boðaði henni málssókn til að hnekkja úrskurði ríkisskattanefndar nr. 727/1991 í máli hennar vegna hlutabréfaeignar til eignarskatts gjaldárið 1989. Mótmælti A fyrirmælum ríkisskattstjóra í bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 4. mars 1992, og krafðist þess, að fjármálaráðuneytið

sem æðra stjórnvald ákvæði, að fyrirmæli þessi tækju ekki til skattalegrar meðferðar á hlutabréfaeign hennar, á meðan úrskurði ríkisskattaneftndar í máli hennar gjaldárið 1989 hefði ekki verið hnekk. Kröfu þessari hafnaði fjármálaráðuneytið með bréfi, dags. 11. maí 1992. Eru bréfastipti þessi rakin í II. kafla hér að framan.

Samkvæmt því, sem hér á undan hefur verið rakið, tel ég ótvírætt, að fyrirmæli þau, sem kvörtun A beinist að, snerti hana svo sérstaklega, að hún geti borið fram kvörtun út af þeim, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987. Áður en úrskurður nr. 727/1991 var kveðinn upp, hafði A og eiginmaður hennar kært sama ágreiningsefni gjaldárið 1990, sbr. kæru, dags. 14. nóvember 1990. Með úrskurði nr. 583, 30. júní 1992, féllst ríkisskattaneftnd á kröfur kæranda. Þá kærðu þau sama ágreiningsefni gjaldárin 1991 og 1992 með kærum, dags. 26. febrúar 1992 og 12. október 1992. Með úrskurðum nr. 1071 frá 16. nóvember 1993 og nr. 1056 frá 12. nóvember 1993 féllst yfirskattaneftnd á kröfur þeirra m.a. með vísan til dóms Héraðsdóms Reykjavíkur frá 1. nóvember 1993 í máli fjármálaráðherra gegn A. Fyrir liggur, að álagning gjaldárið 1992 var í samræmi við þá framkvæmd, sem hrundið var með nefndum úrskurði ríkisskattaneftndar nr. 727/1991. Eins og málavöxtum er háttað, tel ég, að með kæru A, dags. 4. mars 1992, til fjármálaráðuneytisins og úrlausn þess ráðuneytis í bréfi, dags. 11. maí 1992, sé fullnægt þeim skilyrðum, sem 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis setur fyrir því, að unnt sé að bera fram kvörtun við umboðsmann.

Í kvörtun A er því haldið fram, „að miklir meinbugir séu á skattalögum varðandi reglur um vexti af endurgreiddu skattfé“. Er til þess vísað, að samkvæmt 1. málsl. 111. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, fresti áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu ekki eindaga tekju- og eignarskatts né leysi undan neinum viðurlögum, sem lögð eru við vangreiðslu hans. Samkvæmt þessu verði skattaðili að greiða álagðan skatt, vilji hann komast hjá greiðslu dráttarvaxta og innheimtuaðgerðum, sbr. 1. mgr. 112. gr. nefndra laga um dráttarvexti af gjaldföllnum sköttum. Hins vegar sé svo mælt fyrir í 2. mgr. 112. gr. laganna, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, að gjaldandi fái aðeins almenna spari-sjóðsvexti af ofgreiddu skattfé, öðru en tekjuskatti, fyrir þann tíma, sem féð var í vörslu ríkissjóðs, þegar í ljós komi við álagningu eða endurákvörðun, að gjaldandi hafi greitt meira en endanlega álagðum sköttum nemur.

Ég skil kvörtunina svo, að því er framangreint atriði áhrærir, að því sé teflt fram fyrst og fremst sem röksemd fyrir því, að skattframkvæmd eigi að vera með þeim hætti, sem krafist er af hálfu A, með því að reglur þessar íþyngi gjaldendum og styðji því það sjónarmið, að sem minnst ofgreitt skattfé sé í vörslum ríkissjóðs og í sem stystan tíma, fremur en að þessari tilhögun sé andmælt sérstaklega og sé sjálfstætt kvörtunarefni. Ég mun því ekki fjalla sérstaklega um reglur þessar í álitinu mínu, en vísa til fyrri athugasemda minna við þessa skipan mála í Skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1990, bls. 197.

Ég tel rétt að taka fram, að ágreiningsefnið í dómsmáli því, er fjármálaráðherra höfðaði á hendur A og greint er frá í II. kafla hér að framan og lauk með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur hinn 1. nóvember 1993, er ekki sem slíkt kvörtunarefni A. Þess vegna er málarekstur þessi ekki að neinu leyti því til fyrirstöðu, að ég fjalli um kvörtun hennar, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Eins og áður segir, fékk A kröfum sínum framgengt um frádrátt hlutabréfaeignar frá eignum til ákvörðunar eignarskattsstofns gjaldárið 1989 með úrskurði ríkisskattaneftndar nr. 727 frá 2. ágúst 1991. Nefndin framkvæmdi úrskurð sinn sjálf með gjaldabreytingum þeim, sem leiddu af niðurstöðu hennar, sbr. 3. málsl. 9. mgr. 100. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Þrátt fyrir niðurstöðu í úrskurði þessum var A haldið til óbreyttrar stjórnvaldsframkvæmdar á grundvelli fyrirmæla ríkisskattstjóra, dags. 3. febrúar 1992, svo sem fyrr er getið og er tilefni kvörtunar hennar. Mál þetta varðar því í raun ekki frestun á réttaráhrifum tiltekins úrskurðar ríkisskattaneftndar, heldur snertir það þá

spurningu, hvort skattyfirvöldum sé heimilt að afgreiða *sambærileg mál* og það, sem ríkisskattanefnd kvað upp úrskurð í hinn 2. ágúst, á *ósambærilegan hátt og þar með í andstöðu við niðurstöðu ríkisskattanefndar*. Hér kemur því meðal annars til athugunar fordæmisgildi úrskurðar ríkisskattanefndar frá 2. ágúst 1991 fyrir önnur skattyfirvöld. Áður en vikið verður að þessu álitaefni, tel ég rétt að fjalla stuttlega um forsögu 111. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, svo og um þær réttarreglur, er gilda um frestun réttaráhrifa stjórnvaldsákvörðunar, en í svörum sínum til mín hefur fjármálaráðuneytið meðal annars vísað til nefndrar lagagreinar máli sínu til stuðnings.

2. Ákvæði 1. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt.

Hinn 14. september 1981 voru lög um tekjuskatt og eignarskatt endurútgefin með áorðnum breytingum, sem lög nr. 75/1981. 111. gr. laganna, sem nú er 1. mgr. 111. gr. laganna með áorðnum breytingum, hljóðaði svo:

„Áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu frestar ekki eindaga tekju- eða eignarskatts né leysir undan neinum viðurlögum sem lögð eru við vangreiðslu hans. Víkja má frá þessu, ef sérstaklega stendur á, samkvæmt ákvörðun fjármálaráðherra. Ef skattur er lækkaður eftir úrskurði eða dómi eða fellur niður skal endurgreiðsla þegar fara fram.“

Með 49. gr. laga nr. 7/1980 um breyting á lögum nr. 40 18. maí 1978, um tekjuskatt og eignarskatt, var umræddu ákvæði bætt inn í lög nr. 40/1978 um tekjuskatt og eignarskatt. Í athugasemdum við umrætt ákvæði í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 7/1980, segir svo: „Greinin er samhljóða 43. gr. laga nr. 68/1971.“ (Alþt. 1979–1980, A–deild, bls. 462). Ef að er gætt, kemur í ljós, að umrædd grein er ekki að öllu leyti samhljóða 43. gr. þó að hún sé efnislega eins, ef frá er talið að valdheimild til frestunar á réttaráhrifum ákvörðunar var skv. 43. gr. hjá ríkisskattstjóra. Ákvæðið hljóðaði svo:

„Áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu frestar ekki eindaga tekju- eða eignarskatts né leysir undan neinum þeim viðurlögum sem lögð eru við vangreiðslu hans. En ef skattur er lækkaður eftir úrskurði eða dómi eða niður felldur, skal endurgreiðsla þegar fara fram. Víkja má frá ákvæði 1. málslíðs, ef sérstaklega stendur á, samkvæmt ákvörðun ríkisskattstjóra.“

Ákvæði 43. gr. laga nr. 68/1971 um tekjuskatt og eignarskatt giltu allt þar til lög nr. 40/1978 um tekjuskatt og eignarskatt tóku gildi.

Ákvæði 43. gr. laga nr. 68/1971 um tekjuskatt og eignarskatt höfðu staðið óbreytt í lögum um tekjuskatt og eignarskatt, allt frá því er þau voru sett í 43. gr. laga nr. 70/1962 um tekjuskatt og eignarskatt. Í athugasemdum við þá grein frumvarps þess, er varð að 43. gr. laga nr. 70/1962, segir svo: „Ákvæði greinarinnar er nýmæli og er samhljóða 5. málsg. 13. gr. laga nr. 10/1960, um söluskatt.“ (Alþt. 1961–1962, A–deild, bls. 854.)

Ákvæði 5. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt hljóðaði svo:

„Áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu frestar ekki eindaga skattsins né leysir undan neinum þeim viðurlögum, sem lögð eru við vangreiðslu hans, en ef skattur er lækkaður eftir úrskurði eða dómi, skal þegar endurgreiða það, sem lækkunin nemur.“

Ekki er vikið að þessari málsgrein í greinargerð þeirri, er fylgdi frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 10/1960 um söluskatt. Með 28. gr. laga nr. 10/1960 var III. kafli laga nr.

100/1948 um dýrtíðarráðstafanir, með síðari breytingum, felldur úr gildi. III. kafli laga nr. 100/1948 fjallaði um dýrtíðarsjóð og í honum var að finna svohljóðandi ákvæði í 3. mgr. 24. gr. laganna:

„Áfrýjun skattaálagningar frestar ekki eindaga skattsins, en ef skattur er lækkaður eftir úrskurði, skal þegar endurgreiða það, sem lækkuninni nemur.“

Þessu ákvæði var síðan breytt, með 3. gr. laga nr. 112/1950 um framlengingu á gildi III. kafa laga nr. 100/1948, um dýrtíðarráðstafanir vegna atvinnuveganna. Eftir það hljóðaði 5. mgr. 24. gr. laganna svo:

„Áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu frestar ekki eindaga skattsins né neinum þeim viðurlögum, sem lögð eru við vangreiðslu hans, en ef skattur er lækkaður eftir úrskurði eða dómi, skal þegar endurgreiða það, sem lækkunin nemur.“

Ákvæði þetta var samið af meirihluta fjárhagsnefndar neðri deildar (Alþt. 1950, A-deild, 689), en ekki koma fram neinar skýringar á því í lögskýringargögnum.

Við samanburð á þessu ákvæði og ákvæði 5. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt kemur í ljós, að þau eru nær alveg samhljóða. Virðist því ljóst, að þetta ákvæði hafi verið fyrirmynd 5. mgr. 13. gr. laga nr. 10/1960 um söluskatt, enda var 5. mgr. 24. gr. laga 100/1948, sbr. lög nr. 112/1950, felld úr gildi við lögfestingu söluskattslaganna.

Í þessu sambandi er einnig rétt að minna á, að sambærilegt ákvæði hefur lengi gilt um útsvör. Má sem dæmi nefna að í 5. mgr. 23. gr. tilskipunar frá 20. apríl 1872 um bæjarstjórn í kaupstaðnum Reykjavík er svohljóðandi ákvæði:

„Enginn getur með því að bera sig upp við bæjarstjórnina um skattgjald sitt, komizt hjá því, að greiða þann hluta skattsins, sem kominn er í gjalddaga; en verði gjaldinu breytt, skal það, sem ofgildið er, greiða aptur úr bæjarsjóði.“

Af athugasemdum í greinargerð frumvarps þess, er varð að tilskipun frá 20. apríl 1872, um bæjarstjórn í kaupstaðnum Reykjavík, verður ráðið að 6. mgr. 27. gr. laga frá 26. maí 1868 um stjórn bæjarmálefna í kaupstöðunum í Danmörku hafi verið fyrirmyndin að ákvæði þessu (Alþt. 1871, síðari partur, bls. 80 og 88). Danska ákvæðið hljóðaði svo:

„Ingen kan ved at indanke sin Skatteansættelse for Overligningscommissionen unddrage sig Forpligtelsen til at udrede den til Betaling forfaldne Deel af Skatten. Naar Ligningscommissionens Ansættelse forandres, berigtiges det Beløb, som vedkommende Skatteyder forinden Forandringen har betalt, ved Tillæg til eller Fradrag i den næste Skattetermin og om fornødent, ved Tilbagebetaling af det Erlagte eller en Del deraf.“

Þegar lög nr. 112/1950, sem hér að framan er getið, voru sett, voru lög nr. 66/1945 um útsvör í gildi. Í 27. gr. þeirra er svohljóðandi ákvæði:

„Eigi getur gjaldandi vegna kæru eða áfrýjunar losast undan að greiða útsvarið á ákveðnum gjalddaga, en verði það fært niður, skal mismunurinn endurgreiddur honum.“

Í 7. mgr. 29. gr. laga nr. 90/1990 um tekjustofna sveitarfélaga er að finna nógildandi ákvæði á þessu sviði, en það hljóðar svo:

„Áfrýjun útsvarsákvörðunar eða deila um útsvarsskyldu frestar hvorki eindaga útsvars né leysir gjaldanda undan álögum sem beitt er vegna vangreiðslu þess. Ef útsvar er lækkað eða fellt niður með úrskurði eða dómi skal endurgreiðsla þegar fara fram.“

3. Frestun réttaráhrifa stjórnvaldsákvörðunar.

Sú óskráða meginregla hefur verið talin gilda í íslenskum stjórnvöldum, að kæra til æðra stjórnvalds fresti ekki réttaráhrifum hinnar kærðu stjórnvaldsákvörðunar. Þessi meginregla hefur nú verið lögfest í 1. mgr. 29. gr. stjórnvöldslutlaga nr. 37/1993 og jafnframt er lögfest heimild fyrir æðra stjórnvald til að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar, meðan kæra er til meðferðar, þar sem ástæður mæla með því, sbr. 2. mgr. 29. gr. laga nr. 37/1993. Með 9. t. 36. gr. stjórnvöldslutlaga nr. 37/1993 var því ákvæði aukið við 5. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, að kæra til nefndarinnar fresti ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar. Nefnd þessi kom í stað ríkisskattanefndar og tók við hlutverki hennar. Í athugasemdum við 36. gr. frv. þess, er varð að stjórnvöldslutlögum nr. 37/1993, kemur fram að ákvæðinu er ætlað að taka fyrir, að heimild 2. mgr. 29. gr. laganna til frestunar á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar taki til þeirra ákvarðana, sem kærðar eru til yfirskattanefndar. (Alþt. 1992, A–deild, bls. 3313.)

Samkvæmt 4. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981 er lögboðin frestun á réttaráhrifum skattákvörðunar í þeim tilvikum, þegar endurákvörðun (endurreikningur) skattstjóra á sköttum hefur farið fram. Er þá heimild til að bera endurákvörðunina undir skattstjóra sjálfan, sbr. 1. máls. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981, og skal tilkynning um skattbreytingu ekki send viðkomandi innheimtumanni fyrir en að loknum kærufresti eða að loknum úrskurði, hafi breytingin verið borin undir skattstjóra skv. fyrirnefndri heimild. Gilda þessar reglur og um endurákvörðun ríkisskattstjóra samkvæmt 3. mgr. 101. gr. laganna. Sé skattframtali á hinn bóginn breytt fyrir álagningu, frestast réttaráhrif þeirra breytinga ekki.

Hin almenna regla laga nr. 75/1981 um réttaráhrif skattákvörðunar kemur fram í 1. máls. 1. mgr. 111. gr. þeirra, og var vikið að forsögu hennar hér að framan. Þar er mælt svo fyrir, að áfrýjun skattákvörðunar eða deila um skattskyldu fresti ekki eindaga tekju- eða eignarskatts né leysi undan neinum viðurlögum, sem lögð eru við vangreiðslu hans. Fjármálaráðherra er veitt heimild til að fresta réttaráhrifum skattákvörðunar, ef sérstaklega stendur á, sbr. 2. máls. 1. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981, þ.e.a.s. eindögum skatta og öðru því, sem greinir í 1. máls. lagagreinar þessarar. Þrátt fyrir gildistöku 9. t. 36. gr. stjórnvöldslutlaga nr. 37/1993 hefur þessi heimild fjármálaráðherra ekki þrengst.

Í úrlausn sinni, dags. 11. maí 1992, um kæru A, dags. 4. mars 1992, út af fyrirmælum ríkisskattstjóra frá 3. febrúar 1992, byggir fjármálaráðuneytið á því, að það sé „almenn regla um skattframtal að hún helst óbreytt þar til deila um hana hefur endanlega verið til lykta leidd og þá eftir atvikum fyrir dómstólum ef málið er látið ganga svo langt“. Telur ráðuneytið þetta vera í samræmi við 111. gr. laga nr. 75/1981 og að af ákvæðinu megi ráða, að skattalög byggja beinlínis á því, að ef deila um skattamál hefur ekki verið til lykta leidd fyrir bærnum úrskurðaraðilum eða eftir atvikum dómstólum, beri að fara eftir álagningu skattfyrivalda. Bendir ráðuneytið sérstaklega á niðurlagsákvæði 111. gr. laga nr. 75/1981. Í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 23. apríl 1993, er og byggt á því, að slík meginregla, sem hér hefur verið lýst, sé fyrir hendi. Þótt ráðuneytið skírskoti ekki í því bréfi til 111. gr. laga nr. 75/1981, verður að ætla, að þessi sjónarmið þess séu reist á sama grundvelli og um getur í úrlausn ráðuneytisins, dags. 11. maí 1992.

Efni sínu samkvæmt og eftir orðanna hljóðan taka ákvæði 111. gr. laga nr. 75/1981 til einstakra stjórnvaldsákvörðana, sem ágreiningur er um, hvort sem ágreiningsefnið er rek- ið innan stjórnvöldslutlunnar eða hefur verið borið undir dómstóla. Reglan er í samræmi við þá meginreglu stjórnvöldslutlunnar, sem áður er lýst, að stjórnvöldslutlaga fresti ekki réttaráhrifum kærðrar stjórnvaldsákvörðunar og það ákvæði 60. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, að

enginn, sem leitar úrskurðar um embættistakmörk yfirvalda, geti komið sér hjá því að hlýða yfirvaldsboði í bráð með því að skjóta málinu til dóms. Forsaga ákvæðisins í 1. másl. 1. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981 svo og efni þess gefur ekki til kynna að það hafi víðtækara gildissvið en meginreglur þær, er fram koma í 1. mgr. 29. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og 60. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

Að því er varðar „áfrýjun skattákvörðunar“ samkvæmt lögum nr. 75/1981, skiptir mestu máli stjórnarsýslukæra til ríkisskattaneftndar, sbr. 100. gr. laganna, og nú lög nr. 30/1992, um yfirskattaneftnd, en sú nefnd tók sem fyrr segir við hlutverki ríkisskattaneftndar, sem lögð var niður með síðastnefndum lögum. Aðrar kæruleiðir er þó að finna í lögum nr. 75/1981 svo sem þann sérstaka málskotsrétt til ríkisskattstjóra, sem um ræðir í 2. mgr. 66. gr. laganna út af þargreindum málefnum.

Bæði skattaðili og ríkisskattstjóri höfðu heimild til þess að skjóta úrskurði skattstjóra til ríkisskattaneftndar, sbr. 1. og 2. mgr. 100. gr., sbr. nú 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 30/1992 að því er varðar kærueimild til yfirskattaneftndar. Jafnframt hafði viðkomandi sveitarfélag kærurétt og hefur enn, sbr. 33. gr. laga nr. 90/1990 og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 30/1992. Ríkisskattstjóri var lögskipaður talsmaður fjármálaráðherra fyrir ríkisskattaneftnd, sbr. 5. mgr. 100. gr. laga nr. 75/1981, og annarra gjaldkrefjenda, sbr. niðurlagsákvæði 12. mgr. þessarar lagagreinar. Sama hlutverk hefur ríkisskattstjóri nú fyrir yfirskattaneftnd, sbr. 1. másl. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 30/1992. Ekki skipti máli varðandi réttaráhrif kærðrar skattákvörðunar hvor kærði, skattaðili eða ríkisskattstjóri. Komu réttaráhrifin til framkvæmda hvor sem kærandinn var og hvort sem skattákvörðun var til hags eða óhags skattaðila eða gjaldkrefjanda. Þá breytti og breytir engu varðandi gildi réttaráhrifa hvor aðilinn, skattaðili eða fjármálaráðherra eða annar gjaldkrefjandi, á frumkvæði að því að bera ágreining um skattskyldu undir dómstóla. Að þessu leyti er því jafnræði að lögum. Rétt er að fram komi, að samkvæmt lögum nr. 75/1981 er ekki áskilið, að kæruleiðir innan stjórnarsýslunnar hafi verið farnar, áður en mál er borið undir dómstóla.

Að framansögðu athuguðu, og þá sérstaklega með vísan til efnis og forsögu 1. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981, er ljóst, að greinin snýr aðallega að gjaldendum og varðar ákvarðanir þeim til óhags og réttaráhrif þeirra. Ákvæði þessu er m.ö.o. ætlað að halda gjaldendum til hlýðni við ákvarðanir, sem þeir vefengja, meðan úrlausn er ekki fengin. Eftir að úrlausn er aftur á móti fengin hjá ríkisskattaneftnd, sbr. nú yfirskattaneftnd skv. lögum nr. 30/1992, og fyrir liggur úrskurður gjaldanda í hag, *er alveg ótvírætt* að skattyfirvöld hafa ekki heimild til að halda uppi skattheimtu gagnvart hlutaðeigandi gjaldanda, sem fer í bága við slíkan úrskurð, á grundvelli 1. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981. Því síður veitir umrætt ákvæði samkvæmt efni sínu skattyfirvöldum sjálfstæða heimild til að viðhalda almennri skattframkvæmd, sem fer í bága við úrskurð ríkisskattaneftndar. Eins og hér að framan hefur verið gerð grein fyrir, þá gengur efni 1. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981 ekki lengra en sú grundvallarregla, sem fram kemur í 1. mgr. 29. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Réttaraðstaðan á þessu sviði er því ótvírætt sú, að úrskurður ríkisskattaneftndar í hverju máli bindur nefndina sjálfa, önnur skattyfirvöld á hlutaðeigandi sviði svo og gjaldanda. Þar til ríkisskattaneftnd hefur sjálf löglega breytt úrskurði sínum eða honum hefur verið hnekktt af dómstólum, er úrskurður ríkisskattaneftndar bindandi um úrlausn málsins.

4. Bindandi áhrif og fordæmisgildi úrskurða ríkisskattaneftndar.

Í 89. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, var kveðið á um skipan og hlutverk ríkisskattaneftndar. Þar sagði svo um hlutverk og stöðu nefndarinnar, sbr. 1. másl. 2. mgr. lagagreinar þessarar: „Ríkisskattaneftnd skal vera óháður úrskurðaraðili í ágreiningsmálum um ákvörðun skattstofna og skatta eins og nánar er kveðið á um í lögum þessum.“ Í almennum athugasemdum með frumvarpi því til laga um tekjuskatt og eignarskatt, er varð að lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, sagði svo um ríkisskatta-

nefnd (Alpt. 1977, A–deild, bls. 2562): „Ríkisskattanevnd er breytt samkvæmt frumvarpinu í fastan úrskurðaraðila, eins konar skattadómstól þriggja manna sem ætlað er að hafa setu í nefndinni að aðalstarfi.“ Með 39. gr. laga nr. 7/1980, um tekjuskatt og eignarskatt, var ákvæðinu um skipan nefndarinnar breytt, en áður nefnt ákvæði um hlutverk og stöðu nefndarinnar hélst óbreytt. Breytingar voru gerðar á lögum nr. 40/1978 á árinu 1981, en ekki vörðuðu þær ríkisskattanevnd að öðru leyti en því, að aukið var við ákvæði um málsmeðferð. Samkvæmt lagafyrirmælum voru breytingar felldar inn í lög nr. 40/1978 og lögin síðan gefin út sem lög nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Engar breytingar voru síðan gerðar á ákvæðum um ríkisskattanevnd, þar til nefndin var lögð niður hinn 1. júlí 1992 með lögum nr. 30/1992, um yfirskattanevnd. Staða nefndarinnar sem óháðs úrskurðaraðila í skattamálu á sér þó lengri sögu. Með 13. gr. laga nr. 7/1972, um breyting á lögum nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt, var 32. gr. síðarnefndu laganna breytt og svohljóðandi ákvæði lögfest um hlutverk og stöðu nefndarinnar: „Ríkisskattanevnd skal vera óháður úrskurðaraðili í ágreiningsmálum út af álagningu skatta, eins og nánar er kveðið á um í lögum þessum.“

Af lagaákvæðum þeim, sem giltu um ríkisskattanevnd, og forsögu þeirra er ótvírætt, að nefndinni var ætlað að skera úr þrætum á sviði skattamála og vera óháður úrskurðaraðili innan stjórnslunnar á þeim vettvangi. Nefndin bar því svipmót dómstóls, þótt um stjórnslunefnd væri að ræða og málsmeðferð almennt mun einfaldari í sniðum en dómsmeðferð. Hafa langflest ágreiningsefni á valdsviði nefndarinnar verið leyst á þeim vettvangi og fremur sjaldgæft verið, að mál gengju til dómstóla. Verður að telja, að til þess hafi verið ætlast af löggjafans hálfu, að málum lyki almennt með úrskurði nefndarinnar þannig að dómstólameðferð heyrði til undantekninga. Fyrir nefndinni voru fjármálaráðherra og aðrir gjaldkrefjendur í aðilastöðu gagnvart skattaðilum og ákveðið jafnræði tryggt milli aðila að lögum, sbr. 100. gr. laga nr. 75/1981. Úrskurðir ríkisskattanevndar voru fullnaðarúrskurðir um skattfjárhæð, en ágreining um skattskyldu og skattstofna mátti bera undir dómstóla, sbr. 11. mgr. 100. gr. laga nr. 75/1981.

Þegar um stigskipta stjórnslu er að ræða, þar sem lögmælt er að ákvörðun lægra stjórnvalds verði kærð til æðra stjórnvalds, er slík skipan stjórnslukerfisins byggð á þeirri grundvallarreglu, að niðurstaða æðra stjórnvalds um framkvæmd og túlkun réttarheimilda bindi almennt lægri stjórnvöld, en þannig fæst nauðsynlegt samræmi í stjórnsluframkvæmd og jafnréttis þegnanna er gætt.

Þegar litið er til stöðu, hlutverks, starfshátta svo og forsögu ríkisskattanevndar, nú yfirskattanevndar, tel ég engum vafa undirorpið, að úrskurðir nefndarinnar séu bindandi fyrir skattyfirvöld, þ. á m. fjármálaráðherra og ríkisskattstjóra. Úrskurðir nefndarinnar hafa gildi sem fordæmi og geta því verið réttarheimildir í skattarétti. Í samræmi við þessa þýðingu úrskurða nefndarinnar var henni gert skylt að sjá um útgáfu úrskurða sinna árlega, þar sem tryggt skyldi „að úrskurðir, sem almennt gildi hafa, birtist þar“, sbr. 10. mgr. 100. gr. laga nr. 75/1981. Þá má einnig benda á, að meðal starfsskyldna ríkisskattstjóra er að „gæta þess að samræmi sé í störfum skattstjóra“ og í því skyni skal hann m.a. „kynna þeim úrskurði sem þýðingu kunna að hafa fyrir störf þeirra“, sbr. 1. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981.

Eins og skipan mála var háttað og ég hef hér reifað í meginatriðum, tel ég, að almennt hafi orðið að ganga út frá því, að fjármálaráðherra yndi niðurstöðum nefndarinnar og sérstakar ástæður þyrftu að réttlæta það, að hann bæri mál undir dómstóla, þótt það væri út af fyrir sig rétt leið, stæðu gild rök til þess, að fjármálaráðherra sætti sig ekki við niðurstöðu máls.

Er þá komið að þungamiðju úrlausnarefnisins í máli þessu, þ.e.a.s. hvernig farið sé bindandi áhrifum úrskurðar ríkisskattanevndar, nú yfirskattanevndar, fyrir skattframkvæmd, sem freistað er að fá hnekkt fyrir dómstólum, þann tíma frá því að úrskurður

gengur og þar til dómur fellur, þegar svo stendur á, að skattfrankvæmdin samþýðist ekki niðurstöðu úrskurðar.

Af hálfu fjármálaráðuneytisins virðist á því byggt, að þá gildi almennt ekki fyrrnefndar grundvallarreglur um fordæmisgildi úrskurða ríkisskattanevndar. Fjármálaráðuneytið heldur því fram í svarbréfi sínu til mín, dags. 23. apríl 1993, að skattfrankvæmd skuli haldast óbreytt í slíkum tilvikum, þar til endanleg niðurstaða hefur fengist í máli, þ.e. úrskurður yfirsattanevndar, ef niðurstaða hennar er ekki borin undir dómstóla, eða dómstóla ef mál er látið ganga þangað.

Í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er enga lagaheimild að finna eða yfirléitt í settum lögum, sem þessi niðurstaða ráðuneytisins verður byggð á. Hér í næsta kafla á undan benti ég m.a. á, að þessi niðurstaða ráðuneytisins ætti sér ekki viðhlítandi lagastof í 111. gr. laga nr. 75/1981. Að öðru leyti virðist ráðuneytið byggja þessa niðurstöðu sína á því sjónarmiði, að ella sé hætt á að skattfrankvæmd raskist bagalega, og geti það haft mikið óhagræði í för með sér. Af hálfu A er í þessu sambandi aftur á móti bent á, að þessi niðurstaða geti komið mjög harkalega niður á gjaldendum, þar sem þeir þurfi að greiða hinn umdeilda skatt meðan beðið er eftir niðurstöðu dómstóla, en þar geti verið um nokkur ár að ræða. Svo *þyngjandi ákvörðun*, sem umrædd ákvörðun ríkisskattstjóra um að fylgja ekki fordæmi lögmæts úrskurðar æðsta úrskurðaraðila í stjórnkerfi skattýfirvalda, sem fallið hefur gjaldanda í vil, geti ekki talist lögmæt, með vísan til meginreglunnar um lögbundna stjórnýslu, nema hún byggist á skýrri lagaheimild.

Eins og áður segir, er engum ákvæðum til að dreifa í settum lögum um gildi þeirra úrskurða fyrir skattfrankvæmd, sem bornir eru undir dómstóla, þann tíma, sem mál eru óútkljáð þar, og byggir fjármálaráðuneytið ekki á neinni slíkri reglu. Ég hef hér að framan rakið þá almennu grundvallarreglu, að réttaráhrif skattákvæðana frestast almennt ekki við málskot, hvort sem er til æðra stjórnvalds eða til dómstóla. Þá hef ég reifað stöðu og hlutverk ríkisskattanevndar og bindandi áhrif úrskurða hennar fyrir skattýfirvöld. Tel ég, að þessir þættir hnigi að því, að skattýfirvöldum beri að fara í stjórnýslu sinni eftir úrskurði, þrátt fyrir að þau freisti þess að fá úrskurðinum hnekkt fyrir dómstólum. Ég tel ennfremur, að jafnræðisviðhorf styðji þessi sjónarmið og vísa til þess, að óbreytt skattfrankvæmd leiðir til þess, þegar svo stendur á sem í þessu tilfelli, að þeir gjaldendur, sem kæra út af hinu umdeilda úrlausnarefni til æðra stjórnvaldsins, fá kröfum sínum framgengt, en öðrum er hins vegar haldið við aðra og óhagstæðari niðurstöðu. Þá tel ég meginreglu 111. gr. laga nr. 75/1981 styðja þessa niðurstöðu, þar sem regla þessi kallar á að jafnræðis sé gætt.

Niðurstaða mín er því sú, að réttaráhrif skattákvæðana frestist almennt ekki við málskot, hvort sem er til æðra stjórnvalds eða að þær eru bornar undir dómstóla, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981, svo og þá meginreglu, er fram kemur í 1. mgr. 29. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993. Í samræmi við þessa niðurstöðu og einnig grundvallarreglur, sem hér að framan voru reifaðar um stöðu og hlutverk ríkisskattanevndar svo og bindandi áhrif úrskurða hennar fyrir skattýfirvöld, tel ég, að skattýfirvöldum beri að fara í stjórnýslu sinni eftir úrskurði ríkisskattanevndar, nú yfirsattanevndar, sbr. lög nr. 30/1992, þrátt fyrir að þau freisti þess að fá úrskurðinum hnekkt fyrir dómstólum, *meðan* skýrri lagaheimild í gagnstæða átt er ekki til að dreifa.

Að því er þetta mál varðar er rétt að benda á, að úrskurður í máli A féll 2. ágúst 1991. Það er ekki fyrr en með stefnu þingfestri 19. maí 1992, að fjármálaráðherra höfðar mál gegn henni til að hnekkja úrskurðinum. Allan þennan tíma var óbreyttri skattfrankvæmd haldið uppi og er raunar enn.

Ég hef fengið frá ríkisskattstjóra upplýsingar um sambærilegt efni, en þar var um að ræða ágreining um úrskurð ríkisskattanevndar nr. 334/1985 viðvíkjandi vaxtagjöldum félagsmanna í byggingarsamvinnufélagi. Samkvæmt bréfi embættisins, dags. 6. nóvember

1985, voru skattstjórum gefin fyrirmæli um *óbreytta skattframkvæmd*, meðan þess væri freistað að fá úrskurðinum hnekkt fyrir dómstólum. Í bréfum ríkisskattstjóra, dags. 12. ágúst 1988, til fjármálaráðuneytisins og 17. ágúst 1988 til skattstjórans í Reykjavík kemur fram, að ekkert var aðhafst um málsókn og fyrirmælin *afturkölluð*, þótt málsókn væri ekki með öllu gefin upp á bátinn og þá hafður í huga annar úrskurður um sambærilegt efni. Þessi vinnubrögð tel ég andstæð lögum og með öllu ótæk.

5. Sjónarmið um lagabreytingar.

Ljóst er, að sú óvissa, sem fylgir því, að úrskurðir æðsta úrskurðaraðila á sviði skattamála eru bornir undir dómstóla, er almennt bagaleg fyrir skattframkvæmd og sérstaklega þegar tiltekinni framkvæmd hefur verið hnekkt með úrskurði. Slík vandkvæði geta einnig komið upp, þegar ákveðinni skattframkvæmd er hrundið með úrskurði ríkisskattanefndar, nú yfirskattanefndar, jafnvel þótt mál gangi ekki lengra. Við því óhagræði var ætlað að sjá með 4. mgr. 85. gr. frv. þess til laga um tekjuskatt og eignarskatt, sem lagt var fyrir 98. lög-gjafarþing 1976, en varð ekki að lögum (Alþt. 1976, A–deild, bls. 1372). Í ákvæði þessu var gert ráð fyrir því, að ríkisskattstjóra væri heimilt að leita álits ríkisskattanefndar „um skýringar á tilteknum atriðum varðandi framkvæmd á einstökum ákvæðum laga þessara og annarra laga um skatta og gjöld sem álögð eru af skattstjórum“. Skyldi nefndin gefa upp rökstutt álit sitt í úrskurðarformi, er bindi ríkisskattstjóra varðandi verklagsreglur og fyrirmæli sín til skattstjóra. Slíkum fyrirframúrskurði skyldi ekki heimilt að skjóta til dómstóla. Í athugasemdum við þetta ákvæði frv. sagði meðal annars:

„Rík þörf er á því fyrir gjaldendur og skattyfirvöld að geta fengið fyrirfram staðfest hvernig lítið verði á framkvæmd tiltekins lagaatriðis af hálfu nefndarinnar. Getur t.d. verið bagalegt ef skilningur ríkisskattstjóra á ákveðnu atriði í verklagsreglum er úrskurðaður rangur af ríkisskattanefnd. Hinu er ekki að leyna að þetta fyrirkomulag er nýmæli í íslenskrí réttarskipan og kunna ýmis vandamál að koma upp í framkvæmd. Þessum fyrirframúrskurðum nefndarinnar er ekki unnt að skjóta til dómstóla en að sjálfsögðu verður unnt að skjóta málum einstakra gjaldenda til þeirra eftirá og eru þeir þá óbundnir af álit nefndarinnar“. (Alþt. 1976, A–deild, bls. 1435.)

Framangreint ákvæði var ekki í frv. því til laga um tekjuskatt og eignarskatt, er lagt var fyrir 99. lög-gjafarþing og varð að lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt. Ég tel rétt að geta þessa ákvæðis hér, þar sem í því felst tilraun til þess að leysa vanda af þeim toga, sem uppi er í máli þessu. Jafnframt tel ég ákvæðið bera glögglega með sér, að gengið hefur verið út frá bindandi áhrifum úrskurða ríkisskattanefndar fyrir skattyfirvöld.

Eins og fram hefur komið, getur skattframkvæmd raskast bagalega vegna málareksturs af þeim toga, sem um ræðir í máli þessu. Tel ég, að þeir hagsmunir séu það verulegir, að rétt sé að taka til athugunar, hvort æskilegt sé, að sett verði í lög heimild til þess að fresta réttaráhrifum úrskurðar yfirskattanefndar í slíkum tilvikum, þar til dómsniðurstæða liggur fyrir. Með slíku úrræði væri þá öllum réttaráhrifum ákvörðunar frestað, þ.m.t. áhrifum ákvörðunar sem fordæmis. Með vísan til meginreglunnar um jafnræði gjaldanda og gjaldkrefjanda teldi ég eðlilegast að yfirskattanefnd hefði sjálf á hendi slíka frestunardeild. Sem fyrirmynd í þessu sambandi má t.d. vísa til 2. másl. 42. gr. norsku stjórnarsýslulaganna. Þar kemur fram, að þegar aðili ætli að fara í mál eða hafi höfðað mál til þess að fá skorið úr lögmati stjórnvaldsákvörðunar fyrir dómstólum, geti stjórnvald frestað réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar þar til endanlegur dómur liggur fyrir. Ég legg áherslu á, að eftir að úrskurður hefur gengið hjá yfirskattanefnd, ætti innan stutts lögákvæðis frests að taka afstöðu til þess af hálfu fjármálaráðuneytisins, hvort farið væri fram á frestun á réttaráhrifum úrskurðar vegna málshöfðunar. Ég legg áherslu á, að laga-

heimild yrði að vera á þeirri forsendu reist, að almennt ætti fjármálaráðherra að una úrskurði æðsta úrskurðaraðila innan stjórnýslunnar á þessu sviði, þannig að sérstakar og ríkar ástæður þyrfti til, svo slíkri heimild yrði beitt. Þegar yfirsattnefnd yrði við slíku erindi, ætti að höfða mál án tafar. Af þeim sökum tel ég nauðsynlegt að lögfestur yrði skammur málshöfðunarrestur, ella afturkallaði yfirsattnefnd ákvörðun sína um frestun á réttaráhrifum. Þá tel ég óhjákvæmilegt, að slíkum málum yrði tryggð flýtimeðferð samkvæmt lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Í þeim tilvikum þegar svo fer að fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs tapar máli fyrir dómstólum, þar sem réttaráhrifum úrskurðar yfirsattnefndar hefur verið frestað, tel ég að lögbundið yrði að vera, að ríkinu bæri þá að endurupptaka þau skattamál, er sambærileg teldust því máli, sem dómstólar hafa leyst úr, og bæri að endurgreiða að eigin frumkvæði gjaldendum það, sem oftekið hefur verið, í samræmi við meginreglu 3. málslíðar 1. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981. Í þessu sambandi tel ég að taka verði til athugunar, hvort greiða eigi verðbætur af því fé, sem oftekið hefur verið og/eða vexti. Ákvæði 2. mgr. 112. gr. laga, um að greiða beri vexti, sem skuli vera jafnháir vöxtum af almennum sparisjóðsinnstæðum í Landsbanka Íslands á hverjum tíma, geta reynst ósanngjörn gjaldendum. Loks er rétt að minna á í þessu sambandi, að með bréfum, dags. 10. nóvember 1993, vakti ég athygli Alþingis og fjármálaráðherra á vandamálum, er snerta endurgreiðslu oftekins fjár, sbr. SUA 1993:249.“

Ég dró niðurstöðu álits míns, dags. 29. desember 1994, saman með eftirfarandi hætti:

„6. Niðurstaða.

Í máli þessu hefur verið fjallað um kvörtun A yfir þeirri ákvörðun, að skattaleg meðferð á hlutabréfaeign hennar fyrir gjaldárið 1992 skyldi vera í samræmi við fyrri framkvæmd skattyfirvalda, þrátt fyrir það að ríkisskattnefnd hefði úrskurðað framkvæmdina ólögmeta í úrskurði sínum nr. 727/1991 í máli hennar vegna hlutabréfaeignar til eignarskatts gjaldárið 1989. Grundvöllur þessarar meðferðar var sú ákvörðun ríkisskattstjóra, er hann kom á framfæri við alla skattstjóra með bréfi, dags. 3. febrúar 1992, að skattmeðferð á hlutabréfaeign utan atvinnurekstrar hjá mönnum við ákvörðun eignarskattsstofns skyldi vera óbreytt, á meðan fjármálaráðuneytið hlutaðist til um málshöfðun vegna nefnds úrskurðar ríkisskattnefndar og beðið væri dómsniðurstöðu í málinu.

Eins og rakið er nánar hér að framan, er niðurstaða mín sú, að réttaráhrif skattákvæðana frestist almennt ekki við málskot, hvort sem er til æðra stjórnvalds eða að þær eru bornar undir dómstóla, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981, svo og þá meginreglu, er fram kemur í 1. mgr. 29. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993. Í samræmi við þessa niðurstöðu svo og grundvallarreglur, sem hér að framan voru reifaðar um stöðu og hlutverk ríkisskattnefndar svo og bindandi áhrif úrskurða hennar fyrir skattyfirvöld, tel ég, að skattyfirvöldum beri að fara í stjórnýslu sinni eftir úrskurði ríkisskattnefndar, nú yfirsattnefndar, sbr. lög nr. 30/1992, þrátt fyrir að þau freisti þess að fá úrskurðinum hnekk fyrir dómstólum, á meðan skýrri lagaheimild í gagnstæða átt er ekki til að dreifa.

Samkv. framansögðu áttu fyrrgreind fyrirmæli ríkisskattstjóra, er hann kom á framfæri við alla skattstjóra með bréfi, dags. 3. febrúar 1992, sér ekki stoð í lögum. Af þeim sökum eru það tilmæli mín til fjármálaráðherra, að umrædd fyrirmæli verði afturkölluð og skattframkvæmd á þessu sviði verði hagað í samræmi við úrskurð ríkisskattnefndar nr. 727 frá 2. ágúst 1991.

Eins og nánar er rakið hér að framan, getur skattframkvæmd raskast bagalega vegna málareksturs af þeim toga, sem um ræðir í máli þessu. Af þeim sökum tel ég, að þeir hagsmunir séu það verulegir, að rétt sé að taka til athugunar, hvort æskilegt sé, að sett verði í lög heimild til þess að fresta réttaráhrifum úrskurðar yfirsattnefndar í slíkum tilvikum,

þar til dómsniðurstaða liggur fyrir. Í álitinu er gerð grein fyrir sjónarmiðum, sem ég tel að taka beri afstöðu til, verði efnt til slíkrar löggjafar.“

VI.

Með bréfi, dags. 2. maí 1995, óskaði ég eftir því, að fjármálaráðherra léti mér í té upplýsingar um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af áliti mínu. Svar fjármálaráðuneytisins hafði ekki borist, er skýrsla mín var afhent til prentunar.

18.0. Skólamál.

18.1.

**Brottvísun nemanda úr skóla. Meðalhófsreglan.
Ákvæði stjórnáskóla laga eiga við um ákvörðun um brottvísun
úr skóla. Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum.
(Mál nr. 761/1993)**

A kvartaði yfir því að skólastjóri X-skóla hefði vísað syni hennar, B, úr skóla án nægilegs tilefnis og án þess að honum hefði áður verið tryggt annað úrræði svo sem skylt væri samkvæmt grunnskólalögum. Fram kom að ágreiningur hafði verið milli móður B annars vegar og starfsmanna og skólastjóra X-skóla hins vegar um það hvernig bregðast skyldi við vandamálum B.

Umboðsmaður taldi að skólastjóri hefði einungis heimild til að vísa nemanda úr skóla tímabundið, samkvæmt 3. mgr. 57. gr. grunnskólalaga, en aðeins fræðslustjóra væri heimilt að vísa nemanda varanlega úr skóla enda hefði hann áður tryggt nemandanum skólavist annars staðar eða önnur úrræði, sbr. 4. mgr. 57. gr. laganna. Að því athuguðu var það niðurstaða umboðsmanns að ekki yrði fundið að því að B hefði ekki verið tryggt annað úrræði áður en til brottvísunar kom, enda hefði brottvísun hans úr skólanum X verið tímabundin. Hins vegar varð ekki séð af gögnum málsins að skólastjóri hefði tilkynnt forsjármönnum B um brottvísunina svo sem honum bar að lögum að gera. Þá taldi umboðsmaður að fræðslustjóra, sem tilkynnti A um brottvísunina, hefði borið að gera henni skýrari grein fyrir því en gert var að aðeins væri um tímabundna brottvísun að ræða.

Umboðsmaður tók fram í álitinu sínu að ákvörðun um brottvísun nemanda úr skóla um stundarsakir yrði að vera byggð á málefnalegum sjónarmiðum og taka mið af þeirri grundvallarreglu stjórnáskóla laga að gæta ber hófs við meðferð opinbers valds. Þar sem um tímabundna brottvísun var að ræða sem aðeins mátti standa meðan málið væri óútkljáð hjá fræðslustjóra, og með hliðsjón af gögnum þeim sem lögð voru fram taldi umboðsmaður ekki hægt að fullyrða að gripið hefði verið til of harkalegra úrræða eins og á stóð er B var vísað úr skólanum X.

Ákvörðun um brottvísun B var tekin fyrir gildistöku stjórnáskóla laga, nr. 37/1993. Umboðsmaður fjallaði hins vegar almennt um ákvæði stjórnáskóla laga, m.a. um það hvaða ákvarðanir, sem kennarar, skólastjórar og fræðslustjórar geta gripið til á grundvelli 57. gr. grunnskólalaga, geti talist stjórnvaldsákvarðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnáskóla laga nr. 37/1993. Þá benti umboðsmaður á nauðsyn þess að reglugerð nr. 512/1975 um skólareglur o.fl. í grunnskóla yrði endurskoðuð, með það í huga að fylgt yrði ákvæðum stjórnáskóla laga við undirbúning og meðferð þeirra mála sem stjórnáskóla lögin tækju til.

Loks tók umboðsmaður til athugunar ákvæði 3. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 512/1975 þar sem mælt er fyrir um málskot á ákvörðunum fræðslustjóra til barnaverndarnefndar. Taldi umboðsmaður að ákvæði þetta skorti lagastoð auk þess sem slík skipan væri óheppileg. Af síðastgreindu tilefni var álitid sent forseta Alþingis og menntamálaráðherra, í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

I.

Hinn 29. janúar 1993 bar A, fram kvörtun vegna þess að syni hennar, B, var vikið úr Grunnskóla X 2. apríl 1992. Taldi hún að skólastjóra hefði verið óheimilt að víkja syni hennar úr skóla, nema honum hefði áður verið „tryggt annað úrræði“, sbr. 4. mgr. 57. gr.

laga nr. 49/1991 um grunnskóla. Þá taldi hún, að með brottvísuninni hefði verið beitt harkalegra úrræði en efni hafi staðið til.

II.

Hinn 8. mars 1993 ritaði ég fræðslustjóra Norðurlandsumdæmis vestra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að hann léti mér í té gögn málsins og upplýsingar um afskipti embættis síns af málinu. Mér bárust svör fræðslustjórans með bréfi, dags. 7. júní 1993, en þar segir m.a. svo:

„Síðdegis 2. apríl mætti [C] skólastjóri á skrifstofu mína með bréf sem hann afhenti mér og óskaði jafnframt eftir því að ræða efni þess og aðdraganda. Lýsti hann fyrir mér atburðum síðustu daga sem mér voru að mestu kunnir í gegnum viðtöl við starfsmann minn [D] sálfræðing. Tjáði [C] mér að hann og starfsfólk við skólann treysti sér ekki undir þeim kringumstæðum sem upp voru komnar að hafa [B] lengur í skólanum og taldi hann sig nauðbeygðan að vísa honum úr skóla þar sem ítrekaðar tilraunir þeirra til að vinna með vandamál hans í skólanum hefðu engan árangur borið. Sæi hann ekki fram á að hægt væri að hafa hann við svo búíð í skólanum þar sem hann truflaði kennslu og flestir kennarar hefðu gefist upp á að hafa hann í tímum. Ekki tækist að eiga samstarf við heimilið, þ.e. móður, því hún hafnaði öllu samstarfi og kenndi skólanum og sálfræðingi einhliða um hvernig komið væri fyrir drengnum. Tilkynti ég móður drengsins símleiðis strax eftir samtalið hvernig staðan væri og hafði jafnframt samband við formann skólanefndar símleiðis. Boðaði ég móðurina á minn fund til þess að ræða þessi mál frekar og úrræði sem við gætum gripið til.

Þar sem aðdragandi að því að drengnum var vísað úr skóla hafði verið nokkur, og það sem gerðist 1. og 2. apríl var aðeins það sem tók steininn úr, höfðu verið ræddir nokkrir möguleikar á fundum mínum með starfsfólki Ráðgjafar- og sálfræðiþjónustu um aðgerðir í hans málum. Voru þessir möguleikar nú ræddir við móðurina á fundi mínum og hennar.“

Hinn 15. júní 1993 kynnti ég A bréf fræðslustjóra og gaf henni kost á að gera athugasemdir við það. Athugasemdir hennar bárust mér í bréfi 6. júlí 1993, þar sem m.a. kom fram, að fræðslustjóri hefði ekki kynnt henni, að skólastjóri mætti ekki vísa nemanda úr skóla nema tímabundið, en að það hefði hún fyrst fengið upplýsingar um eftir að B hefði hafið nám í skólanum Y.

Hinn 9. nóvember 1993 ritaði ég fræðslustjóra á ný bréf og óskaði eftir því að mér yrðu veittar upplýsingar um þau úrræði, sem fullreynd hefðu verið án nægjanlegs árangurs, áður en gripið var til þess að vísa B úr skóla 2. apríl 1992. Ennfremur óskaði ég upplýsinga um þær ráðstafanir, sem gerðar hefðu verið varðandi skólagöngu B veturinn 1993–1994.

Mér bárust svör fræðslustjórans með bréfi, dags. 12. nóvember 1993, en þar vitnar hann til fylgiskjala, sem mér höfðu áður verið send, um úrræði þau, sem reynd voru af hálfu skólans og embætti fræðslustjóra til úrbóta.

Hinn 30. nóvember 1993 kynnti ég A bréf fræðslustjóra og gaf henni kost á að gera athugasemdir við það. Athugasemdir hennar bárust mér í bréfi 6. janúar 1994. Þar kemur m.a. fram, að hún telur staðreyndum málsins ekki að öllu leyti rétt lýst í gögnum þeim, sem fræðslustjóri hefur lagt fram.

III.

Í álitinu mínu rakti ég ákvæði laga og reglugerða um brottvísun nemenda úr skóla:

„Í 57. gr. laga nr. 49/1991 um grunnskóla er kveðið á um heimildir skólastjóra og fræðslustjóra til þess að víkja nemendum úr skóla:

„Nemendum ber að hlíta fyrir mælum kennara og starfsfólks skóla í öllu því er skólann varðar, fara eftir skólareglum og fylgja almennum umgengnisvenjum í samskiptum við starfsfólk og skólasystkin.

Ef nemandi reynist verulega áfátt í hegðun ber kennara hans að leita orsaka þess og reyna að ráða á því bót, m.a. með viðtölum við nemandann sjálfan og forráðamenn hans. Verði samt ekki breyting á til batnaðar skal kennari leita aðstoðar skólustjóra og sérfróðra ráðgjafa skólans.

Meðan mál skv. 2. mgr. eru útkljáð getur skólustjóri vísað nemandi úr skóla um stundarsakir, enda tilkynni hann forráðamönnum nemandi og fræðslustjóra tafarlaust þá ákvörðun. Takist ekki að leysa málið innan skólans tekur fræðslustjóri það til meðferðar í samráði við skólanefnd.

Óheimilt er að víkja nemandi úr skóla nema honum hafi verið tryggt annað úrræði.

Í reglugerð skal mæla nánar fyrir um framkvæmd þessarar greinar.“

Í athugasemdum við það frumvarp, sem síðar varð að lögum nr. 49/1991 um grunnskóla, segir svo:

„54. gr. grunnskólalaga er hér umorðuð og reynt að tryggja að viðbrögð við hegðunarvandkvæðum séu skipuleg og markviss.

Í 5. mgr. er nýtt ákvæði um að nemandi sé ekki vikið úr skóla án þess að ráðstafanir séu gerðar til að tryggja honum skólavist annars staðar eða önnur úrræði.“ (Alþt. 1990, A-deild, bls. 2016.)

Í reglugerð nr. 512/1975, um skólareglur o.fl. í grunnskólum, segir svo í 2. mgr. 5. gr.:

„Við endurtekna brottvikningu nemandi úr kennslustund skal kennari ræða málið við skólustjóra og forráðamenn nemandans. Skólustjóri skal leitast við að ljúka málinu. Takist það ekki vísar hann því til fræðslustjóra, sem hlutast til um sérfræðilega meðferð þess.“

6. gr. sömu reglugerðar hljóðar svo:

„Nú veldur nemandi vandræðum í skóla með hegðun sinni. Ber þá umsjónar-kennara að leita orsaka og reyna að ráða bót á, m.a. með viðtölum við nemandann og forráðamenn hans. Ef viðleitni kennarans ber ekki árangur, skal hann vísa málinu til skólustjóra, sem kannar það frá öllum hliðum.

Geti skóli og heimili ekki í sameiningu leyst vandann, vísar skólustjóri málinu til fræðslustjóra til sérfræðilegrar meðferðar. Forráðamönnum nemandans skal tilkynnt sú ákvörðun án tafar, hafi hún ekki verið tekin í samráði við þá.

Meðan málið er útkljáð getur skólustjóri vísað nemandanum úr skóla um stundarsakir, enda hafi hann tilkynnt forráðamönnum nemandans og fræðslustjóra þá ákvörðun.

Ákvarðanir samkvæmt þessari grein skulu teknar í samráði við kennararáð (kennarafund) og kennara þess nemandi, sem hlut á að máli.“

IV.

Þá tók ég til úrlausnar þau álitafni sem kvörtun A beindist að, og benti á, að samkvæmt grunnskólalögum hefði skólustjóri einungis heimild til að vísa nemandi úr skóla tímabundið. Þá fjallaði ég um málefnalegar forsendur stjórnsvaldsákvörðunar og þá megin-

reglu stjórnssýsluréttar að gætt skuli hófs við meðferð opinbers valds. Í álitinu, dags. 24. febrúar 1994, segir:

„1.

Ákvörðun skv. 3. mgr. 57. gr. grunnskólalaga um að vísa nemanda úr skóla um stundarsakir, á meðan mál er óútkljáð, verður að vera byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Þá verður einnig að líta til þeirrar grundvallarreglu stjórnssýsluréttarins, að gæta beri hófs við meðferð opinbers valds. Ber því ekki að grípa til þess að vísa nemanda úr skóla um stundarsakir, ef hægt er að bregðast við vandanum með öðrum og vægari úrræðum. Þegar atvik eru aftur á móti þau, að ekki verður hjá því komist að vísa nemanda tímabundið úr skóla, ber að gæta þess að nemanda sé ekki vísað lengur úr skóla en nauðsyn ber til.

2.

Í kvörtun A kemur fram, að hún telur, að óheimilt hafi verið að víkja syni hennar úr skóla, nema honum hefði áður verið „tryggt annað úrræði“, sbr. 4. mgr. 57. gr. laga nr. 49/1991 um grunnskóla.

Heimild skólastjóra til þess að vísa nemanda úr grunnskóla er í 3. mgr. 57. gr. grunnskólalaga. Samkvæmt samanburðarskýringu ákvæðisins við 2. másl. 3. mgr. og 4. mgr. 57. gr. laganna, hefur skólastjóri einungis heimild til þess að vísa nemanda úr skóla *tímabundið*. Reglugerð nr. 512/1975, um skólareglur o.fl. í grunnskóla, er byggð á sömu lagaviðhorfum. Hefur einungis fræðslustjóri heimild til þess að vísa nemanda varanlega úr skóla, enda hafi hann áður tryggt nemandanum skólavist annars staðar eða önnur úrræði, sbr. 4. mgr. 57. gr. laga nr. 49/1991 um grunnskóla.

Ákvörðun skólastjóra Grunnskóla X um að vísa B úr skóla hinn 2. apríl 1992 var tekin á grundvelli 3. mgr. 57. gr. grunnskólalaga. Þar var einungis um að ræða *tímabundna* brottvísun á meðan málið var óútkljáð. Af gögnum málsins virðist svo sem A hafi hins vegar ekki verið gerð nægjanlega skýr grein fyrir því. Eins og áður segir, þá skal sú ákvörðun, að vísa nemanda úr skóla um stundarsakir, tilkynnt forsjármönnum og fræðslustjóra tafarlaust, sbr. 3. mgr. 57. gr. grunnskólalaga. Við slíka tilkynningu tel ég skylt að gera forsjármönnum grein fyrir því, að um tímabundna brottvísun sé að ræða. Þessi skylda verður leidd af þeirri óskráðu grundvallarreglu stjórnssýsluréttar, að stjórnvaldsákvörðun verði að vera bæði ákveðin og skýr, svo að málsaðilar geti skilið hana og metið réttarstöðu sína.

Eins og áður segir, verður ekki séð af gögnum málsins, að skólastjóri hafi uppfyllt þá skyldu sína að gera forsjármönnum tafarlaust grein fyrir brottvísuninni. Aftur á móti bætti fræðslustjóri strax úr þessum annmarka á meðferð málsins og tilkynnti A um brottvísunina. Tel ég því ekki ástæðu til að fjalla nánar um þennan þátt málsins.

Þótt að ýmsu leyti sé deilt um, hvernig mál þetta bar að, virðist þó ljóst, að ágreiningur var á milli skólastjóra og A, hvernig best yrði brugðist við vandamálum B. Virðist A hafa verið mótfallin því að senda B aftur í Grunnskóla X, ef ekki yrði brugðist á annan hátt við vandamálum B en rétt hafði verið um. Eins og málum var þá komið, verður að telja eðlilegt að fræðslustjóri reyndi að tryggja B skólavist í öðrum grunnskóla í samráði við forsjármenn hans.

Að framansögðu athuguðu er það niðurstaða mín, að ekki verði að því fundið, þó ekki hafi verið búið að tryggja B annað úrræði, er honum var vísað úr skóla af skólastjóra Grunnskóla X, þar sem aðeins var um tímabundna brottvísun að ræða. Hins vegar tel ég, að gera hafi átt A skýrari grein fyrir því, að brottvísunin væri aðeins tímabundin. Ég tel ennfremur, að lögum samkvæmt hafi sú skylda hvílt á skólastjóra að tilkynna forsjármönnum um hina tímabundnu brottvísun.

3.

Þá kvartar A yfir því, að beitt hafi verið harkalegra úrræði en efni stóðu til, er syni hennar var vísað úr skóla 2. apríl 1992 af skólastjóra Grunnskóla X.

Í kvörtun A kemur fram, að B hafi átt erfitt með tilfinningar sínar á umræddum tíma. Í ódagsettri umsögn umsjónarkennara vegna vetrarins 1991–1992 segir, að B hafi oft átt erfitt með að einbeita sér og hemja sig. Suma daga hafi hann verið rólegur en aðra daga hafi hann verið illviðráðanlegur, án þess að nokkur sýnileg ástæða væri fyrir þeirri hegðun. Komið hafi fyrir að hann grýtti lausum hlutum í bekkjarsystkini sín og hreytt fúkyrðum í þau og kennara. Hafi þá þurft að kalla á aðstoð skólastjóra til að hemja hann, þar sem þessi hegðun hafi valdið vanlíðan og ókyrrð hjá öðrum nemendum. Þá kemur fram, að foreldrum hafi verið gerð grein fyrir málum og reynt að halda uppi samvinnu. Ýmissa úrræða hafi verið leitað til að leysa vanda B en þeim flestum hafnað af hálfu foreldra. Megi þar nefna tíma hjá sálfræðingi skólans og greiningu á barnageðdeild. Í bréfi A, dags. 6. janúar 1994, gagnrýnir hún fyrrnefnda umsögn og telur þar koma fram alls konar fullyrðingar, sem séu órökstuddar, og enginn heimildarmaður nefndur. Í bréfi A, sem mér barst 6. júlí 1993, mótmælir hún staðhæfingum um að hún hafi hafnað öllu samstarfi við skólann. Hins vegar hafi hún verið ósammála skólastjóra um þau úrræði, sem hann taldi geta leyst vandan, þ. á m. að beita B hörðum aga. Var þannig ósamkomulag um það, hvornig brugðist skyldi við vanda B.

Óumdeilt er að B átti við tilfinningaleg vandamál að stríða á vormisseri 1992. Ekki var samkomulag á milli foreldra og skólafirvalda, hvornig brugðist skyldi við vanda drengsins, og þau úrræði, sem reynd höfðu verið, virðast ekki hafa borið nægilegan árangur. Eins og hér að framan er rakið, er deilt um ýmsar staðreyndir þessa máls. Með hliðsjón af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, tel ég þó ekki hægt að fullyrða, að gripið hafi verið til of harkalegra úrræða, eins og á stóð, er B var vísað úr skóla, þar sem um brottvísunin var tímabundin og mátti lögum samkvæmt aðeins standa yfir á meðan mál var óútkljáð hjá fræðslustjóra.“

V.

Ég taldi ástæðu til að víkja nokkrum orðum að þýðingu nýrra stjórnssýslulaga, nr. 37/1993, í sambandi við ákvarðanir um brottvísun nemenda úr skóla, og benti á að endurskoða þyrfti reglugerð nr. 512/1975 um skólareglur o.fl. í grunnskóla með tilliti til þessa, og með tilliti til ákvæða grunnskólalaga um stjórnssýslusamband æðra og lægra setts stjórnvalds. Í álitinu segir svo um þetta:

„1.

Stjórnssýslulög nr. 37/1993 mæla m.a. fyrir um þá málsmeðferð, sem stjórnvöld skulu fylgja, þegar teknar eru ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, þ.e.a.s. svonefndar *stjórnvaldsákvarðanir*, sbr. 1. og 2. mgr. 1. gr. laganna. Stjórnssýslulögin tóku gildi hinn 1. janúar 1994 og verður þeim því ekki beitt um þær ákvarðanir, sem í máli þessu er kvartað yfir, sbr. 1. og 2. mgr. 35. gr. laganna. Þar sem stjórnssýslulögin geta gilt a.m.k. um sumar ákvarðanir um brottvísun nemanda úr skóla, tel ég rétt að víkja nokkrum orðum að þýðingu stjórnssýslulaga í þessu sambandi og tengslum þeirra við reglugerð nr. 512/1975 um skólareglur o.fl. í grunnskólum.

Eins og áður segir, gilda stjórnssýslulög nr. 37/1993 um stjórnssýslu ríkis og sveitarfélaga, þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 1. og 2. mgr. 1. gr. laganna. Kemur þá til athugunar, hvaða ráðstafanir, sem kennarar, skólastjórar og fræðslustjórar grípa til á grundvelli 57. gr. grunnskólalaga, geti talist *stjórnvaldsákvarðanir*, þannig að þeim sé skylt að haga meðferð mála í samræmi við ákvæði stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

Í athugasemdum við 1. gr. í greinargerð frumvarps þess, er varð að stjórnslutöllum, segir meðal annars:

„Lögunum er einungis ætlað að gilda þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldur manna, hvort sem er einstaklinga eða lögaðila. Með orðinu „ákvarðanir“ er vísað til svonefndra stjórnvaldsákvarðana, en sérstaklega er tekið fram að lögin gildi ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Þau taka þannig einungis til einstaklegra ákvarðana, þ.e. ákvarðana sem varða ákveðna einstaklinga eða lögaðila, einn eða fleiri.

Samkvæmt þessu ná lögin ekki til margvíslegrar þjónustustarfsemi á vegum hins opinbera, svo sem umönnun sjúkra, fatlaðra og aldraðra, kennslu, bókafræðslu og slökkvistörf, svo að nokkur dæmi séu nefnd. Vissulega getur það verið álitamál hvort þær ákvarðanir, sem tengjast opinberri þjónustu, falli undir gildissvið laganna. Í því efni verður að skoða hvort ákvörðunin lýtur fyrst og fremst að framkvæmdinni, svo sem því hvenær og hvernig lækniáætlun skuli framkvæmd, hvaða námsefni skuli lagt til grundvallar við kennslu o.s.frv., eða hvort ákvörðunin er fremur lagalegs eðlis, þ.e. fær mönnum réttindi eða skerðir þau, léttir skyldum af mönnum eða leggur á þá auknar byrðar. Þannig verður að líta til þess hvers eðlis ákvörðunin er, en ekki eingöngu til þess hver tekur ákvörðunina og hvers efnis hún er. Sem dæmi má taka þá ákvörðun lækni að framkvæma lækniáætlun eða synja um framkvæmd hennar. Slík ákvörðun getur augljóslega fallið undir gildissvið laganna, svo sem synjun lækni um að framkvæma fóstureyðingu, meðan synjun um að framkvæma minni háttar lækni- verk myndi tæplega teljast stjórnvaldsákvarðun í skilningi laganna.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3283.)

Eins og fram kemur í framangreindum lögskýringargögnum, fellur kennsla almennt ekki undir stjórnslutöllum eða ákvarðanir, sem líta að framkvæmd kennslu, svo sem um það hvaða námsefni skuli lagt til grundvallar við kennslu o.fl. Ákvarðanir um agaviðurlög og skyld úrræði geta aftur á móti fallið undir stjórnslutöllum. Með hliðsjón af framangreindum ummælum í greinargerð verður væntanlega að telja, að hin vægari úrræði, sem notuð er til að halda uppi aga og almennum umgengnisvenjum, teljist almennt ekki stjórnvaldsákvarðanir. Þannig verða ávítur og áminningar svo og brottvísun nemandar úr ákveðinni kennslustund almennt ekki talin stjórnvaldsákvarðanir. Væntanlega verður brottvísun úr skóla það, sem eftir er skóladags, heldur ekki talin það. Sú ákvörðun, að meina nemandar að sækja kennslutíma í ákveðnu fagi um *nokkurt skeið* eða víkja honum úr skóla í *fleiri en einn skóladag*, telst aftur á móti ákvörðun um slík réttindi og skyldur, þannig að hún fellur undir 2. mgr. 1. gr. stjórnslutöllum nr. 37/1993. Ber því að fara með slík mál í samræmi við ákvæði stjórnslutöllum nr. 37/1993.

Ég tel þörf á því að reglugerð nr. 512/1975, um skólareglur o.fl. í grunnskóla, verði endurskoðuð með það í huga, að fylgt sé ákvæðum stjórnslutöllum nr. 37/1993 við undirbúning og meðferð þeirra mála, þegar teknar eru stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnslutöllum nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Skiptir miklu að reglugerðin sé ákveðin og skýr um þá málsmeðferð, sem fylgja ber, því ella er hætt á að ákvæði 57. gr. grunnskólalaga nái ekki því markmiði, sem að var stefnt, þ.e.a.s. „að viðbrögð við hegðunarvandkvæðum séu skipuleg og markviss“ (Alþt. 1990, A-deild, bls. 2016).

2.

Af 14. og 15. gr. grunnskólalaga leiðir, að fræðslustjóri er lægra sett stjórnvald gagnvart menntamálaráðherra. Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. stjórnslutöllum nr. 37/1993 er almennt

heimilt að kæra ákvarðanir lægra setts stjórnvalds til æðra setts stjórnvalds á hlutaðeigandi sviði. Í 3. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 512/1975 um skólareglur o.fl. í grunnskóla, er svohljóðandi ákvæði:

„Fræðslustjóri sker úr málum nemenda, sem vísað er til hans samkvæmt þessari reglugerð. Vilji forráðamenn nemanda ekki hlíta úrskurði fræðslustjóra getur hvor aðili um sig vísað málinu til barnaverndarnefndar.“

Á vegum sveitarfélaga starfa barnaverndarnefndir, sbr. 6. gr. laga nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna. Foreldrar, forráðamenn barns og aðrir þeir, sem eru barninu nákomnir, geta skotið úrskurði barnaverndarnefndar til barnaverndarráðs til fullnaðarúrskurðar, sbr. 49. gr. laganna. Samkvæmt 3. gr. laganna fer félagsmálaráðuneytið með yfirstjórn barnaverndarmála.

Barnaverndarnefndir teljast til stjórn-sýslu sveitarfélaga og heyra stjórnarfarslega undir félagsmálaráðherra. Menntamálaráðherra er því aðeins heimilt að fela barnaverndarnefndum vald til þess að leysa úr kærumálum á þessu sviði, að hann hafi til þess skýra lagaheimild. Ráðherra getur ekki á grundvelli hinnar almennu heimildar til setningar reglugerðar um nánari framkvæmd þess ákvæðis, sem fram kemur í 5. mgr. 57. gr., sbr. 85. gr. grunnskólalaga, falið vald sitt stjórnvaldi, sem hvorki fellur undir yfirstjórn hans né hann ber stjórnskipulega ábyrgð á. Þar sem ekki er mælt fyrir um slíka kærueimild í grunnskólalögum, eins og gert er t.d. í 56. gr. laganna, og ráðherra heldur ekki veitt sérstök lagaheimild til þess að mæla fyrir um slíkt í reglugerð, verður að telja, að ákvæði 2. másl. 3. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 512/1975, þar sem mælt er fyrir um málskot til barnaverndarnefndar, skorti lagaheimild.

Í þessu sambandi tel ég einnig rétt að taka fram, að þótt nægjanleg lagaheimild væri til þess að fela barnaverndarnefnd meðferð slíkra kærumála, tel ég vafa leika á því að slík skipan væri heppileg. Er þar rétt að hafa í huga, að barnaverndarnefndir hafa oft þegar tekið afstöðu í slíkum málum með úrræðum, sem barnaverndarnefndum ber að grípa til skv. lögum nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna, til að tryggja hagsmuni og velferð barna og ungmenna.“

VI.

Niðurstaða álits míns, dags. 24. febrúar 1994, var svohljóðandi:

„Eins og nánar er rakið hér að framan, er það niðurstaða mín, að ekki verði að því fundið, þó ekki hafi verið búið að tryggja B „annað úrræði“, er honum var vísað úr skóla af skólastjóra Grunnskóla X, þar sem aðeins var um tímabundna brottvísun að ræða. Aftur á móti tel ég að gera hafi átt A skýrari grein fyrir því, að brottvísunin væri aðeins tímabundin. Ég tel ennfremur að lögum samkvæmt hafi sú skylda hvílt á skólastjóra að tilkynna forsjármönnum um hina tímabundnu brottvísun. Af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, tel ég á hinn bóginn ekki hægt að fullyrða, að gripið hafi verið til of harkalegra úrræða, eins og á stóð, er B var vísað tímabundið úr skóla 2. apríl 1992.

Ég tel þörf á því að reglugerð nr. 512/1975, um skólareglur o.fl. í grunnskóla, verði endurskoðuð með tilliti til þess, að fylgja ber ákvæðum stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 við undirbúning og meðferð máls, þegar taka skal ákvarðanir, sem telja verður stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Þá verður að telja, að ákvæði 2. másl. 3. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 512/1975, þar sem mælt er fyrir um málskot til barnaverndarnefndar, skorti lagastoð. Af þessu tilefni er álit þetta sent forseta Alþingis og menntamálaráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 11. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

VII.

Með bréfi, dags. 4. nóvember 1994, óskaði ég eftir upplýsingum um það hjá menntamálaráðherra, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Í svari menntamálaráðuneytisins frá 8. desember 1994 segir:

„Þegar bréf umboðsmanns dags. 24. febrúar 1994 barst menntamálaráðuneytinu, stóð yfir samningur um frumvarpi til nýrra grunnskólalaga. Reglugerð um skólareglur mun byggja á 41. gr. frumvarpsins, sbr. reglugerðarákvæði í lok greinar. Frumvarp til grunnskólalaga er nú til umfjöllunar hjá menntamálanefnd Alþingis. Þegar frumvarp þetta er orðið að lögum verður samin ný reglugerð um skólareglur o.fl. eins og 41. gr. frumvarpsins kveður á um.

Við samningu um frumvarpi til laga um grunnskóla var sérstaklega hugað að 2. málsli. 3. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 512/1994 og 3. málsgr. 57. gr. gildandi laga um grunnskóla frá 1991. Umboðsmaður Alþingis hafði í bréfi frá febrúar 1994 bent á að barnaverndarnefndir heyrðu undir félagsmálaráðherra og því væri menntamálaráðherra ekki heimilt að fela barnaverndarnefndum vald til að leysa úr kærumálum nema að hann hefði til þess skýra lagaheimild.

Tekið var mið af þessum ábendingum umboðsmanns og eiga 6. gr. og 41. gr. í frumvarpi til laga um grunnskóla að vera í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um undirbúning og meðferð máls. . . .“

Frumvarp þetta varð að lögum nr. 66/1995 um grunnskóla.

19.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

19.1.

Alþingi.

Ákvörðun fjárlaganefndar og valdsvið hennar gagnvart menntamálaráðherra. (Mál nr. 1004/1994)

A leitaði til mín og kvartaði yfir því, að menntamálaráðuneytið hefði ekki fylgt þeirri ákvörðun fjárlaganefndar frá 21. febrúar 1992, að greiða sér kr. 350.000 af fjárlagalið nr. 02-983-111. Hinn 10. febrúar 1994 ritaði ég A bréf og gerði honum grein fyrir því, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis væri það hlutverk umboðsmanns, að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga, að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins, að gæta þess að jafnræði væri í heiðri haft í stjórnslunni og að hún færi að öðru leyti fram í samræmi við vandaða stjórnsluhætti. Samkvæmt 1. og 2. tölul. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis næði starfssvið umboðsmanns hvorki til starfa Alþingis eða stjórnslu í þágu Alþingis, sem háð væri eftirliti þingforseta, né til starfa nefnda, sem Alþingi kys og skila ættu Alþingi skýrslu til umfjöllunar. Í bréfi mínu til A sagði meðal annars svo:

„Í fjárlögum nr. 93/1991 fyrir árið 1992 er fjárlagaliður nr. 02-983-111 auðkenndur sem „styrkur til útgáfustarfa 3 000 þús. kr.“ Í athugasemdum við þennan fjárlagalið í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1992 segir m.a. svo: „Fjárlagaliður þessi hefur fengið nýtt heiti en hann hét áður 983 Vísindaleg starfsemi, styrkir Fjögur viðfangsefni flytjast af öðrum fjárlagaliðum. Viðfangsefnið *1.11 Styrkur til útgáfustarfa* er flutt af fjárlagalið 881 Náms- og fræðimenn, framlög og viðfangsefni“ (Alþt. 1991, A-deild, bls. 302).

Hvorki virðist vikið að fjárveitingu til [A] í fjárlögum né í greinargerð, sem fylgdi með þeim. Í máli því, sem kvörtun yðar beinist að, reynir því beint á þýðingu ákvörðunar fjárlaganefndar frá 21. febrúar 1992, svo og valdsvið nefndarinnar gagnvart menntamálaráðherra. Þar sem starfssvið umboðsmanns Alþingis nær samkvæmt framansögðu ekki til Alþingis og nefnda á vegum þess, tel ég mér ekki fært að fjalla um málið og getur því ekki komið til frekari afskipta minna af því.“

19.2.

Dómsstólar.

Réttarágreiningur, sem á undir dómsstóla. (Mál nr. 1151/1994)

A leitaði til mín og kvartaði yfir því að laun hans hefðu ekki verið leiðrétt frá upphafsdegi ráðningar hans hinn 1. ágúst 1984.

Ég ritaði fjármálaráðherra bréf, dags. 5. júlí 1994, og óskaði eftir því að mér yrðu send gögn málsins. Þau bárust mér með bréfi 13. júlí 1994. Í bréfi fjármálaráðuneytisins sagði að námsmatsnefnd menntamálaráðuneytisins hefði fyrst metið nám A haustið 1984 til 153 stiga, sem hefðu skipað honum í 141. launaflokk skv. gildandi kjarasamningum kennara. Í bréfi ráðuneytisins kom fram, að í september 1993 hefði farið fram nýtt mat nefndarinnar á grundvelli sömu gagna og hefði niðurstaða hins nýja námsmats verið 164 stig, sem leiddi

til hækkunar um einn launaflokk. Í bréfi ráðuneytisins sagði, að ástæður fyrir hinu breytta mati væru ekki kunnar, en „hvort tveggja sé til að hún breyti mati á ákveðnum prófum eða námi einstaklinga eða hitt að hún vegna mistaka of eða vantelji nám, sem er sjaldgæfara“. Loks kemur fram í bréfinu, að of lágt mat sé ávallt bætt allt að fjórum árum, en ofmat sé sjaldnast leiðrétt afturvirk, heldur frá þeim tíma, er það uppgötvast. Um þetta hafi verið almenn sátt, þar til mál A hefði borið á góma.

Ég ritaði A bréf hinn 3. nóvember 1994 og sagði þar m.a. svo:

„Í kjarasamningi við Hið íslenska kennarafélag, sem er stéttarfélag yðar, er í grein 11.1.1. kveðið á um samstarfsnefnd og er hún skipuð tveimur fulltrúum frá hvor- um aðila. Skal nefndin fjalla um ágreining, sem upp kann að koma út af kjarasamningum. Upplýst er, að nefndin hefur fjallað um mál yðar.

Til þess að leysa úr máli yðar, þarf meðal annars að upplýsa ástæður fyrir hinu breytta mati námsmatsnefndar menntamálaráðuneytisins. Við könnun réttarheimilda á þessu sviði, þarf meðal annars að taka afstöðu til þess, hvort venja hafi skapast um það, hvernig staðið skuli að leiðréttingu launa, þegar mistök hafa orðið við mat námsmatsnefndar, sbr. grein 1.3.3.1. og 1.3.3.2. kjarasamnings Hins íslenska kennarafélags. Í því sambandi getur þurft að afla frekari gagna um framkvæmd á þessu sviði, auk þess sem afla getur þurft skýrslna og leggja mat á sönnunargildi þeirra. Hvorki félagsdómur né hinir almennu dómstólar hafa tekið afstöðu til þessa álitaefnis að því er séð verður.

Eftir að hafa athugað mál yðar, er það skoðun mín, að málið sé þannig vaxið, að eðlilegra sé að úr því sé leyst af dómstólum, sbr. 3. tl. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Með vísan til 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, er afskiptum mínum af máli þessu því lokið.“

Lögheimili. (Mál nr. 1280/1994)

A leitaði til mín og kvartaði yfir þeirri afstöðu Hagstofu Íslands, að hann og B yrðu ekki skráð í sambúð, nema þau ættu sama lögheimili.

Hinn 24. nóvember 1994 ritaði ég A bréf og segir þar meðal annars svo:

„Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili telst maður hafa fasta búsetu á þeim stað, þar sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómsundum sínum, hefur heimilismuni sína og svefnstað, þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika.

Samkvæmt 7. gr. sömu laga skulu hjón eiga sama lögheimili. Hafi þau sína bæki- stöðina hvort skv. 1. gr., skal lögheimili þeirra vera hjá því hjónanna, sem hefur börn þeirra hjá sér. Ef börn hjóna eru hjá þeim báðum eða hjón eru barnlaus, skulu þau ákveða á hvorum staðnum lögheimili þeirra skuli vera, ella ákveður Þjóðskráin það. Í lokamálslið 1. mgr. 7. gr. segir síðan, að sama gildi um fólk í óvígðri sambúð eftir því sem við geti átt.

Í kvörtun yðar bendið þér loks á, að tilgreindur þingmaður eigi annað lögheimili en maki hans. Í þessu sambandi tel ég rétt að vekja athygli yðar á 4. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili, en þar segir, að alþingismaðni sé heimilt að eiga áfram lögheimili í því sveitarfélagi, þar sem hann hafði fasta búsetu, áður en hann varð þingmaður. Sama gildir um ráðherra.

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili skal leita úrskurðar dóm-

ara, leiki vafi á um lögheimili manns. Með vísan til 5. tölul. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis fellur það ekki undir starfssvið umboðsmanns að fjalla um ákvarðanir stjórnvalda, sem bera skal undir dómstóla samkvæmt beinum lagafyrirmælum. Af þessum sökum fellur það utan valdsviðs míns að fjalla um það, hvar lögheimili yðar skuli skráð lögum samkvæmt og hvort heimilt sé að sambúðarfólk hafi hvort sitt lögheimili.“

**Störf skiptastjóra í þrotabúi.
(Mál nr. 1254/1994)**

A leitaði til mín og kvartaði yfir ýmsum atriðum í störfum X, hæstaréttarlögmanns, sem skipaður hafði verið skiptastjóri í þrotabúi A af Héraðsdómi Reykjavíkur.

Hinn 3. nóvember 1994 ritaði ég A bréf og sagði þar meðal annars svo:

„Samkvæmt 76. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. er heimilt að bera upp skriflegar aðfinnslur um störf skiptastjóra við héraðsdómara, sem hefur skipað hann. Telji héraðsdómari aðfinnslur á rökum reistar, getur hann gefið skiptastjóra kost á að bæta úr innan tiltekins frest. Verði skiptastjóri ekki við því eða hafi framferði hans í starfi annars verið slíkt, að ekki verði talið réttmætt að gefa honum kost á að ráða bót á starfsháttum sínum, skal héraðsdómari víkja honum úr starfi þegar í stað með úrskurði.

Samkvæmt 4. tölul. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis nær starfssvið umboðsmanns ekki til dómsathafna. Samkvæmt 5. tölul. 3. gr. sömu reglna nær starfssvið umboðsmanns heldur ekki til athafna stjórnvalda, sem bera skal undir dómstóla samkvæmt beinum lagafyrirmælum. Af þessum sökum fellur kvörtun yðar utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis og eru því ekki fyrir hendi skilyrði laga til þess að ég hafi frekari afskipti af máli þessu.“

19.3. Mál verður borið undir sérstaka eftirlitsstofnun.

**Hömlur á þátttöku í opinberu útboði.
(Mál nr. 833/1993)**

A leitaði til mín f.h. Y h.f. og kvartaði yfir þeirri ákvörðun Vegagerðar ríkisins, að setja Y h.f. óréttmætar hömlur um þátttöku í útboðum vegagerðarinnar.

Í gögnum málsins lá fyrir minnisblað lögfræðings vegagerðarinnar frá 8. júní 1993. Af því varð ráðið, að Vegagerð ríkisins hefði tekið þá ákvörðun, „. . . að gera ekki, að svo komnu máli, verksamninga um stærri verk við verktakafyrirtækið [X] s.f., síðar [Y] h.f.“

Hinn 8. febrúar 1994 ritaði ég A bréf og sagði þar meðal annars svo:

„Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 hafa lögin það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og skal markmiði þeirra meðal annars náð með því, að „vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri“. Í 2. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir, að lögini taki til hvers konar atvinnustarfsemi, þ. á m. þeirrar, sem rekin er af opinberum aðilum. Í III. kafla laganna er gerð grein fyrir þeim stjórnvöldum, er sjá um framkvæmd laganna. Í 5. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er tekið fram, að samkeppnisráð, Samkeppnisstofnun og áfrýjunarnefnd samkeppnismála annist daglega stjórnarsýslu á því sviði, sem lögini ná til, og samkvæmt 9. gr. laganna er unnt að skjóta ákvörðunum samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Ástæða þess, að ég geri yður grein fyrir framangreindu er sú, að af fyrirmælum 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis leiðir, að ekki er unnt að kvarta til umboðsmanns, ef hlutaðeigandi stjórnvöld hafa ekki áður fellt úrskurð sinn í málinu. Það er skoðun mín, að mál það, er kvörtun yðar lýtur að, verði borið undir áðurgreind stjórnvöld samkeppnismála. Brestur því skilyrði til þess, að ég geti haft frekari afskipti af kvörtun yðar.

Samkvæmt framansögðu bendi ég yður því á, að leita með mál yðar til Samkeppnisstofnunar eða samkeppnisráðs og eftir atvikum til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Ef þér teljið, að þér séuð enn órétti beittir, að fenginni úrlausn þessara stjórnvalda, er yður heimilt að leita til mín á ný.“

Óréttmætir viðskiptahættir.

(Mál nr. 994/1994)

A kvartaði yfir starfsaðferðum Keflavíkurbæjar og Sérleyfisbifreiða X, og taldi vafa leika á, hvort um eðlilega viðskiptahætti hefði verið að ræða.

Í bréfi mínu til A, dags. 31. janúar 1994, sagði meðal annars svo:

„Í d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir, að hlutverk samkeppnisráðs sé að gæta þess, að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni, og að benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði. Í 17. gr. segir síðan, að samkeppnisráð geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum, sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Íhlutunin geti falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli, ef því verður skotið til æðra stjórnvalds. Samkeppnisráð og áfrýjunarnefnd samkeppnismála eru sérstök stjórnvöld, sem hafa m.a. það lögboðna hlutverk að vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum. Tel ég því rétt, eins og hér stendur á og með vísan til meginreglu þeirrar, sem 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 er byggð á, að þér berið málið undir samkeppnisráð. Ef þér teljið niðurstöðu samkeppnisráðs ekki viðunandi, bendi ég yður á að kæra málið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 8/1993. Að fengnum úrskurði áfrýjunarnefndar, er unnt að kvarta til mín, ef þér teljið fyrirtæki yðar enn beitt rangindum.“

19.4.

Málskot til æðra stjórnvalds.

Fóstureyðing. Kröfu eiginmanns um afhendingu gagna vegna umsóknar eiginkonu um fóstureyðingu verður skotið til landlæknis til úrlausnar.

(Mál nr. 1141/1994)

Vegna kvörtunar A, yfir því, að félagsráðgjafi á Kvennadeild L-spítala hefði með bréfi 16. júní 1994 synjað honum um að fá afhent gögn um umsókn eiginkonu hans um fóstureyðingu, svo og að honum hefði ekki verið tilkynnt um aðgerðina, benti ég A á það, í bréfi, dags. 18. júlí 1994, að ágreiningsmáli því, sem kvörtunin laut að yrði skotið til landlæknis. Í bréfi mínu til A sagði:

„Samkvæmt 8. gr. laga nr. 25/1975, um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir, er fóstureyðing samkvæmt lögunum „. . . læknisaðgerð, sem kona gengst undir. . .“. Tekið er fram í 13. gr. lag-

anna, að umsókn um fóstureyðingu skuli rituð á þar til gerð eyðublöð, sem landlæknir gefur út. Í 24. gr. laga nr. 25/1975 segir, að umsókn, læknisvottorð og greinargerð, sem fylgja ber umsókn, skuli leggja með sjúkraskrá sjúklings. Um afhendingu á sjúkraskrám eru fyrirmæli í 16. gr. læknalaga nr. 53/1988, sbr. 3. gr. laga nr. 50/1990. Er þar svo fyrir mælt, að landlæknir geti ákveðið, hvort sjúkraskrá skuli afhent sjúklingi eða umboðsmanni hans. Loks er tekið fram í 5. mgr. 3. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, að landlækni sé skylt að sinna kvörtunum eða kærnum, er varða samskipti almennings og heilbrigðisþjónustunnar.

Það er skoðun mín, að ágreiningsmál það, er kvörtun yðar lýtur að, verði skotið til landlæknis til úrlausnar. 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 brestur skilyrði til þess, að ég geti haft frekari afskipti af kvörtun yðar.

Ef þér teljið, að þér séuð enn órétti beittir, að fenginni úrlausn landlæknis í máli yðar, er yður heimilt að leita til mín á ný.“

19.5.

Málsaðild.

Starfssvið tollgæslumanna.

(Mál nr. 1083/1994)

Tollvarðafélag Íslands leitaði til mín og kvartaði yfir því, að fjármálaráðherra hefði verið óheimilt að veita almennum póststarfsmönnum, með reglugerð nr. 310/1992 um tollmeðferð póstsendinga, heimild til tollskoðunar á einkavarningi fólks er það flytur milli landa. Taldi félagið, að tollgæslumenn hefðu samkvæmt lögum einir heimild til slíkrar tollskoðunar. Því var m.a. haldið fram, að reglugerð nr. 310/1992 hefði ekki næga lagastoð að þessu leyti.

Hinn 13. september 1994 ritaði ég félaginu bréf og sagði þar meðal annars svo:

„Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, sbr. 1. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, er hlutverk umboðsmanns að fjalla um kvartanir út af því, að stjórnvöld hafi eigi í ákveðnum tilvikum farið að lögum eða fylgt vönduðum stjórnsýsluháttum í störfum sínum. Þá er það skilyrði samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 5. gr. reglna nr. 82/1988, að kvörtun sé borin fram af þeim aðila, sem telur sig misrétti beittan, eða í umboði hans.

Af kvörtuninni verður ekki ráðið, að umræddar athafnir stjórnvalda snerti svo einstaklega og verulega lögverndaða hagsmuni tollvarða, að þeir verði taldir eiga aðild í máli þessu. Með hliðsjón af þessu svo og hlutverki umboðsmanns Alþingis, svo sem því hefur verið að framan lýst, er það álit mitt, sbr. 10. gr., sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, að kvörtun yðar uppfylli ekki skilyrði laga til þess að um hana verði fjallað samkvæmt lögum nr. 13/1987.“

19.6.

Umboðsmaður Alþingis mælir með gjafsókn.

Ákvörðun á skattstofni til tryggingagjalds.

(Mál nr. 1166/1994)

I.

A leitaði til mín og kvartaði yfir þeirri ákvörðun ríkisskattstjóra að synja að endurupptaka mál hans. Forsaga málsins var sú, að deilt hafði verið um ákvörðun á skattstofni

til tryggingagjalds samkvæmt lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, vegna reiknaðs endurgjalds manna, sem vinna við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi. Af hálfu skattyfirvalda hafði gjaldstofn verið miðaður við reiknuð laun sjálfstætt starfandi einstaklinga við reiknað endurgjald í staðgreiðslu. Í úrskurði yfirséttanefndar í máli nr. 928/1993 frá 12. október 1993 var því aftur á móti slegið föstu, að stofn til tryggingagjalds vegna álagningar gjalda árið 1992 skyldi vera þau laun, sem menn reiknuðu sér til skatts samkvæmt lögum um tekju- og eignarskatt.

Þar sem gjaldstofn við álagningu tryggingagjalds gjaldaárið 1992 hafði verið miðaður við reiknuð laun hjá A og hann taldi mál sitt sambærilegt því máli, er yfirséttanefnd hafði fjallað um, óskaði A eftir endurupptöku málsins hjá ríkisskattstjóra varðandi gjaldaárin 1992 og 1993 með bréfi, dags. 9. maí 1994. Af hálfu ríkisskattstjóra var erindinu svarað með bréfi, dags. 28. júní 1994, og segir þar meðal annars:

„Áðurgreind niðurstaða yfirséttanefndar breytir fyrri framkvæmdarreglu og gildir almennt frá og með tekjuárinu 1993, þ.e. í fyrsta sinn við álagningu 1994. Varðandi álagningu fyrir þann tíma er til þess að líta að hvorki lög né eðlileg stjórnvaldsframkvæmd standa til þess að fallast beri á skatterindi um breytingu á álagningu sem fram fór samkvæmt fastbundinni framkvæmdarreglu á afmörkuðu sviði skattlagningar. Er því ekki tilefni til að ríkisskattstjóri beiti þeirri heimild sem hann hefur til að breyta álagningu skv. 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Erindinu er því sýnað.“

II.

Í bréfi mínu til A, dags. 30. september 1994, sagði meðal annars svo:

„Í máli þessu reynir m.a. á tvö álitaefni, sem grundvallarþýðingu hafa í stjórnisýslurétti:

1) Í fyrsta lagi reynir á það álitaefni, hvort skattgreiðandi eigi lögvarinn rétt til endurupptöku máls, þegar síðar kemur í ljós í öðru sambærilegu máli, sem lagt er t.d. fyrir æðra stjórnvald, að skattákvörðun hafi ekki verið byggð á réttum lagagrunni. Í þessu sambandi ber að líta til þess að sú skattákvörðun, sem yfirséttanefnd hnekkti er frá sama gjaldaári og sú ákvörðun, sem þér óskið breytingar á. Verði ekki orðið við erindi yðar um endurupptöku og breytingu á umræddri ákvörðun um tryggingagjaldið, er ljóst að svo getur farið, að sambærileg skattamál frá sama gjaldári fái ekki sambærilega úrlausn í lagalegu tilliti, sbr. 11. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

2) Hvað sem líður svörum við fyrri spurningunni, reynir einnig á það álitaefni, hvort þér eigið lögvarða kröfu til endurheimtu þess fjár, sem oftekið kann að hafa verið. Í því sambandi reynir meðal annars á það atriði, hvort það verði gert að skilyrði fyrir endurheimtu hins oftekna fjár að gjaldið hafi verið greitt með fyrirvara um endurgreiðslu. Í þessu sambandi má vísa til dóma Hæstaréttar, sem ekki veita sömu svör við þeirri spurningu, en það eru dómur Hæstaréttar frá 27. febrúar 1986 (H 1986:462) og dómur Hæstaréttar frá 28. apríl 1994.

III.

Varði kvörtun réttarágreining, sem á undir dómstóla og eðlilegt er að þeir leysi úr, getur umboðsmaður lokið máli með ábendingu um það skv. 3. tölul. 10. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Umboðsmanni er jafnframt heimilt að leggja til við dóms- og kirkjumálaráðuneytið að það veiti gjafsókn í því skyni.

Þar sem mál þetta uppfyllir framangreint skilyrði og varðar réttarágreining, sem

dómstólar hafa ekki tekið skýra afstöðu til, hef ég ákveðið að ljúka máli þessu með vísan til 3. tölul. 10. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis og að mæla með því við dóms- og kirkjumálaráðherra að yður verði veitt gjaf-sókn til þess að bera mál þetta undir dómstóla.“

Ákvörðun um lífeyrisrétt leiðbeinanda.
(Mál nr. 924/1993)

I.

A leitaði til mín og kvartaði yfir því, að hann fengi greiddan lífeyri úr Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins, sem miðaður væri við laun leiðbeinenda en ekki kennara.

Hinn 20. desember 1994 ritaði ég A bréf og sagði þar meðal annars svo:

„Kennarapróf frá Kennaraháskóla Íslands taldist 90 stig, sbr. bókun IV. í kjarasamningi Samband íslenskra barnakennara og fjármálaráðherra, sem gilti, er þér létuð af störfum. Voru byrjunarlaun slíkra kennara því samkvæmt 19. lfl., sbr. 2. mgr. 1. gr. fyrrnefnds kjarasamnings.

Menntun yðar var talin 60 stig. Þegar kennslustörf yðar höfðu verið metin til stiga, voru þau komin í 20. lfl. um þær mundir, er þér létuð af störfum. Þér tókuð þá með öðrum orðum laun samkvæmt launaflokki, sem var einum flokki ofar en byrjunarlaun menntaðs kennara frá Kennaraháskóla Íslands.

Í kjölfar setningar laga nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, voru gerðir kjarasamningar, sem gerðu greinarmun á kennurum og leiðbeinendum, eftir því sem næst verður komist. Þegar farið var að reikna út lífeyri kennara annars vegar og leiðbeinenda hins vegar, var miðað við hinn nýja kjarasamning.

Þegar þér hófuð töku lífeyris, tók Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins mið af launaflokki 137,5, þrátt fyrir að *byrjunarlaun* kennara frá Kennaraháskóla Íslands væru í launaflokki 141. Af kvörtun yðar verður ráðið, að þér teljið lög og samninga hafa breytt lífeyrisréttindum yðar með afturvirkum hætti, en umrædd lífeyrisréttindi höfðuð þér áunnið yður að fullu fyrir gildistöku nefndra laga og kjarasamninga.

Kjarni þessa máls virðist vera túlkun Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins á 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. 3. gr. laga nr. 71/1990, en ákvæðið hljóðar svo:

„Upphæð ellilífeyris er hundraðshluti af þeim föstu launum fyrir dagvinnu, persónuuppþót og orlofsuppþót samkvæmt kjarasamningum sem á hverjum tíma fylgja stöðu þeirri fyrir fullt starf er sjóðfélagi gegndi síðast.“

Spurningin er þá, hvort heimilt sé að túlka umrætt lagaákvæði með þeim hætti, sem gert er af hálfu Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Hér kemur m.a. til athugunar eðli þeirra réttinda, sem sjóðsfélagar eiga hjá lífeyrissjóðum, þ. á m. hvort um eignaréttindi sé að ræða, sem vernduð séu af 67. gr. stjórnarskrárinnar.

II.

Eins og nánar kemur fram í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1991, bls. 56, hefur Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins ekki talið, að valdsvið umboðsmanns Alþingis taki til lífeyrissjóðsins. Ég hef aftur á móti ekki talið vafa á að svo sé. Stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins hefur tekið þá ákvörðun að láta mér í té gögn þeirra mála, er ég hef fjallað um, en hefur neitað að veita mér skýringar sínar, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Mál yðar snertir úrlausnarefni, er varðar marga sjóðsfélaga Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og dómstólar hafa ekki tekið skýra afstöðu til. Niðurstaða í máli yðar getur því haft fordæmisgildi.

III.

Varði kvörtun réttarágreining, sem á undir dómstóla og eðlilegt er að þeir leysi úr, getur umboðsmaður lokið máli með ábendingu um það skv. 3. tölul. 10. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Umboðsmanni er jafnframt heimilt að leggja til við dóms- og kirkjumálaráðuneytið að það veiti gjafsókn í því skyni.

Þar sem mál þetta uppfyllir framangreint skilyrði og varðar réttarágreining, sem dómstólar hafa ekki tekið skýra afstöðu til, hef ég ákveðið að ljúka máli þessu með vísan til 3. tölul. 10. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis og að mæla með því við dóms- og kirkjumálaráðherra, að yður verði veitt gjafsókn til þess að bera mál þetta undir dómstóla, ef þér ákveðið að höfða slíkt mál og sækjið um gjafsókn í því skyni.“

20.0. Stjórnsýslunefndir.

20.1. Umsjónarnefnd fólksbifreiða. Almennt hæfi nefndarmanns. (Mál nr. 954/1993)

Bifreiðastjórnfélagið A kvartaði yfir þeirri ákvörðun samgönguráðherra að skipa X sem varamann í umsjónarnefnd fólksbifreiða á félagssvæði A. Af hálfu A var talið að X væri vanhæfur til setu í nefndinni þar sem hann rak bílaleigu Y sem A taldi vera í samkeppni við leigubifreiðastjóra.

Í álitinu vísaði umboðsmaður til þeirrar grundvallarreglu um almennt hæfi nefndarmanna í opinberum nefndum að ekki skuli skipa þá menn til nefndarsetu sem annað hvort er fyrirsjáanlegt að verði oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála eða gegna stöðu sem vegna ákveðinna tengsla við nefndina veldur því sjálfkrafa að þeir geti ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í báðum störfum. Umboðsmaður tók fram að um sérstakt hæfi nefndarmanna í umsjónarnefnd fólksbifreiða færi eftir 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og að reglurnar miðuðu ekki eingöngu að því að hindra að óviðkomandi sjónarmið hefðu áhrif á ákvarðanir heldur einnig að koma í veg fyrir að almenningur eða þeir sem hlut ættu að máli gætu haft réttmæta ástæðu til að ætla að svo geti verið.

Með hliðsjón af þeirri þjónustu sem leigubifreiðar veittu, samkvæmt ákvæðum laga nr. 77/1989, og þeirri þjónustu sem fælist í leigu á ökutækjum án ökumanns taldi umboðsmaður að ekki yrði fullyrt, að bílaleigur og leigubifreiðastjórar væru í beinni samkeppni á sama markaði, út frá sjónarhorni neytenda, nema að litlu leyti. Það var niðurstaða umboðsmanns að þótt X gæti orðið vanhæfur til meðferðar einstakra mála, á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, yrði ekki séð að um slíkan fjölda mála væri að ræða, með tilliti til þeirra verkefna sem umsjónarnefnd fólksbifreiða hefði með höndum, að það leiddi til almenns vanhæfis X til setu í nefndinni. Umboðsmaður tók fram í álitinu að lögregluskýrsla um ætlað brot starfsmanns bílaleigunnar Y á lögum nr. 77/1989 um leigubifreiðar breytti ekki þessari niðurstöðu.

I.

Hinn 8. desember 1993 bar B, hæstaréttarlögmaður, fram kvörtun fyrir hönd Bifreiðastjórnfélagsins A, yfir þeirri ákvörðun samgönguráðherra, að skipa X sem varamann í umsjónarnefnd fólksbifreiða á félagssvæði Bifreiðastjórnfélagsins A. Er kvörtunin byggð á þeim rökum, að X sé vanhæfur til setu í nefndinni, vegna þess að hann reki fyrirtækið Y bílaleigu, sem sé í samkeppni við leigubifreiðastjóra.

II.

Hinn 16. desember 1993 ritaði ég samgönguráðherra bréf og fór þess á leit að ráðuneyti hans skýrði afstöðu sína til kvörtunar Bifreiðastjórnfélagsins A og léti mér gögn málsins í té, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 14. janúar 1994. Þar segir meðal annars:

„Það er mat ráðuneytisins að skipun [X] sem varamanns í umsjónarnefnd fólksbifreiða sé í samræmi við hæfisreglur nýrra stjórnsýslulaga. Sú niðurstaða byggist einkum á eftirfarandi:

1. [X] er varamaður í umsjónarnefnd fólksbifreiða. Ekki hefur komið til þess að hann hafi setið fundi nefndarinnar og ekkert fordæmi er fyrir því að varamaður taki sæti í nefndinni allt frá því að umsjónarnefnd fólksbifreiða var fyrst skipuð árið 1989. Þegar litið er til þessa þykir 2. mgr. 3. gr. laga nr. 37/1993 eiga við.

2. Í kvörtun er á því byggt að [X] teljist ekki hæfur til setu í umsjónarnefnd á grundvelli 5. og 6. t.l. 1. mgr. 3. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993, annars vegar af því að hann reki fyrirtæki sem leigi út fólksbifreiðar án bifreiðastjóra og sé því í samkeppni við þjónustu leigubifreiða og hins vegar að fyrirtæki hans hafi með ólögmætum hætti gengið inn á verksvið leigubifreiðarstjóra. Við mat á þessum atriðum ber að líta til hlutverks og starfssviðs umsjónarnefndar, en það er umsjón og eftirlit með framkvæmd laga og reglugerða um leigubifreiðar á félagssvæðinu, úthlutun atvinnuleyfa og afturköllun þeirra, svo og eftirlit með þjónustu fólksbifreiðastöðva, sbr. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 77/1989. Þegar litið er til þeirrar reynslu sem komin er af störfum umsjónarnefndar frá árinu 1989 hafa störf hennar aðallega verið fólgin í úthlutun atvinnuleyfa, eftirliti með nýtingu atvinnuleyfa, sviptingu atvinnuleyfa og að framfylgja reglum um brottfall atvinnuleyfa. Umsjónarnefnd fjallar ekki um verksvið milli leigubifreiðastjóra og bílaleiga eða samkeppnismál leigubifreiðastjóra við aðrar stéttir eða atvinnustarfsemi, þar sem þau atriði eru bundin í lögum eins og fram kemur í kvörtun Bifreiðastjórafélagsins [A]. Í þessu sambandi má jafnframt vísa til 2. mgr. 3. gr. laga nr. 37/1993.“

Með bréfi, dags. 19. janúar 1994, gaf ég lögmanni Bifreiðastjórafélagsins A færi á að gera athugasemdir við bréf samgönguráðuneytisins. Athugasemdir lögmannsins bárust mér með bréfi, dags. 28. febrúar 1994. Í bréfi hans segir m.a. svo:

- „1. Að mínum dómi eiga reglur um almennt vanhæfi jafnt við varamenn sem aðalmenn í stjórnssýslunefndum. Þess vegna skiptir ekki máli hvort líkur séu á því eða ekki að [X] muni taka sæti í Umsjónarnefndinni.
2. Í 2. málsgrein 10. greinar laga nr. 77/1989 segir að Umsjónarnefnd hafi „með höndum umsjón og eftirlit með framkvæmd laga og reglugerða um leigubifreiðar á félagssvæðinu“. Þar með hefur nefndin m.a. eftirlit með því hvort fylgt sé ákvæðum um verksvið leigubifreiðastjóra gagnvart öðrum aðilum, en ákvæði þessi er að finna í lögum nr. 77/1989 og reglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli þeirra. Nefndin hefur þannig látið til sín taka einstök mál af þessu tagi, sbr. meðfylgjandi ljósrit af bréfi nefndarinnar dagsett 16. apríl 1991. Í þessu sambandi skal það ítrekað, sem fram kemur í rökstuðningi fyrir kvörtuninni, að einkafyrirtæki [X] hefur orðið uppvíst að því að hafa með ólögmætum hætti gengið inn á lögbindið verksvið leigubifreiðastjóra. Getur hann því ekki talist hæfur til þess að sitja í Umsjónarnefndinni, í ljósi þess hlutverks hennar sem að framan greinir, samkvæmt viðurkenndum réttarreglum um almennt hæfi í stjórnssýslunni.“

Fyrir liggur í gögnum málsins afrit af bréfi umsjónarnefndar fólksbifreiða til lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 16. apríl 1991. Í bréfinu er lögreglunni sent til meðferðar kærumál út af fólksflutningum sendibílstjóra og kemur fram, að umsjónarnefndin hefur fjallað um málið og rannsakað það. Þá liggur fyrir í gögnum málsins skýrsla lögreglunnar á Keflavíkurflugvelli, dags. 31. ágúst 1993, um akstur starfsmanns Y bílaleigunnar með hóp fólks í bílaleigubifreið.

III.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 29. mars 1994, sagði:

„1.

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar skal skipa umsjónarnefnd fólksbifreiða, þar sem ákveðin hefur verið takmörkun á fjölda fólksbifreiða, sem notaðar eru

til leiguaksturs, en það hefur verið gert á félagssvæði Bifreiðastjórafélagsins A, sem er Reykjavík, Kópavogur, Hafnarfjörður, Garðabær, Seltjarnarnes, Mosfellsbær og Bessastaðahreppur, sbr. 1. tölul. 8. gr. reglugerðar nr. 308/1989 um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra. Umsjónarnefnd fólksbifreiða skal skipuð þremur mönnum. Hlutaðeigandi stéttarfélag fólksbifreiðastjóra tilnefnir einn, annan tilnefnir sveitarfélag eða sveitarfélög á félagssvæðinu sameiginlega og hinn þriðja skipar ráðherra án tilnefningar og er hann formaður nefndarinnar. Sömu aðilar velja hver um sig einn varamann.

Með bréfi, dags. 29. júní 1993, óskaði ráðuneytið eftir tilnefningu Sambands sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu aðalmanns og varamanns í Umsjónarnefnd fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu. Tilnefning barst með bréfi, dags. 7. júlí 1993, og tilnefndu samtökin X, sem varamann í Umsjónarnefndina. Var hann skipaður af samgönguráðuneytinu með bréfi, dags. 15. september 1993, til þess að taka sæti varamanns í Umsjónarnefnd fólksbifreiða á félagssvæði Bifreiðastjórafélagsins A.

2.

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 77/1989 skipar samgönguráðherra Umsjónarnefnd fólksbifreiða. Stjórnvaldi, sem fer með veitingarvald, ber ávallt að gæta þess, að þeir, sem tilnefndir hafa verið, uppfylli almenn hæfisskilyrði til setu í umræddri nefnd, ella ber því að leita eftir nýrri tilnefningu. Sömu hæfiskröfur eru gerðar til aðalmanna og varamanna, nema annað leiði skýrt af lögum.

Eins og nánar kemur fram í skýrslu minni fyrir árið 1992, bls. 108, verður að ganga 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.

Um sérstakt hæfi nefndarmanna Umsjónarnefndar fólksbifreiða til meðferðar máls fer skv. 3. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, sbr. 1. gr. laganna. Við túlkun 3. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 ber að hafa í huga, að þessar reglur miða ekki eingöngu að því að hindra að óviðkomandi sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir, 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.

Í kvörtuninni kemur fram, að Bifreiðastjórafélagið A telur X vanhæfan til setu í Umsjónarnefnd fólksbifreiða vegna þess að hann rekur fyrirtækið Y bílaleigu, sem það telur í almennri samkeppni við leigubifreiðastjóra.

Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. laga nr. 77/1989 hefur Umsjónarnefnd fólksbifreiða Umsjón og eftirlit með framkvæmd laga og reglugerða um leigubifreiðar á félagssvæðinu, úthlutun atvinnuleyfa og afturköllun þeirra, svo og eftirlit með þjónustu fólksbifreiðastöðva. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar telst það leiguakstur fólksbifreiða, þegar fólksbifreið er seld á leigu *ásamt ökumanni* fyrir tiltekið gjald til flutnings á farþegum og farangri þeirra. Aftur á móti er það leiga á ökutæki, þegar skráningarskylt ökutæki er selt á leigu *án ökumanns*, sbr. 70. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Lágmarksleigutími á bílaleigubíl er þrjár klukkustundir og skal innheimta gjald fyrir þann tíma fyrirfram, sbr. 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 127/1960 um leigu á skráningarskyldum ökutækjum til mannlutninga án ökumanns. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. sömu reglugerðar skal leigutaki jafnframt leggja fram geymslufé í peningum við undirskrift samnings.

Með hliðsjón af þeirri þjónustu, sem hér er um að ræða, og þeim reglum, sem um þennan rekstur gilda, verður ekki fullyrt, að bílaleigur og leigubifreiðastjórar séu í beinni samkeppni á sama markaði út frá sjónarhorni neytenda, nema að litlu leyti. Þótt X geti

orðið vanhæfur til meðferðar einstakra mála af þessum sökum, á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, verður ekki séð, að þar sé um að ræða slíkan fjölda mála, með tilliti til þeirra verkefna, sem nefndin hefur með höndum, að það valdi almennt vanhæfi hans til setu í umsýslunefnd fólksbifreiða. Ég tel ennfremur, að það breyti ekki þessari niðurstöðu, þótt lögð hafi verið fram lögregluskýrsla um ætlað brot starfsmanns fyrirtækisins Y bílaleigu á lögum nr. 77/1989 um leigubifreiðar, en fyrirtækið er í eigu X.

3.

Niðurstaða

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ekki verði séð, með hliðsjón af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, að X sé almennt vanhæfur til setu í umsýslunefnd fólksbifreiða á félagssvæði Bifreiðastjórafélagsins A.“

20.2.

Skipun nefndarmanna í örorkunefnd.

Almennt hæfi nefndarmanns.

(Mál nr. 895/1993)

Fimm lögmenn kvörtuðu yfir skipun lækna X og Y í örorkunefnd sem starfar samkvæmt 10. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Laut kvörtun þeirra að því að þeir X og Y hefðu ekki uppfyllt almenn hæfisskilyrði til setu í nefndinni enda hefðu þeir báðir gegnt trúnaðarstörfum fyrir tiltekin váttryggingafélög fyrir skipun í nefndina og X eftir skipun í nefndina. Þá laut kvörtunin að því að X, sem var yfirlæknir á slysadeild B-spítala, væri af þeim sökum einnig vanhæfur til setu í örorkunefnd.

Umboðsmaður taldi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um skilyrði þess að bera fram kvörtun við umboðsmann, girða fyrir það að farið yrði með erindi þriggja lögmanna af fimm sem kvörtun en tók erindi lögmanna A og B til efnismeðferðar. Leitaði umboðsmaður eftir skýringum örorkunefndar og dóms- og kirkjumálaráðherra í til-efni af kvörtun A og B og óskaði eftir gögnum og skýringum frá X og Y um störf þeirra í þágu tryggingafélaga og önnur atriði sem kvörtun A og B beindist að. Í álitinu sínu tók umboðsmaður fram að hvorki væru bornar brigður á menntun né færni X og Y en til úrlausnar væri hvort umræddir lækna gætu átt sæti í örorkunefnd vegna starfa sinna eða annarra atvika sem leitt gætu til hagsmunaárekstra. Umboðsmaður rakti ákvæði 1. mgr. 10. gr. laga nr. 50/1993 um hlutverk örorkunefndar og 2. mgr. sömu greinar um starfsgengisskilyrði nefndarmanna í örorkunefnd. Þá gerði umboðsmaður grein fyrir sjónarmiðum um almennt hæfi nefndarmanna í opinberum nefndum og vísaði til þeirrar grundvallarreglu 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 því sjálfkrafa að þeir geti ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í báðum störfum. Þá fjallaði umboðsmaður um 5. málslíð 2. mgr. 10. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993, þar sem um sérstakt hæfi nefndarmanna í örorkunefnd er vísað til 5. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, og tók fram að þar sem þar væri um strangari hæfisskilyrði að ræða gengju reglur 5. gr. laga nr. 91/1991 framur reglum stjórnslulaga nr. 37/1993.

Um þann þátt í kvörtun A og B sem laut að vanhæfi X tók umboðsmaður fram að telja yrði að fyrirsvarsmenn og starfsmenn váttryggingafélaga væru almennt ekki hæfir til setu í örorkunefnd. Samkvæmt þeim gögnum sem lögð voru fram var X ekki starfsmaður váttryggingafélags og hafði ekki verið það, en hafði unnið að tilteknum verkefnum fyrir váttryggingafélagið R um sjö mánaða skeið. Umboðsmaður taldi að umfang þessara starfa og tengsl X við félagið hefðu ekki verið slík að þau leiddu til

Þess að hann væri vanhæfur til að fjalla í örorkunefnd um mál sem snertu félagið. Eins og A og B bentu á vann X störf sín fyrir R á þeim tíma er váttryggingafélög voru að móta nýjar starfsreglur um útreikning bóta fyrir líkamstjón. Féllst umboðsmaður á það með A og B að við þessar aðstæður hefði hæfi manna, sem starfað höfðu að sams konar málum og koma skyldu til kasta örorkunefndar, verið brýnt athugunar-efni við skipun í nefndina. Það var hins vegar niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins yrði ekki hnekkt á grundvelli reglna stjórnsýslu-réttar um almennt hæfi.

Vegna starfa X sem yfirlæknis slysadeildar og síðar bæklunarlækningardeildar B-spítala tók umboðsmaður fram að með vísan til g-liðar 5. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála yrði að telja nefndarmann örorkunefndar vanhæfan til meðferðar máls ef hann hefði áður annast lækni skoðun á aðila og látið í ljós mat á ástandi sjúklings í læknisvottorði í tilefni af sama tjóni og nefndin fengi síðar til meðferðar. En þótt telja yrði X vanhæfan til að taka þátt í meðferð einstakra mála lá ekki fyrir að um svo mörg mál væri að ræða að þessi ástæða ein gerði X almennt vanhæfan til setu í örorkunefnd.

Um Y áttu sömu sjónarmið við og um X að því er snerti eðli og umfang þeirra verkefna sem hann hafði gegnt fyrir váttryggingafélagið S, tengsl hans við félagið og framgöngu hans við störf í þágu félagsins. Voru þessi atriði ekki talin þess eðlis að leiddi til almenns vanhæfis Y til setu í örorkunefnd.

Loks tók umboðsmaður fram að það að Y hefði tekið saman rit um læknisfræðilegt örorkumat, og þótt skoðanir kynnu að vera skiptar um ýmis sjónarmið sem þar kæmu fram, leiddi það ekki fyrirsjáanlega til vanhæfis hans í málum sem kæmu til örorkunefndar. Vísaði umboðsmaður til sjónarmiða um sérstakt hæfi dómara og þess að almenn fræðileg umfjöllun um tiltekið efni leiddi yfirleitt ekki til vanhæfis ef ekki væri fjallað um tiltekin mál.

I.

Hinn 22. september 1993 báru hæstaréttarlögmennirnir A, B, C, D og E fram kvörtun yfir því, að X og Y hefðu verið skipaðir í örorkunefnd skv. 10. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Töldu þeir, að nefndir lækna uppfylltu ekki almenn hæfisskilyrði til setu í umræddri nefnd.

Hinn 10. nóvember 1993 ritaði ég þeim C, D og E bréf og benti á, að samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis gæti hver sá borið fram kvörtun til umboðsmanns, „. . . sem telur stjórnvöld hafa beitt sig rangindum“. Þar sem ekki lá fyrir, að þessir lögmenn gættu hagsmuna aðila, sem svo var ástatt um, taldi ég ekki lagaskilyrði til þess að fara með erindi þeirra sem kvörtun. Þar sem A og B uppfylltu hins vegar umrætt lagaskilyrði, tók ég kvörtun þeirra til efnismeðferðar.

II.

Í kvörtun A og B sagði meðal annars svo:

„Rökstuðningur fyrir kvörtun:

Dr. [X].

Við teljum að dr. [X] uppfylli ekki hæfisskilyrði til setu í örorkunefnd. Fyrir því færum við eftirtalin rök.

Dr. [X] hafði um nokkurt skeið gegnt reglulegum trúnaðarstörfum fyrir [váttryggingafélagið R], er hann var skipaður í nefndina. Eftir skipan í örorkunefnd hefur hann áfram gegnt slíkum trúnaðarstörfum. Hann hefur ritað örorkumót að beiðni

Þess félags, eins og meðfylgjandi ljósrit sýna og auk þess tekið skipan [váttryggingafélagsins R] í svonefnd tveggja lækna mót. Sýna þessar staðreyndir, að tengsl hans við aðilja, sem hafa stórkostlegra hagsmuna að gæta af starfssemi örorkunefndar, eru slík, að ástæða er til að draga óhlutdrægni hans með réttu í efa, sbr., orðalag g liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Vísast hér einnig til dóms Hæstaréttar frá 19. marz 1993 í málinu nr. 27/1993. Rétt er í þessu sambandi að minna á, að váttryggingarfélög munu, ef að líkum lætur, eiga aðild að meiri hluta þeirra mála, sem til meðferðar verða í örorkunefnd. Myndi því hið sérstaka vanhæfi koma svo oft til, að líta verði svo á, að almennt sé dr. [X] ekki hæfur til setu í nefndinni.

Í öðru lagi teljum við, að sú staðreynd að dr. [X] er yfirlæknir á slysadeild [B-spítala] leiði til vanhæfis hans til setu í örorkunefnd. Ástæðan er einkum sú, að læknar slysadeildar, undirmenn dr. [X] og væntanlega einnig hann sjálfur, semja flest þeirra vottorða, sem yrðu meðal þeirra skjala, sem örorkunefnd myndi grundvalla úrlausnir sínar á. Þyrfti dr. [X] þannig í starfi sínu í nefndinni að taka afstöðu til réttmætis þeirra vottorða, sem hann eða undirmenn hans á slysadeild semdu og bæru ábyrgð á. Það ber að hafa í huga, að oftast eru verulegir hagsmunir í húfi, einkum fyrir hina slösuðu, sem eru að leita réttar síns. Þessi staða dr. [X] hlýtur að leiða til þess, að hæfi hans til setu í örorkunefnd verður alvarlega dregið í efa.

Dr. [Y].

Dr. [Y] er að okkar mati vanhæfur vegna starfa sinna í þágu váttryggingarfélaga, sem hann hélt áfram eftir að hann tók skipan sem varamaður í örorkunefnd. Störfum þessum virðist hann síðar hafa hætt að tilhlutan dómsmálaráðuneytisins. Hlýtur það að vera álítaefni, hvort þessi aðdragandi getur skapað traust sem er grundvöllur að hæfisreglum í stjórnslunni. Má reyndar að breyttu breytanda segja hið sama um vanhæfi hans og tilgreint er um dr. [X] hér að ofan, en röksemdir í öðrum þætti eiga þó ekki við um dr. [Y].“

III.

Hinn 5. ágúst 1993 rituðu lögmennt þeir, sem báru fram kvörtunina, dóms- og kirkjumálaráðherra bréf. Var þar meðal annars óskað eftir því að skipun X og Y í örorkunefnd yrði tekin til endurskoðunar, þar sem þeir gætu ekki talist hafa þá hlutlausu stöðu, sem nauðsynleg væri til að skapa traust á störfum nefndarinnar.

Hinn 7. september 1993 svaraði dóms- og kirkjumálaráðuneytið erindi lögmannanna. Í bréfi ráðuneytisins segir meðal annars svo:

„Í fyrra bréfi yðar er vikið að hæfi lækna þeirra sem valist hafi til setu í örorkunefnd, eftir 10. gr. skaðabótalaga. Er niðurstaða ráðuneytisins varðandi það atriði að þeir læknar sem hafi verið skipaðir til setu í nefndinni, bæði aðalmenn og varamenn, uppfylli öll skilyrði um almennt og sérstakt hæfi. Liggur fyrir að umræddir læknar hafa sagt sig frá öllum verkefnum sem þeir hafa verið tilnefndir til af hálfu tryggingarfélaga eða lögmannna, þótt þau verkefni hafi komið til fyrir setningu skaðabótalaga og muni því ekki koma til kasta örorkunefndar.“

IV.

Hinn 10. nóvember 1993 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og óskaði eftir því að ráðuneyti hans skýrði afstöðu sína til kvörtunar lögmannanna. Sama dag ritaði ég örorkunefnd bréf og bar fram sömu óskir.

Mér bárust svör örorkunefndar með bréfi, dags. 30. nóvember 1993, og segir þar meðal annars svo:

„Um afstöðu nefndarmanna í örorkunefnd til þessarar kvörtunar er það að segja að enginn nefndarmanna telur ástæðu til þess að þeir lækna viki úr nefndinni sem í hana hafa verið skipaðir, hvorki sem aðalmenn né varamenn. Nefndin hefur ekki ályktað neitt um þetta, en eiginleg nefndarstörf eru ekki byrjuð af þeirri ástæðu að enn sem komið er hefur engu erindi verið beint til nefndarinnar. Það stafar vitaskuld af því að nefndin á aðeins að fjalla um tjónsatburði sem gerast eftir 1. júlí 1993.“

Svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 14. febrúar 1994, en þar segir meðal annars svo:

„Lögmenn þeir sem sendu yður erindi höfðu áður beint sams konar athugasemdum til ráðuneytisins með bréfi, dags. 5. ágúst sl. Þeim athugasemdum svaraði ráðuneytið með bréfi, dags. 7. september sl., sbr. niðurlag þess bréfs, en þar kom fram það álit ráðuneytisins að lækarnir hafi uppfyllt öll skilyrði um almennt og sérstakt hæfi. Jafnframt kom fram að lækarnir hefðu sagt sig frá öllum verkefnum sem þeir höfðu verið tilnefndir til af hálfu váttryggingarféлага eða lögmanna, þótt þau verkefni hafi komið til fyrir setningu skaðabótalaga og muni því ekki koma til kasta örorkunefndar.

Þessu til viðbótar vill ráðuneytið taka eftirfarandi fram. Fram hefur komið að lækarnir höfðu báðir starfað að verkefnum fyrir váttryggingarfélag áður en þeir voru skipaðir í örorkunefnd. Samkvæmt upplýsingum lækna voru þessi störf þó ekki þess eðlis að þau teldust trúnaðarstörf heldur fagleg ráðgjöf. Fyrir liggur að þessum störfum hættu þeir þegar til skipunar í örorkunefnd kom. Ráðuneytið telur að það að lækni hefur áður starfað við verkefni fyrir váttryggingarfélag geti eitt sér ekki leitt til þess almennt að lækni verði vanhæfur til setu í örorkunefnd. Telur ráðuneytið því að lækarnir geti ekki verið vanhæfir af þessari ástæðu. Álitafni getur hins vegar komið upp varðandi meðferð máls í örorkunefnd sem lækni hefur komið að í starfi sínu, og hlýtur það að koma til sjálfstæðrar meðferðar í hverju tilviki. Aðild lækna að einstökum tveggja lækna örorkumötum, sem unnin eru samkvæmt sameiginlegri beiðni váttryggingarfélags og lögmans aðila, en ekki váttryggingarfélags eingöngu, telur ráðuneytið að geti verið til þess fallin að gera þá vanhæfa til meðferðar sama máls í örorkunefnd vegna undanfarandi meðferðar málsins, en hins vegar ekki vegna tengsla við váttryggingarfélagið. Fyrir liggur í bréfum lækna beggja, dags. 7. september sl., að þeir hafa ákveðið að taka ekki að sér störf í slíkum tveggja lækna mötum.

Að því er varðar hugsanlegt vanhæfi [X] til setu í örorkunefnd vegna starfs hans sem yfirlæknir á slysideild [B-spítala] tekur ráðuneytið fram að það telur það eitt sér ekki leiða til vanhæfis. Hvort þau tengsl kunni að leiða til vanhæfis í einstökum málum hlýtur að verða að skoða hverju sinni samkvæmt almennum reglum um vanhæfi.

Í bréfi lögmanna til ráðuneytisins, dags. 5. ágúst sl., var vikið að því að [Y] hefði verið fenginn til að flytja erindi í Tryggingaskólanum og ritað grein sem gefin var út af samtökum váttryggingarfélaganna þar sem fram koma umdeildar kenningar um lækni-fræðilegt örorkumat. Þetta atriði er ekki tilgreint í bréfi lögmanna til yðar um meint vanhæfi lækna. Ráðuneytið telur þó rétt að taka fram að það telur að það geti ekki varðað vanhæfi til starfa á tilteknu sviði þótt nefndarmaður standi að fræðilegum fyrirlestrum eða greinaskrifum um fagleg viðfangsefni.

Ráðuneytið telur ástæðu til að vekja athygli á að í 10. gr. skaðabótalaga, nr. 50 19. maí 1993, er gert ráð fyrir skipun varamanna í örorkunefnd, eftir sömu reglum og um aðalmenn. Með þessu hefur verið séð fyrir því að tiltækur sé varamaður þegar og ef aðalmaður forfallast eða er vanhæfur.“

Með bréfum, dags. 21. desember 1993 og 15. febrúar 1994, gaf ég A og B kost á að gera athugasemdir við framangreind bréf örorkunefndar og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 22. febrúar 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Við meðferð þessa máls er nauðsynlegt að hafa í huga baksvið þess og kringumstæður, þegar dómsmálaráðherra tók ákvörðun um að skipa umrædda tvo lækna í örorkunefndina. Svo stóð á að í nóvembermánuði 1991 höfðu váttryggingarfélögin í landinu haft samráð sín í milli um setningu svonefndra verklagsreglna við mat á fjárfjóni vegna líkamstjóna [. . .]. Fram að þessum tíma hafði um áratugi verið gott samkomulag við váttryggingarfélög um aðferðir við samninga um skaðabætur fyrir líkamstjón. Höfðu þá verið lögð til grundvallar örorkumöt frá læknum sem sérstaklega höfðu lagt fyrir sig störf á þessu sviði. Var alltítt að lögmenn, sem störfuðu fyrir tjónþolana og váttryggingarfélögin nýttu sér þjónustu sömu lækna. Trúnaðarlæknar stærstu félaganna [váttryggingafélagsins R] og [váttryggingafélagsins S], þeir [Z] og [P] unnu þannig fjölmörg örorkumöt að beiðni lögmanna tjónþolanna.

Hinar nýju verklagsreglur váttryggingarfélaganna fólu í sér verulega lækkun örorkubóta í málum, þar sem örorka var lítil. Var þar um að ræða mikinn meiri hluta allra mála, [. . .]. Við setningu reglnanna kom vitaskuld upp mikill ágreiningur við tjónþola og lögmenn þeirra um uppgjörin. Í raun snerist þessi ágreiningur um örorkumötin, þ.e.a.s. hvort og þá að hvaða marki tjónþolarnir hefðu tapað starfsorku og tekjum. Töldu félögin að hin hefðbundnu örorkumöt væru hér ekki nægilega góður mælikvarði. Kom síðan að því í framhaldinu að þau losuðu sig við fyrrgreinda trúnaðarlækna sína og fundu í þess stað aðra, sem þau sýnilega töldu að hefðu sjónarmið, sem betur hentuðu hagsmunum þeirra. Voru báðir læknarnir [X] [váttryggingafélagið R] og [Y] [váttryggingafélagið S] kvaddir til trúnaðarstarfa fyrir félögin við þessar aðstæður. Meðal þeirra starfa sem þeir þá höfðu, var að fara yfir og gagnrýna örorkumöt, sem lögmenn tjónþola höfðu sent inn og kröfur voru byggðar á.

Auk þess sem hér hefur verið greint, skal tekið fram að váttryggingarfélögin höfðu forgöngu við dómsmálaráðherra um að sett yrðu ný skaðabótalög. Vísast í því efni til meðfylgjandi ljósrits af fréttabréfi [váttryggingafélagsins S] 1. tbl. 1992. Var þetta gert m.a. í því skyni að ná fram lækkun bótafjárhæða vegna líkamstjóns.

Í máli þessu liggur óumdeilanlega fyrir:

1. Læknarnir tveir sem fjallað er um í kvörtun þessari tóku að sér trúnaðarstörf við örorkumöt fyrir váttryggingarfélögin við þær aðstæður sem að framan er lýst, þ.e.a.s. þegar félögin voru að reyna að brjóta sér leið til nýrra háttá á þessu sviði gegn ríkjandi hefð.

2. Váttryggingarfélögin munu eiga aðild sem bótagreiðendur að nær öllum málum, sem örorkunefnd mun fjalla um.

3. Meðal upphafsverkefna örorkunefndar er að semja töflur um miskastig skv. 3. mgr. 10. gr. skaðabótalaganna. Þar er um að ræða verk, sem mun hafa veruleg áhrif á bótarétt tjónþola um mjög langa framtíð. Í viðbót við þetta er ljóst að upphafsverk nefndarinnar í málum til ákvörðunar á örorkustigi munu hafa mjög mótandi áhrif til frambúðar. Sérlega er óheppilegt að til þessara verkefna ráðist menn sem hafa tengst hagsmunaaðilum með þeim hætti, sem hér ræðir.

Það er skoðun mín og á því byggist þessi kvörtun, að í íslenskri stjórnslu gildi sú „grundvallarregla um almennt hæfi í opinberri stjórnslu, að fyrirfram beri að girða fyrir það að borgararnir hafi réttmæta ástæðu til að efast um að mál þeirra hljóti lögmæta og hlutlæga meðferð á öllum úrskurðarstigum“, svo sem það er orðað í

dómi Hæstaréttar 19. mars 1993 í málinu nr. 27/1993. Í máli því sem hér er til meðferðar verður ekki hjá því komist að telja, að fólk, sem verður fyrir líkamstjónum eftir 1. júlí 1993, muni hafa réttmæta ástæðu til að efast um að lækarnir tveir verði óháðir í störfum sínum í örorkunefnd.

Ef litid er yfir atvik málsins í samfellu er ljóst að váttryggingarfélögin hafa gert það að sérstöku baráttumáli að ná niður bótafjárhæðum vegna líkamstjóna. Miklir hagsmunir eru í húfi. Í þessu skyni hafa þau með tilstyrk tilkvaddra lækna reynt að lækka hefðbundin örorkumöt. Þau hafa ennfremur í sama skyni fengið dómsmálaráðherra til að beita sér fyrir lögfestingu skaðabótalaga með fyrirmælum um nýjar aðferðir við mat á örorkustigi. Allt er þetta svo sem í lagi og innan eðlilegra „leikreglna“. En þegar ráðherrann skipar svo hina tilkvöddu trúnaðarlækna félaganna í örorkunefnd skv. hinum nýju lögum, er of langt gengið. Þá brestur trúnaðurinn sem ríkja þarf í góðri stjórnsýslu. Svo einfalt er það.“

Athugasemdir B bárust mér með bréfi, dags. 23. febrúar 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Vald örorkunefndar er mjög víðtækt samkvæmt 10. grein skaðabótalaga. Ekki aðeins skal nefndin semja stefnumarkandi töflur um miskastig, heldur getur „tjónþoli eða sá sem ábyrgð ber á tjóni“ óskað álits örorkunefndar um miska- eða örorkustig. Þannig er ljóst, að hvert einasta skaðabótauppgjör vegna slyss eftir 1. júlí 1994 getur komið til kasta nefndarinnar og hún mun ráða mestu um fjárhæð skaðabótageiðslna til tjónþola.

Þar sem váttryggingarfélögin munu verða gagnaðili hinna slösuðu í nær því hverju máli fyrir örorkunefndinni er augljóst mál að úrskurðir hennar munu hafa mikla fjárhagslega þýðingu fyrir félögin. Enginn minnsti vafi má því vera á því, að nefndarmenn séu algerlega óháðir félögumum jafnt sem öðrum málsaðilum.

Lækarnir, [X] og [Y], gættu hagsmuna tveggja stærstu váttryggingarfélaganna landsins eftir upphaf verklagsreglna hinn 1. nóvember 1991 þar til síðastliðið sumar. Þeir endurskoðuðu m.a. örorkumöt annarra lækna með hagsmuni félagsins að leiðarljósi og mátu fyrir félögin hvort um tímabundna örorku af völdum slyss væri að ræða eða ekki.

Í mínum huga er staða beggja nákvæmlega hin sama og lögmanna félaganna, sem eru ráðgjafar félaganna um lagalega hlið þessara mála. Lögmennirnir jafnt sem lækarnir eru „faglegir ráðgjafar“ en vinna í þjónustu annars málsaðilans, í þessu tilfelli tryggingarfélagans, og þiggja greiðslu frá honum. Því eru þessir ráðgjafar ekki hlutlausir og óháðir aðilar, t.d. til setu í örorkunefnd, a.m.k. er ljóst, að tjónþolar líta ekki svo á og munu efast um hæfi þeirra.“

Hinn 8. mars 1994 ritaði ég örorkunefnd bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að mér yrðu veittar nánar tilgreindar upplýsingar. Í bréfinu sagði:

- „1. Þess er óskað að [X] og [Y] geri ítarlega grein fyrir eðli og umfangi þeirra starfa, sem þeir hafa tekið að sér fyrir tryggingafélög s.l. 5 ár. Þess er óskað að umboðsmanni verði afhent ljósrit af ráðningar- og verksamningum, sem þeir hafa gert við tryggingafélög á þessum tíma.
2. Þá óskast upplýst, hvort [X] eða [Y] hafi á einhvern hátt tekið þátt í samningu verklagsreglna tryggingafélaganna frá 31. október 1991 við mat á fjártjóni vegna líkamstjóna.
3. Beiðni um álit, sem beint er til örorkunefndar, skulu fylgja ítarleg vottorð lækna

sem stundað hafa tjónþola vegna tjóns hans, sbr. 3. málsl. 3. gr. reglugerðar nr. 335/1993 um starfsháttu örorkunefndar. Hvaða þýðingu hafa slík vottorð fyrir störf nefndarinnar? Endurskoðar eða endurmetur örorkunefnd einhverja þætti slíkra læknisvottorða?

4. Eru líkur á því að vottorð frá læknum slysadeildar [B-spítala], muni fylgja mörgum málum, sem koma munu til kasta örorkunefndar?
5. Loks óskast sent ljósrit af erindisbréfi [X] sem yfirlæknis slysadeildar [B-spítala].“

Svör örorkunefndar bárust mér með bréfi, dags. 16. mars 1994, og segir þar meðal annars svo:

- „1. Greinargerð dr. [X] og dr. [Y] um störf þeirra í þágu váttryggingafélaga s.l. 5 ár fylgja með bréfi þessu. Hvorugur þeirra hefur gert ráðningar- eða verksamning við váttryggingafélög á þeim tíma.
2. Dr. [X] og dr. [Y] upplýsa að hvorugur þeirra hafi á nokkurn hátt tekið þátt í samningu svokallaðra „verklagsreglna tryggingafélaganna frá 31. október 1991 við mat á fjártjóni vegna líkamstjóna“.
3. Vottorð þau sem fylgja skulu beiðnum um álit örorkunefndar skv. 3. málslið 3. gr. reglugerðar nr. 335/1993 hafa eingöngu þýðingu sem upplýsingagögn um tjón sem viðkomandi einstaklingar hafa orðið fyrir. Í þeim verður væntanlega gerð grein fyrir því hver aðdragandi tjóns hafi verið, hvaða áverka hafi verið um að ræða og hvaða meðferð sjúklingur hafi fengið. Á það skal hér lögð rík áhersla að þessi vottorð koma ekki í stað lækni- og skoðunar á tjónþola á vegum nefndarinnar. Læknarnir í nefndinni munu sjálfir skoða þá einstaklinga sem meta skal.

Þau læknisvottorð sem hér um ræðir verða eingöngu notuð sem upplýsingagögn. Hvort nefndin endurskoðar eða endurmetur „einhverja þætti slíkra vottorða“ er erfitt að fullyrða fyrirfram – það hlýtur einfaldlega að ráðast af efni þeirra. Skaðabótalög nr. 50/1993 gera ekki ráð fyrir að nefndin sé einhvers konar yfirmatsnefnd sem byggir mat sitt á aðsendum gögnum.

4. Við teljum sýnt að vottorð frá læknum slysadeildar [B-spítala] muni verða lögð fram í mörgum málum sem koma munu til kasta örorkunefndar. Hið sama á við um þau gögn eins og önnur sem fjallað var um í 3. tölul.
5. Að því er varðar beiðni um ljósrit af erindisbréfi dr. [X] sem yfirlæknis slysadeildar [B-spítala] vísast til skýringa hans í hjálögðu bréfi.

Að því er varðar efni bréfa [A] hrl. og [B] hrl. sem fylgdu áðurgreindu bréfi embættisins telur örorkunefnd ástæðu til að taka eftirfarandi fram:

Í bréfum þessum er mikið fjallað um afskipti váttryggingafélaga af setningu skaðabótalaga. Nefndarmenn í örorkunefnd hafa að sjálfsögðu engin gögn um slíkt og sjá ekki ástæðu til að fjalla neitt um þau atriði. Hver svo sem aðdragandinn að lagasetningunni hefur verið þá voru þessi lög þó sett af Alþingi.

Nefndarmenn telja hugleiðingar lögmannanna um trúnaðarsamband milli lækni og matsbeiðanda annars vegar og milli lækni og sjúklings víðs fjarri öllu því sem almennt er viðurkennt í því sambandi. Þótt læknir taki að sér verkefni á sérsviði sínu fyrir váttryggingafélag þýðir það ekki að hann sé að gæta hagsmuna þess félags með sama hætti og lögmaður gætir hagsmuna umbjóðanda síns. Skyldur lækni- og sérfræðings á sínu sviði eru hinar sömu gagnvart báðum aðilum, sjúklingi og váttryggingafélagi í slíkum tilvikum.

Nefndarmenn eru sem fyrr þeirrar skoðunar að engin þau atvik séu fyrir hendi sem geri umrædda tvo lækna vanhæfa til nefndarstarfanna.

Dr. [X] og dr. [Y] leggja á það áherslu að þeim er ókunnugt um að vátryggingafélög eða aðrir utanaðkomandi aðilar hafi haft áhrif á að þeir voru beðnir að taka sæti í örorkunefnd og að hagsmunir slíkra aðila hafi engin áhrif haft á þá ákvörðun þeirra að taka sæti í nefndinni.“

Með bréfum, dags. 17. mars 1994, gaf ég A og B kost á að gera athugasemdir við framangreint bréf örorkunefndar.

Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 21. mars 1994, en athugasemdir B bárust mér með bréfi, dags. 23. mars 1994.

Hinn 28. mars 1994 upplýsti X starfsmann minn um það, að hann myndi láta af starfi yfirlæknis slyshadeildar [B-spítala] 15. apríl 1994, en taka við stöðu yfirlæknis bæklunardeildar [B-spítala] frá svipuðum tíma.

Af þessu tilefni óskaði ég þess með bréfi, dags. 5. apríl 1994, að örorkunefnd skýrði viðhorf sitt til þess, hvort ósamrýmanlegt gæti talist að gegna stöðu yfirlæknis bæklunarlækningadeildar [B-spítala] á sama tíma og nefndarstarfi í örorkunefnd.

Svör örorkunefndar bárust mér með bréfi, dags. 8. apríl 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Örorkunefnd bendir á að ákvæði 2. mgr. 10. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 mæla fyrir um hæfisskilyrði nefndarmanna. Þar segir að formaður skuli fullnægja skilyrðum laga til að hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara. Engin sérstök hæfisskilyrði eru tilgreind varðandi aðra nefndarmenn nema hvað þeir skulu vera læknar. Síðan segir að um hæfi nefndarmanna til að fara með mál skuli fara eftir reglum laga um sérstakt hæfi dómara. Um sérstakt hæfi dómara eru nú ákvæði í 5. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Nefndarmönnum sýnist ljóst að sú staða kunni að koma upp í einhverjum málum fyrir nefndinni að yfirlæknir bæklunardeildar [B-spítala] þyrfti á grundvelli þeirra lagagreinar að víkja sæti. Það á þó ekkert frekar við um hann en aðra nefndarmenn.

Örorkunefnd lýsir því viðhorfi sínu að ekki teljist ósamrýmanlegt að gegna stöðu yfirlæknis bæklunardeildar [B-spítala] á sama tíma og nefndarstarfi í örorkunefnd.“

Með bréfum, dags. 12. apríl 1994, gaf ég A og B kost á að gera athugasemdir við framangreint bréf örorkunefndar.

Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 15. apríl 1994.

V.

Umfjöllun minni um kvörtun A og B skipti ég í 5 þætti. Ég fjallaði um afmörkun úrlausnarefnisins í lið 1, um hlutverk örorkunefndar í lið 2, og í lið 3 fjallaði ég um starfsgengisskilyrði og skilyrði um almennt og sérstakt hæfi nefndarmanna í örorkunefnd. Í lið 4 tók ég til úrlausnar þáð kvörtunarefni hvort X teldist vanhæfur til setu í örorkunefnd, og um hæfi Y fjallaði ég í lið 5. Í álitinu, dags. 6. maí 1994, segir:

„1.

Í kvörtun A og B eru hvorki bornar brigður á færni né menntun X og Y til þess að eiga sæti í örorkunefnd. Eins og mál þetta er vaxið, álít ég að aðeins komi til úrlausnar, hvort þeir geti átt sæti í örorkunefnd vegna fyrri starfa sinna fyrir tryggingafélög og þeirra starfa, sem þeir gegna nú, svo og annarra atvika, er leitt geta til hagsmunaárekstra.

2.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 er það hlutverk örorkunefndar að láta í té álit um ákvörðun miskastigs og örorkustigs, en tjónþoli eða sá, sem ber ábyrgð á

tjóni, geta hvor um sig óskað slíks álits. Þá geta dómstólar svo og váttryggingarfélag, sem selt hefur bótaskyldum aðila ábyrgðartryggingu, einnig óskað eftir slíku áliti, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 335/1993 um starfsháttu örorkunefndar. Fram kemur í athugasemd við 10. gr. frumvarps þess, er varð að skaðabótalögum nr. 50/1993, að örorkunefnd sé ætlað mikilvægt hlutverk í málum um skaðabætur fyrir líkamstjón (Alpt. 1993, A-deild, bls. 3651). Þá segir í athugasemdum við frumvarpið, að með frumvarpinu sé ætlunin að breyta ríkjandi skipan og fá örorkunefnd einni það hlutverk að meta örorku (Alpt. 1993, A-deild, bls. 3636). Ennfremur segir, að með frumvarpinu verði gerbreying á forsendum og grunni örorkumats. Horfið verði frá mati, sem í aðalatriðum sé talið læknisfræðilegt. Í stað þess komi svonefnt fjárhagslegt örorkumat, sem feli í sér álit á því, hvort og að hve miklu leyti geta tjónþola til að afla vinnutekna hafi skerst varanlega. Loks kemur fram, að niðurstaða örorkunefndar sé ekki bindandi, en gera megi ráð fyrir að málsaðilar sætti sig yfirleitt við hana. Uni aðili eða aðilar ekki niðurstöðunni, verði sá, sem vill fá henni breytt eða hrundið, að leita til dómstóla (Alpt. 1993, A-deild, bls. 3651).

Í 3. mgr. 10. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 er svo fyrir mælt, að örorkunefnd skuli semja töflur um miskastig. Segir í athugasemdum við 4. gr. frumvarps þess, er varð að skaðabótalögum, að örorkunefnd skuli semja töflur, þar sem algengustu tegundir varanlegs miska séu látnar jafngilda tilteknum hundraðshlutum. Við gerð tafnanna skuli lagt til grundvallar að tiltekinn varanlegur miski bitni jafnþungt á hverjum þeim, sem fyrir honum verði, þannig að sami áverki eða sams konar líkamsspjöll leiði að jafnaði til sama miskastigs. Töflurnar eigi því að sýna „læknisfræðilega“ örorkuskerðingu eða miska, en ekki skerðingu á getu til að afla tekna (Alpt. 1993, A-deild, bls. 3643).

3.

Að meginstefnu til er val ráðherra á nefndarmönnum, sem skipa skal í örorkunefnd, komið undir mati hans. Vali ráðherra eru þó settar skorður bæði af settum ákvæðum og grundvallarreglum stjórnarsýsluréttar. Verða nefndarmenn örorkunefndar t.d. að uppfylla almenn hæfisskilyrði, sem gilda um viðkomandi stöðu.

Í 2. mgr. 10. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 eru ákveðin starfsgengisskilyrði, sem nefndarmenn örorkunefndar verða að uppfylla. Tveir nefndarmanna skulu vera læknar, en einn lögfræðingur. Skal lögfræðingurinn jafnframt uppfylla skilyrði laga til skipunar í embætti hæstaréttardómara. Eins og áður segir, eru ekki brigður bornar á að nefndarmenn örorkunefndar uppfylli þessi starfsgengisskilyrði. Aftur á móti er því haldið fram af A og B, að X og Y séu ekki hæfir til setu í nefndinni, þar sem þeir muni verða oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála á grundvelli 5. málsl. 2. mgr. 10. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993.

Eins og nánar kemur fram í skýrslu minni fyrir árið 1992, bls. 108, verður að ganga 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 5. málsl. 2. mgr. 10. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 er kveðið svo á, að um sérstakt hæfi nefndarmanna örorkunefndar gildi reglur laga um sérstakt hæfi dómara, en þær er að finna í 5. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Þar sem þessar reglur fela í sér strangari hæfisskilyrði en ákvæði II. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, ganga þær framar stjórnarsýslulögunum, sbr. 2. mgr. 2. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Tilvísun skaðabótalaga nr. 50/1993 í 5. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála miðar ekki eingöngu að því að hindra að óviðkomandi sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir örorkunefndar, 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. Þá ber einnig að hafa í huga, að í matsgerðum örorkunefndar verður iðulega fjallað um mikla fjárhagslega hagsmuni og oft mun mat ráða miklu um niðurstöðu. Við skýringu ákvæðanna ber einnig að líta til þess, að ekki liggur neitt fyrir um það í gögnum málsins, að vandkvæði hafi verið á því að finna hæfa lækna til setu í nefndinni.

4.

4.1

Af hálfu A og B er því haldið fram, að þar sem X hafi unnið fyrir [váttryggingarfélagið R], verði hann vanhæfur í málum, sem umrætt félag á hlut að. Þar sem um sé að ræða slíkan fjölda mála, sem hann verði vanhæfur í, teljist hann almennt ekki hæfur til setu í örorkunefnd. Þá beri að líta til þess, að X hafi tekið að sér þessi störf, þegar váttryggingarfélagin voru að reyna að brjóta sér leið til nýrra háttá, meðal annars í því skyni að ná fram lækun bótafjárhæða vegna líkamstjóns.

Þar sem óumdeilt er, að váttryggingarfélag muni fyrirsjáanlega eiga hagsmuna að gæta í mörgum þeirra mála, sem fyrir nefndina verða lögð, verður að telja ljóst, að fyrirsvarsmenn og starfsmenn váttryggingarfélaga séu almennt ekki hæfir til setu í örorkunefnd. X er aftur á móti ekki starfsmaður váttryggingarfélags og af gögnum málsins verður heldur ekki séð að hann hafi verið það. Hins vegar hefur X unnið að ákveðnum og afmörkuðum verkefnum fyrir [váttryggingarfélagið R]. Við mat á því, hvort X verði af þessum sökum talinn vanhæfur til þess að fara með mál, sem umrætt váttryggingarfélag er aðili að eða á þar að öðru leyti verulegra hagsmuna að gæta, verður meðal annars að líta til þess, hvers eðlis og hversu umfangsmikil verkefni voru, í hve langan tíma hann vann að þessum verkefnum fyrir umrætt tryggingarfélag og hvernig starfssambandinu við það var að öðru leyti háttáð.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, tók X að sér tiltekin verkefni fyrir [váttryggingarfélagið R] frá því í nóvembermánuði árið 1992 og vann að þeim um sjö mánaða skeið. Fram kemur í bréfi X, dags. 13. mars 1994, að verkefni hafi falist í því að lesa yfir hluta af þeim örorkuvottorðum, sem bárust tryggingafélaginu. Þá hafi hann metið einstaka sjúklinga með tilliti til vinnufærni. Loks hafi hann samið nokkur örorkumöt. X bendir á, að aðrir lækna hafi einnig sinnt sambærilegum verkefnum fyrir umrætt váttryggingarfélag á þessum tíma. Í fyrrnefndu bréfi X kemur einnig fram, að samband hans við umrætt váttryggingarfélag hafi verið svo laust í reipunum, að ekki hafi verið gerður neinn ráðningarsamningur eða formlegur verksamningur. Hann hafi hins vegar gert váttryggingarfélaginu reikning, þar sem tímakaup var miðað við ákveðinn fjölda sérfræðieininga miðað við samning Læknafélags Reykjavíkur og Tryggingastofnunar ríkisins. Hafi hann komið til tryggingafélagsins á eins til tveggja vikna fresti og tekið við verkefnum og sinnt þeim á stofu sinni.

X starfaði sem sjálfstæður sérfræðingur og tók að sér tiltekin verkefni fyrir [váttryggingarfélagið R], eins og áður er lýst. Umfang þessara starfa og tengsl hans við félagið voru ekki slík, að þau leiði út af fyrir sig til þess, að hann sé vanhæfur til að fjalla í örorkunefnd um mál, sem snerta félagið. Ekki verður heldur séð af gögnum málsins, að X hafi staðið þannig að verki, að vanhæfi valdi. Hann vann þessi störf sín hins vegar, eins og á hefur verið bent, á þeim tíma er váttryggingarfélag voru að móta nýjar starfsreglur um útreikning bóta fyrir líkamstjón. Fallast verður á það með lögmönnum þeim, sem hafa borið fram kvörtun þessa, að við þessar aðstæður hafi hæfi manna, sem á nefndum tíma höfðu starfað að sams konar málum og koma til kasta örorkunefndar, verið brýnt athugunarefni, þegar skipað var í örorkunefnd. Ég tel hins vegar, að niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins verði ekki hnekkt á grundvelli reglna stjórnsýsluréttar um almennt vanhæfi. Var

eðli umræddra starfa X og tengslum hans við nefnt váttryggingarfélag að mínum dómi ekki þannig háttað, að réttmætar efasemdir verði hafðar um óhlutdrægni hans í störfum í örorkunefnd.

4.2.

A og B benda ennfremur á, að X hafi verið yfirlæknir slysadeildar B-spítalans og sé nú yfirlæknir bæklunarlækningadeildar. Muni hann sjálfur semja læknisvottorð, sem verði meðal þeirra skjala, sem örorkunefnd muni grundvalla úrlausnir sínar á. Muni X þannig í starfi sínu þurfa að taka afstöðu til réttmætis þeirra vottorða, sem hann hafi samið og beri ábyrgð á.

Samkvæmt 12. gr. læknalaga nr. 53/1988 er lækni skylt að láta hinu opinbera í té vottorð um sjúklinga, er hann annast, þegar slíkra vottorða er krafist vegna skipta sjúklinga við hið opinbera. Samkvæmt 11. gr. laganna ber lækni að sýna varkárni og nákvæmni við útgáfu vottorða og annarra læknaýfirlýsinga. Skal hann votta það eitt, er hann veit sönnur á. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. reglna nr. 586/1991, um gerð og útgáfu læknisvottorða, skulu lækna hafa tilgang læknisvottorðs í huga við útgáfu þess. Samkvæmt 4. gr. reglnanna eiga lækna meðal annars að hafa í huga, að læknisvottorð getur orðið gagn, sem getur haft afgerandi þýðingu fyrir úrskurð opinberra aðila.

Beiðni um álit, sem beint er til örorkunefndar, skulu fylgja „ítarleg vottorð lækna sem stundað hafa tjonþola vegna tjóns hans“, eins og segir í 3. málsl. 3. gr. reglugerðar nr. 335/1993 um starfsháttu örorkunefndar.

Í c- og g-liðum 5. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála kemur meðal annars fram, að dómari sé vanhæfur til að fara með mál, ef hann hafi verið mats- eða skoðunarmaður um sakarefnið, eða fyrir hendi séu önnur atvik eða aðstæður, sem séu fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans með réttu í efa. Þegar nefndarmaður örorkunefndar hefur áður tekið að sér lækni skoðun á sjúklingi og látið í ljós mat sitt á ástandi sjúklings og í sumum tilvikum batahorfum, verður að telja, að staða læknis í málinu sé ekki ósvipuð og skoðunarmanns. Með vísan til g-liðar 5. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verður að telja, að nefndarmaður örorkunefndar sé vanhæfur til meðferðar máls, hafi hann áður annast lækni skoðun á aðila málsins og látið í ljós mat sitt á ástandi sjúklings í læknisvottorði í tilefni af sama tjóni og örorkunefnd fær síðar til meðferðar skv. 10. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Ég tel það einnig styrkja þessa niðurstöðu, að á milli sjúklings og læknis er ákveðið trúnaðarsamband og ber lækni meðal annars að *upplýsa* sjúkling um ástand, meðferð og horfur, sbr. 10. gr. læknalaga nr. 53/1988. Þá ber lækni einnig ábyrgð á greiningu og meðferð sjúklings sinna, sbr. 2. mgr. 9. gr. sömu laga. Vegna þessa sambands, sem er á milli læknis og sjúklings hans, verður lækni vart talinn óvilhallur til þess að meta fjárhagslegt tjón sjúklings síns vegna líkamstjóns, sem lækni hefur áður greint og ákveðið, að viðlagðri ábyrgð, hvaða meðferð skuli hljóta. Með vísan til g-liðar 5. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verður að telja, að dómari, sem hefði komið að sakarefni með framangreindum hætti og hefði slík tengsl við annan aðila máls, yrði vanhæfur til þess að fara með slíkt mál. Af þeim sökum verður að telja að nefndarmaður örorkunefndar sé einnig vanhæfur við þessar aðstæður, sbr. 5. málsl. 2. mgr. 10. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993.

Þótt telja verði X vanhæfan til þess að taka þátt í meðferð þeirra mála, sem sjúklingar hans eiga aðild að, liggur ekki fyrir, að þar sé um að ræða svo mörg mál, að þessi ástæða ein geri hann almennt vanhæfan til setu í örorkunefnd.

4.3.

A og B benda jafnframt á, að lækna á bæklunarlækningadeild B-spítala, undirmenn X, muni semja mörg þeirra læknisvottorða, sem verði meðal þeirra skjala, sem örorku-

nefnd muni grundvalla úrlausnir sínar á. Muni X þannig í starfi sínu þurfa að taka afstöðu til réttmætis þeirra vottorða, sem undirmenn hans á bæklunarlækningadeild hafi samið og beri ábyrgð á. Af hálfu A og B er á því byggt, að þessar aðstæður valdi vanhæfi, og þar sem hér sé um svo mörg mál að ræða, teljist X almennt vanhæfur til setu í örorkunefnd.

Með bréfi örorkunefndar, dags. 8. apríl 1994, fylgdu upplýsingar frá tölvudeild B-spítalans. Þar kemur fram, að árið 1993 hafi komið 22.598 einstaklingar í 26.135 skipti á slysadeild B-spítalans. Á endurkomudeild hafi komið 6.330 einstaklingar vegna slysa. Aftur á móti hafi einungis 325 sjúklingar verið lagðir slasaðir inn á bæklunarlækningadeild B-spítalans. Á bæklunarlækningadeild Landspítalans hafi aftur á móti verið lagðir inn 37 einstaklingar árið 1993, en það ár komu 2.248 slasaðir einstaklingar á slysadeild Landspítalans í 2.289 skipti. Þá kemur fram, að sú breyting hafi orðið á í byrjun ársins 1994 að bráðavöktum sé nú skipt jafnt á milli B-spítala og L-spítala og muni því heldur fleiri sjúklingar verða meðhöndlaðir á L-spítala í framtíðinni.

Þegar litið er til fjölda þeirra, sem slasast og koma á B-spítalann og L-spítalann, virðist ljóst að hlutfallslega mjög fáir þeirra leggjast inn á bæklunarlækningadeild B-spítalans. Þá verður heldur ekki fullyrt, að tjón þeirra, sem leggjast inn á bæklunarlækningadeildina, sé í öllum tilvikum bótaskyld, þannig að til kasta örorkunefndar muni koma.

Örorkunefnd hefur enn sem komið er ekki tekið nein mál til meðferðar. Liggja því engin gögn fyrir um það, í hve mörgum málum, sem fyrir nefndina verða lögð, muni liggja fyrir læknisvottorð frá undirmönnum X á bæklunarlækningadeild. Með hliðsjón af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, er ekki hægt að fullyrða á þessari stundu, að fyrir-sjáanlega verði um að ræða *mörg mál* með tilliti til heildarfjölda þeirra mála, sem fyrir örorkunefnd munu verða lögð. Þegar af þessari ástæðu þykir því ekki verða séð að starfi X, sem yfirlæknir bæklunarlækningadeildar, valdi því að hann verði almennt talinn vanhæfur til þess að eiga sæti í örorkunefnd. Eins og hér stendur á, tel ég því ekki þörf á að leysa nánar úr því, hvort og þá í hvaða tilvikum X verði vanhæfur til meðferðar mála í örorkunefnd á grundvelli 5. másl. 2. mgr. 10. gr. skaðabótalaga nr. 50/1991, sbr. 5. gr. laga nr. 91/1991, þegar í málum liggja fyrir læknisvottorð frá undirmönnum hans á bæklunarlækningardeild B-spítalans.

5.

5.1.

Af hálfu A og B er því haldið fram, að þar sem Y hafi unnið fyrir váttryggingarfélagið S, verði hann vanhæfur í þeim málum, sem umrætt félag eigi hlut að. Þar sem um sé að ræða slíkan fjölda mála, sem hann verði vanhæfur í, teljist hann almennt ekki hæfur til setu í örorkunefnd. Þá beri að líta til þess, að Y hafi tekið að sér þessi störf, þegar váttryggingarfélagin voru að reyna að brjóta sér leið til nýrra háttá meðal annars í því skyni að ná fram lækkun bótafjárhæða vegna líkamstjóns.

Í bréfi Y frá 3. september 1993 kemur fram, að um áramótin 1992/1993 hafi hann fyrst tekið að sér að fara yfir örorkumöt í erfiðum málum fyrir [váttryggingarfélagið S]. Hafi hann athugað u.þ.b. 15–20 mál fyrir váttryggingarfélagið. Þá hafi hann ennfremur unnið að nokkrum svonefndum tveggjalæknamötum. Ekki hafi verið gerður neinn vinnusamningur eða formlegur verksamningur. Hann hafi hins vegar gert váttryggingarfélaginu reikning, þar sem tímakaup var miðað við ákveðinn fjölda sérfræðieininga miðað við samning Læknafélags Reykjavíkur og Tryggingastofnunar ríkisins. Þá áréttar Y, að hann hafi ekki nein önnur tengsl við umrætt tryggingafélag.

Með hliðsjón af eðli og umfangi þeirra verkefna, sem Y gegndi fyrir váttryggingarfélagið S, og þeim tengslum, sem hann hafði við váttryggingarfélagið, verður að telja, að það valdi ekki vanhæfi hans í örorkunefnd til meðferðar mála, er snerta umrætt váttryggingarfélag. Þá verður heldur ekki séð af gögnum málsins, að framganga Y við þessi störf

hafi verið með þeim hætti, að vanhæfi valdi. Verður því ekki fallist á, að Y sé almennt vanhæfur til setu í örorkunefnd af þessari ástæðu.

5.2.

Fram kemur í bréfi, sem A, B o.fl. rituðu dóms- og kirkjumálaráðherra 5. ágúst 1993, að hæfi Y sé dregið í efa, þar sem hann hafi tekið saman rit, er nefnist „Nokkur sjónarmið lækni varðandi lækisfræðilegt örorkumat“. Hafi Tryggingaskólinn gefið ritið út í apríl 1992 og hafi það verið notað við skólann til kennslu. Telja þeir, að í ritinu komi fram mjög umdeilanlegar kenningar. Í bréfi, sem þeir X og Y rituðu dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, segir, að ritið veiti almennar upplýsingar, þótt allir séu ekki á einu máli um það, sem þar standi.

Þegar dómari tjáir sig um úrlausnarefni máls, áður en dómur gengur, verður hann yfirlétt vanhæfur til meðferðar og dómsálagningar þess á grundvelli g-liðar 5. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, sbr. t.d. eftirtalda dóma í dómasafni Hæstaréttar: H 1967:682 og H 1971:923. Aftur á móti verður dómari yfirlétt ekki vanhæfur til meðferðar máls, þótt hann hafi ritað fræðiritgerð eða haldið fyrirlestra, nema hann hafi þar fjallað sérstaklega um hlutaðeigandi mál.

Í umræddu riti Y er ekki fjallað um einstök mál, heldur ýmis viðhorf um lækisfræðilega örorku. Ekki verður fallist á, að þetta rit muni fyrirsjáanlega valda vanhæfi Y í málum, sem kunna að koma fyrir örorkunefnd, enda þótt skiptar skoðanir kunni að vera um ýmis sjónarmið, sem fram koma í ritinu.

6.

Niðurstaða

Með tilliti til þeirra gagna, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður ekki séð, að læknarnir X og Y verði fyrirsjáanlega vanhæfir til meðferðar svo margra mála, sem fyrir örorkunefnd munu koma, að telja beri þá almennt vanhæfa til setu í örorkunefnd.“

21.0. Stjórnun fiskveiða.

21.1. Stjórn fiskveiða á alþjóðlegu hafsvæði. Lagaheimild reglugerðar. Þjóðaréttur. (Mál nr. 894/1993)

Áhafnir nokkurra fiskiskipa leituðu til umboðsmanns og kvörtuðu yfir setningu reglugerðar nr. 379/1993, um verndun smáfisks á alþjóðlegu hafsvæði í Barentshafi, en með reglugerðinni voru allar togveiðar íslenskra skipa bannaðar um tiltekinn tíma á hluta hafsvæðisins.

Í niðurstöðu umboðsmanns sagði að íslensk skip væru ávallt undir lögsögu íslenskra stjórnvalda, einnig utan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Íslenska ríkið hefði að þjóðarétti sama rétt til þess að stjórna fiskveiðum íslenskra skipa á úthafinu og í eigin efnahagslögsögu, en samkvæmt meginreglu þjóðaréttar um frelsi á úthafinu gætu erlend ríki ekki haft afskipti af veiðum íslenskra skipa á alþjóðlegu hafsvæði. Þá tók umboðsmaður fram að samkvæmt þjóðarétti væru ýmsar skyldur lagðar á ríki og væru m.a. ákvæði í hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna sem legðu á ríki skyldur um virka lögsögu á skipum er sigla undir fána þeirra, og ákvæði sem gerðu ráð fyrir að ríki ákvæðu ríkisborgurum sínum leyfilegan afla á úthafinu og ynnu að verndar-ráðstöfunum.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 34/1976 er ráðherra heimilt að setja reglur um veiðar utan fiskveiðilandhelgi Íslands, skv. 1. mgr. greinarinnar, til að framfylgja alþjóðasamningum, og skv. 2. mgr. greinarinnar getur ráðherra sett aðrar þær reglur, er honum þykir þurfa. Leit umboðsmaður svo á að í 2. mgr. fælist almenn heimild til að setja nauðsynlegar reglur óháð fyrirmælum alþjóðasamninga og að heimild í 1. gr. laga nr. 34/1976 næði því almennt til svæða utan fiskveiðilandhelgi Íslands. Umboðsmaður taldi reglugerð nr. 379/1993, sem sett var á grundvelli laganna, því ekki ganga lengra en lögin heimila. Þá taldi umboðsmaður nægilega fram komið að reglugerðin hefði byggst á lögum sjónarmiðum og að forsvaranlega hefði verið staðið að undirbúningi hennar. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til athugasemda við þá ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins að setja umrædda reglugerð.

I.

Hinn 28. september 1993 barst mér símskeyti áhafna nokkurra fiskiskipa þar sem þeir kvarta yfir setningu reglugerðar nr. 379/1993, um verndun smáfisks á alþjóðlegu hafsvæði í Barentshafi. Samkvæmt reglugerðinni voru frá og með 24. september 1993 til og með 31. desember 1993 allar togveiðar íslenskra fiskiskipa bannaðar á nánar tilgreindum hluta alþjóðlegs hafsvæðis í Barentshafi.

II.

Ég ritaði sjávarútvegsráðherra bréf, dags. 1. október 1993, og fór þess á leit af ofangreindu tilefni að sjávarútvegsráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunarinnar. Ég óskaði ennfremur eftir því, að ráðuneytið skýrði þau sjónarmið, sem reglugerð nr. 379/1993 væri byggð á, og gerði grein fyrir því, hvaða upplýsingar og rannsóknir hefðu legið til grundvallar setningu reglugerðarinnar.

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 22. október 1993. Í því kom m.a. eftirfarandi fram:

„Um miðjan ágústmánuð s.l. hófu íslenskir togarar veiðar á svæði í Barentshafi, sem kallað hefur verið „Smugan“ þar sem það liggur milli fiskveiðilögsögu Noregs og

Rússlands og fiskverndarsvæðisins við Svalbarða og er hafsvæði þetta því alþjóðlegt. Veiðar gengu vel í fyrstu og fjölgaði togurum strax mjög og að fáum dögum liðnum voru um 30 skip að veiðum á þessu svæði.

Fljótlega eftir að veiðar íslensku skipanna hófust á þessu svæði, kom fram í fjölmiðlum í Noregi, að mikið væri um mjög smáan þorsk í afla skipanna. Höfðu eftirlitsmenn frá norsku strandgæslunni farið um borð í íslensku togarana, stærðarmælt afla skipanna og athugað veiðarfæri þeirra. Var það í samræmi við rannsókn Norðmanna sbr. fylgiskjal 1, sem sýndu verulegt magn smáþorsks bæði í norskri fiskveiðilögsögu og á hluta „Smugunnar“. Leiddi þessi rannsókn til þess að Norðmenn þann 25. ágúst bönnuðu veiðar á stóru svæði, sem að hluta til náði til suðvesturhluta „Smugunnar“.

Staðfestu íslenskir togaramenn í tilkynningum til útgerða og viðtölum við fjölmiðla, að þorskurinn væri smár en þó einkum ef afli væri lítill. Kemur þetta m.a. fram í keyti, sem sent var ráðuneytinu 21. ágúst 1993, [. . .]

Þann 16. september barst ráðuneytinu svo sérstök tilkynning frá norska sjávarútvegsráðuneytinu um mælingar, sem fram höfðu farið um borð í íslenskum togurum á tímabilinu frá 28. ágúst til 14. september 1993, [. . .].

Í framhaldi af þessu var óskað eftir því við norsk stjórnvöld, að íslenskur eftirlitsmaður frá Landhelgisgæslunni færi með norsku eftirlitsskipi til eftirlits og mælinga á afla íslensku skipanna. Féllust norsk stjórnvöld á þessa málaleitan sjávarútvegsráðuneytisins og 18. september fór starfsmaður íslensku Landhelgisgæslunnar til Noregs til þess að sinna þeim starfa.

Dagana 20., 21., og 22. september bárust ráðuneytinu síðan skýrslur um mælingar um borð í fimm íslenskum togurum og sýndu þær mjög hátt hlutfall smáþorsks í afla þeirra, [. . .].

Niðurstöður þessara mælinga voru eftirfarandi:

Dags.	Skip	Staðsetning	Þorskafli	Undir 47 cm	Undir 55 cm
20.9	[M]	73.25°N–36.24°A	800 kg	17,9%	31,0%
20.9	[S]	73.35°N–35.29°A	1.000 kg	20.1%	28.1%
21.9	[B]	73.18°N–36.55°A	1.000 kg	22.8%	34.5%
22.9	[S]	73.53°N–35.40°A	500 kg	36.1%	45.4%
22.9	[S]	73.45°N–35.40°A	160 kg	17.2%	29.7%

Til skýringa á þessari töflu skal þess getið að íslensk og norsk stjórnvöld hafa ekki sömu viðmiðun þegar ákvörðun er tekin um lokanir veiðisvæða. Íslensk stjórnvöld miða við, að fjöldi þorsks undir 55 cm fari ekki yfir 25% af fjölda einstaklinga í togi. Sömu viðmiðun notar Hafrannsóknastofnunin við ákvörðun skyndilokana samkvæmt 8. gr. laga nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Norsk stjórnvöld miða aftur við 47 cm og 15%.

Þann 23. september barst síðan skýrsla frá íslenska eftirlitsmanninum um mælingu um borð í íslenskum togara, sem var að veiðum allmiklu norðar. Reyndist lítið sem ekkert um smáþorsk í afla hans, [. . .].

Að þessum upplýsingum fengnum frá hinum íslenska eftirlitsmanni, gerði Hafrannsóknastofnunin þann 23. september 1993 tillögu um lokun svæðis í suðvesturhluta „Smugunnar“. Sama dag gaf ráðuneytið út reglugerð um verndun smáfisks á alþjóðlegu hafsvæði í Barentshafi, sem tók gildi daginn eftir. Voru í þessari reglugerð bannaðar allar togveiðar, í samræmi við tillögur Hafrannsóknastofnunarinnar.

Reglugerð nr. 379/1993, um verndun smáfisks á alþjóðlegu hafsvæði í Barentshafi var gefin út með stöð í lögum nr. 34, 17. maí 1976, um veiðar íslenskra skipa utan fisk-

veiðilandhelgi Íslands. Samkvæmt 1. gr. þessara laga er ráðherra veitt víðtæk heimild til setningar reglna um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands, því í henni segir:

„Sjávarútvegsráðherra setur með reglugerð þær reglur um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands, sem nauðsynlegar þykja til þess að framfylgt verði ákvæðum alþjóðasamninga, sem Íslendingar eru að gerast aðilar að, eða þá samninga, sem gerðir eru milli íslenskra og erlendra stjórnvalda.

Ráðherra er auk þess heimilt að setja aðrar þær reglur um þessar veiðar, sem honum þykir þurfa, svo sem til samræmingar við reglur þær er gilda um veiðar íslenskra skipa í fiskveiðilögsögu Íslands.“

... Vegna þessa máls, sem hér er til umfjöllunar skiptir máli heimild 2. mgr. 1. gr. þar sem ráðherra er heimilað að setja reglur um veiðar utan fiskveiðilandhelgi Íslands, sem honum þykir þurfa til samræmingar við reglur, sem gilda um veiðar íslenskra skipa innan fiskveiðilandhelginnar.

Tilgangur lagasetningarinnar er skýr og ótvíræður að þessu leyti. Augljóst er að óviðunandi þótti af þjóð, sem er frumkvöðull á sviði fiskveiðistjórnunar og skynsamlegrar nýtingar fiskimiðanna, að engar eða aðrar reglur giltu um veiðar utan eigin lögsögu en innan hennar. Voru hér einkum hafðar í huga reglur um möskvastærðir, lágmarksstærðir fisktegunda og friðunarsvæði.

... Á grundvelli laga nr. 81/1976 [um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands] hafa verið gefnar út fjölmargar reglugerðir um möskvastærðir, lágmarksstærðir fisktegunda, friðunarsvæði og önnur atriði er lúta að stjórn fiskveiða. Í þeim tilvikum, sem nauðsynlegt hefur verið talið, að reglurnar tækju einnig til veiða utan fiskveiðilandhelginnar, hafa reglugerðirnar einnig verið gefnar út með stoð í lögum nr. 34/1976. Má í því sambandi benda á reglugerð nr. 106/1985, um möskvastærðir loðnunóta, reglugerð nr. 38/1991, um möskvastærðir í togvörpum, möskvamæla og mæliaðferðir, en þessar reglugerðir taka fyrst og fremst til möskvastærða í veiðarfærum og þótti nauðsyn á að sömu reglur giltu, hvort sem veiðarfærin væru notuð utan eða innan fiskveiðilögsögunnar.

... Framkvæmd svæðalokana með reglugerðum á grundvelli [6. og 7. gr. laga nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands] hefur um langt árabil verið með þeim hætti, að Hafrannsóknastofnunin gerir tillögu til ráðuneytisins um lokun tiltekins svæðis. Hafrannsóknastofnunin byggir tillögur sínar um lokanir svæða á upplýsingum, sem stofnunin fær við eigin rannsóknir, frá sérstökum veiðieftirlitsmönnum Fiskistofu (áður ráðuneytisins) eða starfsmönnum Landhelgisgæslu. Gerir stofnunin tillögu til ráðuneytisins bæði um mörk friðunarsvæðisins og gildistíma veiðibanns. Fer eftir aðstæðum hverju sinni, hvort Hafrannsóknastofnunin leggur til að lokunin verði tíma-bundin eða ótímabundin og fer það m.a. eftir því, hvort ætla megi að ástandið á veiðisvæðinu breytist fljótt og hvaða möguleikar eru á því að kanna svæðið. Mörk svæðisins eru ákveðin þannig að reynt er að tryggja að svæðið þar sem smáfiskurinn fékkst, lokist allt og eru því mörk þess dregin nokkru utan við veiðisvæðið.

Hefur á hverju ári komið til fjölmargra lokana veiðisvæða innan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Hins vegar hefur lögum nr. 34/1976 aðeins verið beitt til lokunar veiðisvæða vegna smáloðnu.

Þegar upplýsingar lágu fyrir um aflsamsetningu íslensku togaranna, sem veiðar stunduðu í „Smugunni“, og um svæðið gerði Hafrannsóknastofnunin tillögu til ráðuneytisins um lokun ákveðins svæðis. Ráðuneytið fór að tillögu stofnunarinnar og gaf

út reglugerð um verndun smáfisks á alþjóðlegu hafsvæði í Barentshafi. Framkvæmdin var í fullu samræmi við fjölmargar ákvarðanir sama efnis, sem lúta að friðun fiskistofna innan íslenskrar fiskveiðilögsögu.“

Athugasemdir [. . .] framkvæmdastjóra Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, við bréf ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 16. febrúar 1994, en [F] skipstjóri, sem stóð í forsvari fyrir áhafnir fiskiskipanna, veitti honum umboð til þess. Kemur þar fram sú skoðun, að reglugerðina skorti lagastoð, auk þess sem undirbúningur hafi verið ónógur og að Hafrannsóknastofnunina skorti heimild til þess að gera tillögur um veiðar utan fiskveiðilögsögu Íslands.

III.

Í álitinu mínu, dags. 22. apríl 1994, tók ég þetta fram um heimildir íslenskra stjórnvalda til að stjórna fiskveiðum íslenskra skipa á úthafinu, um lagaheimild reglugerðarinnar og undirbúning að setningu hennar:

„Íslensk skip eru ávallt undir lögsögu íslenskra stjórnvalda, sbr. t.d. 2. tl. 4. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Gildir það einnig utan fiskveiðilögsögunnar. Meginregla þjóðaréttar um frelsi á úthafinu og þar með frjálsar veiðar er bindandi fyrir ríki, þannig að erlend ríki geta ekki haft afskipti af veiðum íslenskra skipa á alþjóðlegu hafsvæði. Það er hins vegar grundvallarkenning íslensks réttar, að þjóðaréttur sé ekki bindandi fyrir þegna ríkisins né geti þeir byggt á honum rétt, nema skýrt sé kveðið á um annað. Er það helst alþjóðlegir mannréttindasáttmálar, sem þegar ríkis geti leitt beinan rétt af. Í hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. auglýsingu nr. 7/1985 um fullgildinguna Íslands, eru ákvæði í VII. hluta um úthafið. Er þar ekki að finna nein ákvæði um réttindi einstaklinga. Þvert á móti leggur 94. gr. sáttmálans ýmsar skyldur á ríki um virka lögsögu og stjórn í stjórnarfars-, tækni- og félagsmálum yfir skipum, sem sigla undir fána þess. Í 2. kafla VII. hluta sáttmálans, um verndun og stjórnun hinna lífrænu auðlinda úthafsins, kemur einnig fram, að það eru ríki, sem hafa rétt til þess að láta ríkisborgara sína stunda veiðar á úthafinu, sbr. 116. gr. sáttmálans. Í 1. tl. 119. gr. hans er ákvæði, sem gerir ráð fyrir, að ríki ákveði leyfilegan afla og geri aðrar verndunarráðstafanir.

Er því ljóst að íslenska ríkið hefur að þjóðarétti sama rétt til þess að stjórna fiskveiðum íslenskra skipa á úthafinu og í eigin efnahagslögsögu. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 34/1976 er ráðherra heimilt að setja þær reglur um veiðar utan fiskveiðilandhelgi Íslands. 1. gr. hljóðar svo:

„Sjávarútvegsráðherra setur með reglugerð þær reglur um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands, sem nauðsynlegar þykja til þess að framfylgt verði ákvæðum alþjóðasamninga, sem Íslendingar eru að gerast aðilar að, eða þá samninga, sem gerðir eru milli íslenskra og erlendra stjórnvalda.

Ráðherra er auk þess heimilt að setja aðrar þær reglur um þessar veiðar, sem honum þykir þurfa, svo sem til samræmingar við reglur þær, er gilda um veiðar íslenskra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands.“

Í greinargerð með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 34/1976, segir:

„Samkvæmt gildandi lögum hefur ráðherra rúmar heimildir til þess að setja reglur um veiðar íslenskra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands. Hins vegar getur hann ekki sett slíkar reglur um veiðar utan landhelgi, nema til þess að framfylgt verði ákvæðum þeirra alþjóðasamninga um fiskveiðar, sem Íslendingar eru aðilar að. Ber orðið brýna nauðsyn til að rýmka heimildir til stjórnunar veiða íslenskra skipa utan landhelgi, þar sem Íslendingar vilja oft og þurfa að ganga lengra til takmörkunar veiða, en alþjóðasamningar. Síldveiðar íslenskra skipa í Norðursjó eru dæmi um þetta, en stjórn-

un þeirra, umfram það sem Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndin hefur ákveðið, hefur til þessa fyrst og fremst byggst á samvinnu við skipstjóra og útvegsmenn íslensku bátanna. Þótt sú samvinna hafi verið góð, hefur samt tilfinnanlega skort lagaheimild til þess að setja bátunum veiðireglur.

Ef Íslendingar einhverra ástæðna vegna geta ekki samþykkt þær reglur, sem alþjóðanefndirnar setja um einhverjar tiltekna veiðar, en vilja samt stunda slíkar veiðar og takmarka þær sjálfir, þá er eins og málum er nú háttáð ekki fyrir hendi lagaheimild til þess að setja reglur þar um. Úr þessu er frumvarpi þessu ætlað að bæta.

Þá er þess að geta, að eftirlit með því að haldnar séu reglur um veiðar í fiskveiðilandhelginni getur orðið erfitt, ef ekki er hægt að setja sams konar reglur um veiðar utan landhelginnar. Íslendingar hafa t.d. strangari reglur um lágmarksstærðir fisktegunda og um möskvastærðir botnvörpu, en ákvæði alþjóðasamþykktu eru um sama efni. Þykir nauðsynlegt vegna eftirlits og eðli málsins samkvæmt, að íslensk skip séu háð sömu reglum að þessu leyti hvort heldur þau veiða innan eða utan landhelgi.“ (Alpt. 1975, A–deild, bls. 1361.)

Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 34/1976 er tekið fram, að sjávarútvegsráðherra hafi heimild til að setja reglur um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands til að framfylgja alþjóðasamningum. Ég lít svo á, að síðan sé í 2. mgr. 1. gr. veitt almenn heimild til að setja nauðsynlegar reglur, óháð fyrir mælum alþjóðasamninga og hvort sem þeim er til að dreifa eða ekki. Ákvæði 2. mgr. 1. gr. „um þessar veiðar“ skil ég sem tilvísun til veiða íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands, sbr. 1. mgr. 1. gr., en ekki sé um neina takmörkun að ræða við hafsvæði, sem alþjóðasamningar ná til. Í tilvitnaðri greinargerð með frumv. til laga nr. 34/1976 kemur og fram, að megin tilgangur laga nr. 34/1976 var að veita heimild til að setja reglur um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands. Ég tel því, að heimild 1. gr. laga nr. 34/1976 nái almennt til svæða utan fiskveiðilandhelgi Íslands. Reglugerð nr. 379/1993 er sett á grundvelli þessara laga og verður því ekki talið, að hún gangi að þessu leyti lengra en lögin heimila.

Að öðru leyti eru hendur sjávarútvegsráðherra lítt bundnar um það, hvernig hann hagar þeim reglum, sem hann setur með stoð í lögum nr. 34/1976, en bundinn er hann samt af almennum reglum stjórnisýsluréttar, meðal annars um undirbúning máls, jafnræði og að ekki sé lengra gengið í takmörkunum en efni standa til, sbr. nú meginreglur 10.–12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Um tilgang veiðireglna, sem setja má um veiðar samkvæmt lögum nr. 34/1976, er í 2. mgr. 1. gr. laganna nefnd sem dæmi samræming við reglur þær, er gilda um veiðar íslenskra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í því sambandi má benda á, að reglur að efni til hliðstæðar þeim reglum, sem reglugerð nr. 379/1993 geymir, hafa verið settar á grundvelli laga nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Reglugerð nr. 379/1993 var sett að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar um lokun þess svæðis, sem reglugerðin tók til. Telja verður Hafrannsóknarstofnun bæra til þess að veita umsögn sína og gera tillögur um takmarkanir á veiðum utan lögsögunnar. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 22. október 1993 er gerð grein fyrir þeim gögnum, sem lágu til grundvallar setningu reglugerðarinnar, en bréfið er rakið í II. kafla hér að framan. Tel ég nægilega fram komið, að reglugerðin hafi byggst á lögmætum sjónarmiðum og að forsvaranlega hafi verið að undirbúningi hennar staðið.“

IV.

Niðurstaða mín var samkvæmt framansögðu sú, að ekki væri ástæða til athugasemda við þá ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins að setja reglugerð nr. 379/1993, um verndun smáfisks á alþjóðlegu hafsvæði í Barentshafi.

21.2. Fiskveiðasjóður Íslands. Synjun lánsúmsóknar.
(Mál nr. 694/1992)

A hf. kvartaði yfir synjun stjórnar Fiskveiðasjóðs Íslands á úmsókn félagsins um lán til kaupa á 5,99 brl. trefjaplastbáti. Taldi A hf. að synjunin væri byggð á ólögætum sjónarmiðum og að ákvæði í starfsreglum sjóðsins, er útilokuðu lánveitingar til smíði eða innflutnings á bátum minni en 10 brl., brytu gegn lögum og reglugerðum um sjóðinn.

Í álitum umboðsmanns kom fram að starfsreglur stjórnar Fiskveiðasjóðs Íslands um lánveitingar væru settar samkvæmt A- og B-liðum 4. gr., sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 277/1991 fyrir Fiskveiðasjóð Íslands, en úmsókn A hf. var um lán samkvæmt A-lið 4. gr. reglugerðarinnar. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 2. gr. laganna væri það hlutverk Fiskveiðasjóðs að efla framleiðslu og framleiðni í fiskveiðum, fiskiðnaði og skyldri starfsemi, meðal annars með lánveitingum til smíða og kaupa á fiskiskipum sem að dómi sjóðsstjórnar væru í þágu sjávarútvegsins. Þá kæmi fram í 1. gr. reglugerðar nr. 277/1991 um Fiskveiðasjóð Íslands að lán vegna nýsmíði, innflutnings eða endurbóta á fiskiskipum skyldu við það miðuð að afkastageta fiskiskipastólsins yrði í sem bestu samræmi við afrakstursgetu fiskstofnanna. Samkvæmt skýringum stjórnar Fiskveiðasjóðs Íslands var starfsregla sú er átti við um úmsókn A hf. byggð á því mati sjóðsstjórnar að fjölgun fiskiskipa undir 10 rúmlestum þjónaði ekki hagsmunum sjávarútvegsins enda hefði orðið mikil fjölgun báta af þeirri stærð á undanförunum árum. Umboðsmaður taldi reglu þessa eiga næga stöð í 2. gr. laga nr. 44/1976 og 1. gr. reglugerðar nr. 277/1991 og athugun umboðsmanns leiddi ekki í ljós að ákvörðun Fiskveiðasjóðs hefði verið byggð á ólögætum sjónarmiðum. Taldi umboðsmaður því ekki tilefni til athugasemda við synjun stjórnar Fiskveiðasjóðs Íslands á lánsúmsókn A hf.

I.

Hinn 16. október 1992 leitaði til mín S fyrir hönd A h.f. og kvartaði yfir því, að stjórn Fiskveiðasjóðs Íslands hefði synjað úmsókn félagsins um lán til kaupa á 5,99 brl. trefjaplastbáti frá Noregi.

Í desember 1989 samdi A h.f. við norska skipasmíðastöð um smíði á 5,99 brl. fiskibáti. Bátur þessi fékk síðan haffærisskírteini 14. ágúst 1990 og kom til veiða á því ári. Í lánsúmsókn félagsins frá 7. september 1992 er það rakið, að félagið hafi ekki sótt um lán til Fiskveiðasjóðs Íslands „ . . . á sínum tíma v/stöðvunar á lánveitingum til báta undir 12 tonn-um, . . .“ en með því hafi verið miðað að því að draga úr fjölgun þeirra. Með lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða hafi fjölgun smábáta verið stöðvuð og gæti Fiskveiðasjóður því veitt „ . . . lán til smábáta eins og lög hans gera ráð fyrir“. Fiskveiðasjóður svaraði úmsókn A h.f. með svohljóðandi bréfi, dags. 7. október 1992:

„Vér vísum til lánsúmsóknar yðar dags. 14/9'92 vegna kaupa á trefjaplastbát og viljum tjá yður, að stjórn sjóðsins tók erindið til umfjöllunar á fundi sínum þann 6/10'92 og var þá eftirfarandi bókað:

92/58 [A] h.f., [X].

Trefjaplastbátur frá Noregi, 6 brl. Verð kr. 12.000.000.

SYNJAÐ.“

Í kvörtun A h.f. segir meðal annars:

„Undirritaður veit ekki til þess að lögum um Fiskveiðasjóð Íslands hafi verið breytt á þann veg að sjóðurinn hætti að lána til smábáta, heldur telur undirritaður að það hafi verið ráðherraákvörðun til að draga úr fjölgun smábáta.

Fiskveiðasjóður Íslands lánaði áður smábátum niður í tvö tonn að stærð. Nú hefur fjölgun smábáta verið stöðvuð og sér undirritaður ekkert því til fyrirstöðu að Fiskveiðasjóður Íslands láni út á smábáta sem eru fiskibátar sem og önnur fiskiskip eins og sjóðurinn var stofnaður til að gera.

Þess má geta að af seldum afla eru teknir 10% til Fiskveiðasjóðs Íslands af smábátum sem öðrum enda er það í lögum.“

II.

Með bréfi 21. október 1992 óskaði ég eftir því, að Fiskveiðasjóður Íslands léti mér í té gögn málsins, þ. á m. afrit fundargerða þeirra funda, þar sem lánsúmsókn A h.f. var til umfjöllunar og ákvörðunar. Ennfremur óskaði ég upplýsinga um ástæður fyrir því, að lánsúmsókn A h.f. hefði verið synjað. Umbeðin gögn og upplýsingar bárust mér síðan með bréfi Fiskveiðasjóðs Íslands 30. október 1992. Í bréfi sjóðsins sagði meðal annars:

„Varðandi ástæður þess að lánsúmsókninni var synjað viljum vér vísa til ákvæða í starfsreglum sjóðsins þess efnis að engin lán séu veitt til nýsmíða eða innflutnings báta undir 10 rúmlestum.

Að endingu viljum vér áréttta, að stjórn sjóðsins metur hverja eina lánsúmsókn, sem henni berst og að hún telur sér aldrei skylt að veita lán.“

Hinn 4. febrúar 1993 ritaði ég stjórn Fiskveiðasjóðs á ný bréf. Þar rakti ég, að í „starfsreglum um lánveitingar Fiskveiðasjóðs skv. A- og B-liðum 4. gr. reglugerðar nr. 277/1991“ segði, að engin lán væru veitt vegna nýsmíði eða innflutnings báta undir 10 rúmlestum og að sjóðurinn gæti synjað um lánsúmsókn, þótt hún hefði uppfyllt almenn skilyrði. Með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 óskaði ég eftir því, að stjórn Fiskveiðasjóðs skýrði afstöðu sína til kvörtunar A h.f. Sérstaklega óskaði ég eftir því að fram kæmi í skýringum sjóðsins, á hvaða lagasjónarmiðum sú ákvörðun sjóðsins væri byggð, að veita ekki lán vegna nýsmíði eða innflutnings báta undir 10 rúmlestum. Skýringar Fiskveiðasjóðs bárust mér með bréfi sjóðsins 6. maí 1993. Þar segir meðal annars:

„Stjórn Fiskveiðasjóðs þykir rétt að vekja athygli á 2. gr. laga nr. 44/1976, með síðari breytingum, um Fiskveiðasjóð Íslands, þar sem hlutverk sjóðsins er skilgreint. Eins og þar kemur fram er það hlutverk sjóðsins að efla framleiðslu og framleiðni í fiskveiðum, fiskiðnaði og skyldri starfsemi með því að veita stofnlán með veði í m.a. fiskiskipum, nýsmíðum og eldri, sem að dómi sjóðsstjórnar eru í þágu sjávarútvegsins.

Það er mat stjórnar sjóðsins að það þjóni ekki hagsmunum sjávarútvegsins að fjölga fiskiskipum undir 10 rúmlestum og á því mati er það ákvæði í starfsreglum sjóðsins byggt, að engin lán séu veitt vegna nýsmíði eða innflutnings báta undir 10 rúmlestum, enda hefur slíkum bátum fjölgað á undanförunum árum um tæp 900 og hefur það gerst þrátt fyrir að Fiskveiðasjóður hafi ekki lánað til kaupa á þeim. Rétt þykir að vekja athygli á að þetta ákvæði kemur ekki sjálfkrafa í veg fyrir lán til endurbóta og véla- og tækjakaupa í skip undir 10 rúmlestum.

Sú fullyrðing [A] hf. að „af seldum afla eru teknir 10% til Fiskveiðasjóðs Íslands af smábátum sem öðrum enda er það í lögum“ er röng:

Í lögum nr. 24/1986 um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins er gerður munur á bátum hvað stærð snertir, í lestum talið, sbr. 5. og 6. gr. laganna. 6. gr. kveður á um greiðsluskyldu opinna báta og þilfarsbáta undir 10 lestum en 5. gr. um greiðsluskyldu skipa yfir 10 rúmlestum.

Í athugasemdum við 5. og 6. gr. frumvarps til laga um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins segir:

„Í 5. gr. eru framleiðendur sjávarafurða skyldaðir til að greiða a.m.k. 15% af samanlögðu hráefnisverði (samkvæmt hinu nýja fiskverði) hvers skips yfir 10 brl. að stærð, við veðsetningu framleiðslunnar eða innan hálfis mánaðar frá löndun, ef framleiðslan er ekki veðsett. Með þessu er tryggð innheimta til þeirra þarfa, sem nefndar voru hér að framan.

Ekki þykir ástæða til að binda jafnmikið af aflaverðmæti smábáta (undir 10 brl.) á þennan hátt þar sem þeir eru yfirleitt ekki í skylduátryggingu eins og stærri skip (þilfarsbátar undir 10 brl. eru þó í skylduátryggingu). Smábátar eru auk þess yfirleitt ekki í viðskiptum við Fiskveiðasjóð eða aðra opinbera stofnlánasjóði. Hér er lagt til, að haldið verði eftir 10% af aflaandvirði smábáta.“

Engu af því fé sem safnast á greiðslumiðlunarreikning smábáta skv. 6. gr. er ráðstafað til Fiskveiðasjóðs, heldur öllu til annarra samkvæmt 8. gr. Hins vegar er því fé sem haldið er eftir skv. 5. gr. (þ.e. af skipum yfir 10 lestum) að hluta ráðstafað skv. 7. gr. inn á Stofnfjársljóðsreikning viðkomandi skips hjá Fiskveiðasjóði. Aðstaða Fiskveiðasjóðs til innheimtu lána tryggðra með veði í skipum yfir 10 lestum er þess vegna önnur og betri en hvað smábáta varðar, sbr. lög nr. 93/1986.

Stjórn Fiskveiðasjóðs vekur athygli á lögum nr. 65/1992 um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins. Samkvæmt 9. gr. þeirra laga, sbr. 1. mgr. 4. gr. sömu laga eiga einungis eigendur fiskiskipa 10 brl. og stærri rétt til úreldingarstyrks úr sjóðnum.

Einnig er bent á, að eftir gildistöku laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða er eigendum fiskiskipa heimilt að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti án þess að til komi samþykki veðhafa, sem samningsveð hafa eignast í skipi eftir 1. janúar 1991. Staða veðhafa í skipum sem eiga þann rétt til úreldingarstyrks sem í l. nr. 65/1992 greinir er því mun tryggari en í þeim tilvikum þar sem sá réttur er ekki til staðar.“

Með bréfi 10. maí 1993 gaf ég A h.f. kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af framangreindum skýringum Fiskveiðasjóðs. Athugasemdir A h.f. bárust mér með bréfi félagsins 23. maí 1993.

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 10. febrúar 1994, var svohljóðandi:

„Samkvæmt 1. gr. laga nr. 44/1976 um Fiskveiðasjóð Íslands er sjóðurinn sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins. Sjóðurinn lýtur sérstakri stjórn, eftir því sem nánar greinir í lögum. Samkvæmt 6. gr. laganna heyrir Fiskveiðasjóður Íslands undir ráðherra þann, sem fer með sjávarútvegsráðgjafi. Skal stjórn hans vera í höndum 7 manna, sem ráðherra skipar til tveggja ára í senn. Skulu sex þeirra skipaðir samkvæmt tilnefningu frá nánar tilgreindum fjármálastofnunum og aðilum, sem tengjast sjávarútvegi og fiskvinnslu, og einn án tilnefningar. Ráðherra skipar formann og varaformann úr hópi stjórnarmanna.

Samkvæmt lögum nr. 10/1984, um viðauka við lög nr. 44 25. maí 1976, um Fiskveiðasjóð Íslands, skal starfa við Fiskveiðasjóð sérstök deild, er hefur það hlutverk að veita lán til hagræðingar í fiskiðnaði og til að leysa sérstök staðbundin vandamál fyrirtækja í sjávar-

útvegi. Fjárhagur þessarar deildar er aðgreindur frá fjárhag Fiskveiðasjóðs Íslands að öðru leyti.

Almennt hlutverk Fiskveiðasjóðs er skilgreint í 2. gr. laganna. Þar kemur fram, að hlutverk sjóðsins sé að efla framleiðslu og framleiðni í fiskveiðum, fiskiðnaði og skyldri starfsemi með því að veita stofnlán með veði í fiskiskipum, nýsmíðum og eldri, vinnslustöðvum, vélum og mannvirkjum, sem að dómi sjóðsstjórnar eru í þágu sjávarútvegsins, þ. á m. skipasmíðastöðvum, dráttarbrautum, viðgerðarverkstæðum, veiðarfæragerðum og verbúðum. Verkefni sjóðsins eru nánar tilgreind í 7. gr. laganna. Þau eru nánar: a) Ákvarðanir um lántöku og aðra fjáröflun til starfsemi sjóðsins og útgáfu skjala í því sambandi, b) ákvarðanir um rekstrar- og greiðsluáætlanir sjóðsins, er gerðar skulu fyrirfram 1 ár í senn, c) ákvarðanir um útlán sjóðsins og lánakjör, d) úrskurður um reikninga sjóðsins og ákvörðun um ráðstöfun tekjuafgangs, svo og ákvörðun um afskriftir af kröfum hans, e) ráðning forstjóra sjóðsins og f) skipun matsnefndar.

Samkvæmt 24. gr. laga nr. 44/1976 er ráðherra heimilt að kveða nánar á um starfsemi sjóðsins í reglugerð. Nú er í gildi reglugerð nr. 277/1991 fyrir Fiskveiðasjóð Íslands. Í 1. gr. reglugerðarinnar er hlutverk sjóðsins nánar skilgreint. Þar segir:

„Hlutverk Fiskveiðasjóðs Íslands er að efla framleiðslu og framleiðni í fiskveiðum, fiskiðnaði og skyldri starfsemi.

Lán vegna nýsmíði, innflutnings og endurbóta á fiskiskipum skulu við það miðuð, að afkastageta fiskiskipastólsins verði í sem bestu samræmi við afrakstursettu fiskstofnanna.

Lán til endurbóta á fiskiskipum skulu fyrst og fremst stuðla að orkusparnaði, bættri aflameðferð og bættum aðbúnaði skipshafnar.

Lán til fiskvinnslufyrirtækja skulu við það miðuð, að afkastageta í hefðbundnum vinnslugreinum aukist ekki, heldur stuðli að nýjungum, aukinni framleiðslu og bættum gæðum afurða.“

Í 4. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um skiptingu í lánaflokk, en þeir eru: A. Skipalán til nýsmíði, B. Fasteignalán og C. Hagræðingarlán. Í 5. gr. reglugerðarinnar segir, að setja skuli starfsreglur samkvæmt A- og B-liðum 4. gr. Nú gilda „starfsreglur um lánveitingar Fiskveiðasjóðs skv. A- og B-liðum 4. greinar reglugerðar nr. 277/1991“, sem samþykktar voru á fundi Fiskveiðasjóðs 10. desember 1991. Í 3. lið (1. mgr.) starfsreglna þessara segir, að engin lán séu veitt vegna nýsmíði eða innflutnings báta undir 10 rúmlestum.

Í 3. gr. laga nr. 44/1976 er kveðið á um öflun fjár til sjóðsins. Þar kemur fram, að auk stofnfjár samkvæmt 3. gr. laga nr. 75/1966, um Fiskveiðasjóð Íslands, skuli tekjur sjóðsins vera: a) vextir af lánum og öðrum kröfum, b) útflutningsgjöld af sjávarafurðum, sem renna til sjóðsins lögum samkvæmt, c) til viðbótar tekjum samkvæmt b-lið greiði ríkissjóður sjóðnum árlega fjárhæð, er nemi 3/4 hlutum af tekjum skv. b-lið, d) til viðbótar framlagi til sjóðsins skv. b- og c-liðum greiði ríkissjóður honum árlega 35 millj. kr., e) lántökur innanlands og erlendis, sbr. þó lög nr. 63/1979. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 24/1986 um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins ber framleiðendum sjávarafurða og öðrum fiskkaupendum að greiða 10% af samanlögðu hráefnisverðmæti þess afla, sem þeir taka við af opnum bátum og þilfarsbátum undir 10 lestum, inn á sérstakan greiðslumiðlunarreikning smábáta hjá Stofnfjár sjóði fiskiskipa. Um ráðstöfun þess fjár er fjallað í 8. gr. sömu laga. Ekkert af þessu fé rennur til Fiskveiðasjóðs Íslands.

Í kvörtun A h.f. og svörum stjórnar Fiskveiðasjóðs í tilefni af henni kemur fram, að umsókn félagsins um lán vegna kaupa á 5,99 brúttólesta trefjaplastbáti frá Noregi var synjað á grundvelli tilvitnaðs ákvæðis starfsreglnanna.

Að mínum dómi er kvörtun A h.f. á því byggð, að sú ákvörðun sjóðsstjórnar að synja

A h.f. um lán, hafi verið byggð á ólögmatum sjónarmiðum. Sé það ákvæði starfsreglanna, sem mælir fyrir um að lán skuli ekki veitt vegna nýsmíði báta undir 10 brúttólestum, ósamrýmanlegt lögum og reglugerðum um sjóðinn.

Í umsókn A h.f., dags. 7. september 1991, var sótt um lán vegna nýsmíði fiskiskips með veði í sjálfu skipinu. Hér var því um að ræða umsókn um svokallað skipalán samkvæmt A-lið 4. gr. reglugerðar nr. 277/1991 um Fiskveiðasjóð Íslands. Sem fyrr segir, er það hlutverk stjórnar Fiskveiðasjóðs skv. 5. gr. sömu reglugerðar, að setja starfsreglur um lánveitingar samkvæmt A- og B-liðum 4. gr. reglugerðarinnar.

Reglugerð nr. 277/1991 er sett með stoð í 4. og 24. gr. laga nr. 44/1976 um Fiskveiðasjóð Íslands. Samkvæmt 2. gr. laganna er það hlutverk Fiskveiðasjóðs að efla framleiðslu og framleiðni í fiskveiðum, fiskiðnaði og skyldri starfsemi, m.a. með lánveitingum til smíða og kaupa á fiskiskipum, „sem að dómi sjóðsstjórnar eru í þágu sjávarútvegsins“.

Í 1. gr. reglugerðar nr. 277/1991 um Fiskveiðasjóð Íslands, sem vitnað er til hér að framan, segir, að lán vegna nýsmíði, innflutnings og endurbóta á fiskiskipum skuli við það miðuð að afkastageta fiskiskipastólsins verði í sem bestu samræmi við afrakstursgetu fiskstofnanna.

Fram kemur í svari stjórnar Fiskveiðasjóðs Íslands 6. maí 1993 við bréfi mínu frá 4. febrúar 1993, að umrædd regla í starfsreglum sjóðsins sé byggð á því mati sjóðsstjórnar, að fjölgun fiskiskipa undir 10 rúmlestum þjóni ekki hagsmunum sjávarútvegsins, enda hafi orðið mikil fjölgun báta af þessari stærð á undanförunum árum. Ég tel reglu þessa eiga sér nægilega stoð í framangreindum ákvæðum 2. gr. laga nr. 44/1976 og 1. gr. reglugerðar nr. 277/1991, og athugun mín hefur ekki leitt í ljós, að hún sé reist á ólögmatum sjónarmiðum.

Í samræmi við það, sem að framan greinir, tel ég ekki tilefni til athugasemda við umrædda synjun stjórnar Fiskveiðasjóðs Íslands frá 7. október 1992.“

21.3. Úthlutun veiðiheimilda til smábáta. Mæling báta. Jafnræðisregla. (Mál nr. 712/1992)

A kvartaði yfir synjun sjávarútvegsráðuneytisins á að leiðrétta veiðiheimildir fyrir bát hans M SF, og byggði á því, að brotið hefði verið gegn jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttar við afgreiðslu málsins.

Í fyrsta lagi taldi A, að hann hefði ekki átt kost á meðalafahlutdeild báta í sama stærðarflokki og M SF, með sama hætti og tiltekinn bátur, X HU. Um X HU er fjallað í SUA 1992.290. Niðurstaða umboðsmanns um þennan lið í kvörtun A var, að reglur þær sem áttu við um bátinn X, hefðu ekki átt við um M, þar sem smíði M hófst ekki fyrir gildistöku laga nr. 3/1988, eins og smíði X. Þar sem ólíkar lagareglur giltu um úthlutun veiðileyfis og veiðiheimilda til X HU annars vegar og M SF hins vegar, taldi umboðsmaður, að vegna þess hve ólíkt háttaði til um bátana, yrði ekki sagt, að með úthlutun veiðiheimilda til X hefði verið brotið gegn jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttar gagnvart A. Sömu sjónarmið áttu við um bátinn Þ RE og úthlutun veiðiheimilda til hans.

Í öðru lagi laut kvörtun A að mælingu bátsins M, en miða bar ákvörðun um veiðileyfi við mælingu bátsins, eins og hún var skráð hjá Siglingamálastofnun hinn 18. maí 1990, eða við útgáfu haffærisskrteinis. Umboðsmaður tók fram, að framkvæmd laga um skipamælingar hefði á þessum tíma verið þannig, að fyrirkomulag mælingarbanda hefði haft veruleg áhrif á niðurstöðu mælingar. Taldi umboðsmaður að A hefði þar verið í sömu aðstöðu og aðrir og að ekki hefði annað komið fram, en að M hefði réttilega mælst 9.61 brl. við útgáfu haffærisskrteinis.

Í þriðja lagi taldi A sér mismunað með því, að eigendur tiltekinna báta, R ÍS og E ÍS, hefðu fengið að breyta upphaflegum mælingarböndum og láta mæla bátana á ný, og hefðu þannig öðlast rétt á krókaveiðileyfi. Umboðsmaður benti á að A hefði sjálfur ráðið því, hvort hann kæmi fyrir mælingarböndum í bátnum, áður en báturinn var mældur og skráður. Breyting á fyrirkomulagi mælingarbanda í R ÍS og E ÍS, sem smíðaðir voru í Noregi, varð ekki talin fela í sér mismunun gagnvart A, en í öllum tilvikum var við úthlutun veiðiheimilda tekið mið af fyrstu mælingu á stærð skipanna í brúttórúmllestum.

Þá taldi umboðsmaður að leiðrétting á mælingu bátsins S SH, þar sem í upphafi hafði ekki verið tekið tillit til mælingarbanda, gæti ekki talist fela í sér brot á jafnræðisreglum stjórnásluréttar. Það var því niðurstaða umboðsmanns, að ekki væri til efni til athugasemda við þær ákvarðanir sjávarútvegsráðuneytisins, sem kvörtun A laut að.

I.

Hinn 11. nóvember 1992 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því, að sjávarútvegsráðuneytið hefði synjað ósk hans um leiðréttingu á veiðiheimildum fyrir fiskibát hans M SF. Taldi A, að á sér hefði verið brotinn réttur, þar sem bátar sambærilegir M hefðu fengið leiðréttingu á þeim veiðiheimildum, sem þeim hefðu verið ákveðnar, er lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða komu til framkvæmda 1. janúar 1991. Þannig hefði eigendum fiskibátanna S SH, E ÍS og R ÍS verið gefinn kostur á leyfi til línu- og handfæraveiða, svonefnt krókaveiðileyfi, eftir að mælingarbönd höfðu verið færð til í bátunum. Í öðru lagi hefði M ekki verið gefinn kostur á meðalafhlutdeild báta í sínum stærðarflokki á sama hátt og X HU. Loks taldi A, að eiganda bátsins P RE hefði verið veitt veiðileyfi, án þess að hann hafi haft haffærisskírteini 18. ágúst 1990 og án þess að sambærilegur bátur hefði verið tekinn úr rekstri í hans stað.

II.

Í júlímánuði 1990 keypti A bát í smíðum, er síðar hlaut nafnið M SF. Var báturinn skráður 9,61 brl. Í tilefni af fyrirspurn sjávarútvegsráðuneytisins um útgáfu haffærisskírteina til M SF, E ÍS og R ÍS, ritaði Siglingamálastofnun ríkisins ráðuneytinu bréf 3. desember 1990. Þar segir:

„I. [M SF-]

[M] var eitt þeirra skipa sem var á lokastigi frágangs og úttektar þann 18. ágúst s.l. og hafði þá verið gengið frá skráningu og útfyllt haffærisskírteini, sem ekki var afhent þegar í ljós kom að kvöldi þess 18. s.l. að of mörg atriði voru ófrágengin.

Skipasmíðastöð og eigandi skipsins höfðu samband við Siglingamálastofnun ríkisins í vikunni eftir 18. ágúst og var þeim þá kynnt hvaða atriði þyrfti að lagfæra áður en haffærisskírteini yrði gefið út.

Þann 21. september hafði verið bætt úr flestu er að var fundið og var haffærisskírteini gefið út þann dag.

24. september kom eigandi skipsins [A] á skrifstofu Siglingamálastofnunar í Reykjavík og fékk þá afhent í misgripum haffærisskírteini áritað 18. ágúst 1990 með gildistíma til 30. september 1990, en átti að fá skírteini gefið út þann 21. september 1990.

Að morgni 25. september uppgötvaði [P] deildarstjóri eftirlitsdeildar að mistök höfðu orðið og hafði þegar samband við [S] starfsmann Sjávarútvegsráðuneytisins og kynnti honum þau mistök sem orðið höfðu og að haffærisskírteinið yrði þegar afturkallað.

[S] kvaðst mundi skýra starfsmanni sínum málavexti og gat þess að þar sem skipið væri skráð í haffærisskírteini 9,61 brl. og að ekki hefði verið smíðaleyfi fyrir skipinu fengi það ekki afgreitt veiðileyfi.

Einnig hafði deildarstjóri eftirlitsdeildar samband við [Ó] skipaskoðunarmann í [H] og bað hann um að ná sambandi við [A] og skýra honum frá mistökum sem orðið höfðu.

[A] og [Ó] áttu stuttu síðar samtal við [P] og varð að samkomulagi að skipti færu fram á haffærisskírteinum og að það er út var gefið 18. ágúst 1990 yrði þegar eyðilaggt í umsjá [Ó].

2. [E ÍS-] og [R ÍS-]

Hvað varðar skipin [E ÍS-], skipaskrárn. [. . .], og [R ÍS-], skipaskrárn. [. . .], voru skipin skoðuð og prófuð hjá fyrirtækinu [S] í Noregi 10. og 12. ágúst 1990. Þar sem þau voru smíðuð.

Í ljósi þess að skipunum átti að sigla heim til Íslands, voru þau skráð til bráðabirgða og veitt haffærisskírteini, mælibréf og bráðabirgðapjódernisskírteini sem giltu í einn mánuð sbr. lög nr. 115/1985 um skráningu skipa.

Til að skrá skipin bráðabirgðaskráningu og veita þeim framangreind skipsskjöl, voru þau mæld brúttótonnamælingu samkvæmt reglum um mælingu skipa frá 27. maí 1987. Rúmlestastærð skipanna var hins vegar ekki ákvörðuð fyrir en þeir komu til landsins, en mælingarbönd voru þó sett í bátana hjá skipasmíðastöðinni í Noregi.

Þegar skipin komu til landsins, eftir siglingu frá Noregi, var eigandi þeirra ekki sáttur við mælingarböndin eins og þau höfðu verið gerð hjá skipasmíðastöðinni og óskaði eftir heimild til að breyta fyrirkomulagi þeirra. Á þessa beiðni var fallist, brúttórúmlesta mæling framkvæmd og mælibréf gefin út 14. sept. 1990.“

Í desember 1990 gaf sjávarútvegsráðuneytið A kost á veiðileyfi fyrir árið 1990, ef tekinn yrði úr rekstri annar sambærilegur bátur. Í því skyni tók A tvo báta úr rekstri 17. desember 1990 og í framhaldi af því var gefið út veiðileyfi til handa M SF með 105 lesta aflahámarki. Fyrir fiskveiðitímabilið 1. janúar til 31. ágúst 1991 var bátnum úthlutað tæplega 20 tonna aflamarki í þorskígildum. Sjávarútvegsráðuneytið synjaði ósk A um leiðréttingu á úthlutuninni.

III.

Með bréfi, er lögmaður A ritaði sjávarútvegsráðuneytinu 23. júní 1992, fór hann þess á leit, að leiðréttar yrðu aflaheimildir, sem M SF höfðu verið ákveðnar, er lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða komu til framkvæmda. Í bréfi lögmannsins sagði meðal annars:

„Umbj. m. leitaði til umboðsmanns Alþingis vegna synjunar ráðuneytisins og taldi að hún hefði ekki verið í samræmi við lög og reglugerðir um þessi mál. Í bréfi umboðsmanns Alþingis um afgreiðslu málsins frá 4. nóvember 1991 er komist að þeirri niðurstöðu að úthlutun ráðuneytisins á veiðiheimildum [M] 1991 hefði eigi verið lakari en lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða stóðu til.

Við nánari athugun málsins og úthlutanir á veiðiheimildum til annarra sambærilegra báta hefur síðan komið í ljós að ráðuneytið hefur í tilvikum, sem telja verður sambærileg við [M], úthlutað þeim bátum frekari veiðiheimildum heldur en [M]. Það skal tekið fram að þessi hlið málsins hlaut samkvæmt bréfi umboðsmanns Alþingis frá 4. nóvember 1991 ekki skoðun hjá honum, enda var umbj. m. ekki ljós þessi staða mála fyrir en eftir að afgreiðsla umboðsmanns Alþingis lá fyrir. Vegna þessa mismun-

ar eru veiðiheimildir [M] nú mun takmarkaðri heldur en sambærilegra báta. Krafa umbj. m. um leiðréttingu á fiskveiðiheimildum bátsins er því byggð á því að sjávarútvegsráðuneytið hafi ekki fylgt þeirri **jafnræðisreglu**, sem gildir í íslenskum stjórnsýslurétti, við ákvörðun á veiðiheimildum bátsins.“

Eftir að hafa gert grein fyrir röksemdum sínum gerði lögmaðurinn kröfu um að veiðiheimildir M yrðu leiðréttar með eftirfarandi hætti:

- „a) Með þeim hætti að báturinn fái úthlutað aflahlutdeild sem miðist við meðalafhlutdeild báta í stærðarflokki 9 til 10 brl. Er krafa þessi studd þeim rökum að tilteknir bátar, sem fengu veiðileyfi í fyrsta sinn árið 1990, eins og [M], og komu í stað annarra báta, sem enga aflareynslu höfðu hafi fengið slíka meðalafhlutdeild, sbr. 1. málslið 3. tl. 10. gr. reglugerðar nr. 465/1990. Umbj. m. telur í öllu falli að aflahlutdeild [M] eigi ekki að vera minni en [X HU].
- b) Verði ekki fallist á að leiðrétta aflahlutdeild bátsins gerir umbj. m. kröfu um að báturinn fái krókaleyfi með sama hætti og báturinn [S SH] og þá eftir atvikum á grundvelli nýrrar brúttórúmllestamælingar miðað við hliðstæða bita og eru í [S]. Bátar þessir eru sambærilegir að stærð og höfðu fylgst að við úthlutun veiðiheimilda þar til eigandi [S] fékk að mæla bátinn niður í brl. Þrátt fyrir að ekki væru í bátnum sérstök mælingabönd og komið væri fram yfir þau tímamörk sem stærðarviðmiðanir áttu að miðast við. Ekki voru því uppfyllt skilyrði til þess að ákvarða veiðiheimildir [S] með öðrum hætti en [M].“

Sjávarútvegsráðuneytið synjaði erindi lögmanns A með bréfi 29. október 1992. Þar segir meðal annars:

„Með lögum nr. 38/1990 var öllum bátum minni en 10 brl. sem áttu kost á leyfi til veiða í atvinnuskyni ákvörðuð aflahlutdeild. Meginreglan var sú að aflahlutdeildin var ákvörðuð út frá aflareynslu bátanna á árunum 1987 til 1989. Þrjár veigamiklar undantekningar voru frá þessari meginreglu. Í fyrsta lagi vegna báta sem veiðileyfi fengu í upphafi árs 1990 með aflahámarki sem byggði á eigin veiðireynslu. Í öðru lagi vegna báta sem komu í fyrsta sinn til veiða á árinu 1990 án þess að sambærilegur bátur hyrfi úr rekstri. Í þriðja lagi var um að ræða báta 6 brl. og stærri sem komu í stað báta sem veiðileyfi höfðu fengið á grundvelli laga nr. 3/1988.

[M] var í smíðum þegar lög nr. 38/1990 öðluðust gildi þann 18. maí 1990. Mun hafa verið við það miðað að smíði hans lyki fyrir þann 18. ágúst 1990 þannig að báturinn uppfyllti skilyrði laga nr. 38/1990 um veiðileyfi til báta minni en 6. brl. þ.e.a.s að báturinn fengi veiðileyfi án þess að sambærilegur bátur hyrfi úr rekstri í hans stað. Af ýmsum ástæðum tókst hins vegar ekki að ljúka smíði bátsins á tilsettum tíma. Sama gildi um 9 aðra báta. Málefni þessara báta komu til sérstakrar meðhöndlunar í sjávarútvegsráðuneytinu. Ekki var fært að verða við óskum eigenda þessara báta um að veita þeim leyfi til veiða í atvinnuskyni án þess að sambærilegir bátar yrðu úreltir í þeirra stað.

Eigendum þessara báta var hins vegar ívilnað með tvennum hætti. Í fyrsta lagi var þeim ekki gert að uppfylla ströngustu skilyrði varðandi úreldingu. Í öðru lagi var öllum bátum, nema [X HU], ákvörðuð aflahlutdeild báta á stærðarbílinu 5–6 brl. en það var hæsta aflahlutdeild sem nýir báta þ.e. bátar sem komu í fyrsta sinn til veiða á árinu 1990 án þess að sambærilegir bátar hyrfu úr rekstri. Eigandi [M] var t.d. heimil að úrelða tvo báta sem voru báðir minni en 6 brl. í stað [M] en bátar af þeirri stærð þurftu ekki sérstakt veiðileyfi á gildistíma laga nr. 3/1988. Ráðuneytið hefur áð-

ur gert ítarlega grein fyrir ákvörðun aflahlutdeildar til [M] m.a. í bréfi til umboðsmanns. Í greinargerðinni til umboðsmanns er gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem lágu að baki þeirri ákvörðun. Var jafnframt í sérstakri greinargerð til umboðsmanns fjallað um úthlutun aflahlutdeildar til [X HU] og gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem lágu að baki þeirri sérstöku meðhöndlun sem þessir 10 bátar fengu og eins því að aflahlutdeild [X HU] var ákvörðuð hærrí en aflahlutdeild [M].

Í framhaldi af úrskurði umboðsmanns Alþingis haustið 1991 vegna galla sem orðið höfðu í meðförum Alþingis á frumvarpi til laga um stjórn fiskveiða, sem síðar varð að lögum nr. 38/1990, hafði eigandi [S] samband við ráðuneytið. Hélt eigandi bátsins því fram að báturinn hefði einungis verið 5,76 brl. en ekki 9,61 brl. eins og fram kom í mælibréfi bátsins frá því í ágúst 1990. Máli sínu til stuðnings lagði hann fram nýtt mælingarbréf fyrir bátinn. Í framhaldi af þessu ritaði ráðuneytið Siglingamálastofnun bréf þann 14. nóvember 1991 [. . .]. Eins og fram kemur í svarbréfi stofnunarinnar dags. þann 28. nóvember 1991 er greinilegt að mistök hafa átt sér stað við mælingu bátsins því ekki var tekið tillit til mælingarbanda þegar báturinn var mældur. Stofnunin gat hins vegar ekki gefið fullnægjandi skýringar á því hvers vegna ekki var tekið tillit til mælingarbandanna í samræmi við reglur um mælingu skipa. Þar sem ráðuneytinu var kunnugt um að [M SF-] var af svipaðri stærð og gerð var enn fremur spurt í bréfinu þann 14. nóvember hvort mælingarbönd hefðu verið í þeim bát þegar hann var mældur í upphafi. Eins og fram kemur í svarbréfi stofnunarinnar mun svo ekki hafa verið. Af framansögðu er ljóst að ekki er hægt að leggja þessa tvo báta að jöfnu þegar afstaða er tekin til þess hvort veita eigi þeim leyfi til veiða með línu- og handfærum auk dagatakmarkanna. Texti laga nr. 38/1990 er afdráttarlaus hvað þetta atriði varðar.

Hvað varðar bátana [E ÍS 99] og [R ÍS] þá voru þessir bátar skoðaðir í Noregi af starfsmönnum Siglingamálastofnunar og fengu útgefið haffærisskírteini þann 12. ágúst 1990. Þegar haffærisskírteinið var gefið út lá brúttórúmlestamæling bátanna ekki fyrir en þeir voru mældir eftir að þeir komu til Íslands og reyndust bátarnir þá vera 5,95 brúttórúmlestir. Bátar þessir voru hins vegar 13,2 brúttótonn að stærð og var bátunum í upphafi árs 1991 úthlutað leyfi til veiða í atvinnuskyni með sömu aflahlutdeild og [M]. Eftir að niðurstaða umboðsmanns Alþingis lá fyrir haustið 1991 um að allir bátar minni en 6 brl. ættu kost á veiðileyfi með línu- og handfærum með banndögum, í stað aflahlutdeildar, var eigendum þessara báta gefinn kostur á að velja slíkt veiðileyfi. Sú ákvörðun leiddi hins vegar ekki til þess að þessir bátar fengju ákvarðaða hærrí aflahlutdeild og er aflahlutdeild þeirra sú sama og [M] fékk úthlutað í upphafi árs 1991.“

IV.

Ég ritaði sjávarútvegsráðuneytinu bréf 29. desember 1992. Þar rakti ég efni kvörtunar A og vísaði til bréfs lögmanns hans frá 23. júní 1992. Síðan sagði svo í bréfi mínu til sjávarútvegsráðuneytisins:

„Með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis óska ég eftir því, að sjávarútvegsráðuneytið skýri afstöðu sína til kvörtunar [A]. Sérstaklega óska ég nánari skýringa á eftirfarandi atriðum:

- 1) Að hvaða leyti aðstaða [M SF] annars vegar og [X HU] hins vegar hafi ekki verið sambærileg.
- 2) Af bréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 29. október 1992 verður ráðið, að [M SF] hafi ekki átt rétt á sömu veiðiheimildum og [X HU], þar sem í hans stað hafi ver-

ið teknir úr rekstri bátar, sem voru minni en 6 brl. Ef þessi skilningur er réttur, óska ég eftir því, að ráðuneytið skýri á hvaða lagagrundvelli sú niðurstaða hafi byggst.

- 3) Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 8. nóvember 1990 til [A] kemur fram, „ . . . að úrelding m.b. [G SU] sknr. [. . .] og [Ö SU] sknr. [. . .] telst vera fullnægjandi til að m.b. [M] sknr. [. . .] fái veiðileyfi á þessu ári skv. ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 552/1989 um veiðar smábáta 1990“. Af þessu tilefni óska ég eftir því, að mér verði látnar í té upplýsingar og gögn um stærð tilvitnaðra báta í brúttórúmllestum talið. Ennfremur óska ég eftir því, að mér verði látnar í té sömu upplýsingar og gögn um þann bát, sem tekinn var úr rekstri í stað [X HU].
- 4) Með hvaða hætti sjávarútvegsráðuneytið hafi kannað þær fullyrðingar [A], að ekki hafi verið sett sérstök mælingabönd í [S SH], heldur hafi einungis verið settar stoðir í bátinn undir innréttingar. Þar sem svo hafi verið, telur [A], að einnig hafi átt að gefa honum kost á að mæla stærð [M] SF á ný.
- 5) Hvort ekki beri að líta svo á, að tilfærsla á mælingaböndum eftir 18. maí 1990 verði jafnað til þess, að báti hafi verið gefinn kostur á nýrri stærðarmælingu. Ráðið verður, að það hafi verið gert að því er tekur til bátanna [E ÍS] og [R ÍS], sbr. bréf Siglingamálastofnunar ríkisins frá 3. desember 1990.“

Með bréfi sjávarútvegsráðuneytisins 19. janúar 1993 bárust mér eftirfarandi skýringar:

„Í erindi umboðsmanns er óskað svara ráðuneytisins við fimm spurningum og verður þeim nú svarað í sömu röð og þær voru bornar upp:

1. Þar sem málefni [X HU-] hafa áður komið til ítarlegrar athugunar, bæði hjá ráðuneyti og umboðsmanni Alþingis, sbr. álit umboðsmanns dags. 19. febrúar 1992, sér ráðuneytið ekki ástæðu til að endurtaka öll þau atriði sem þar koma fram. Smíði [X HU-] var hafin þegar lög nr. 3/1988, um stjórn botnfiskveiða 1988–1990, öðluðust gildi. Óskýr lagaákvæði urðu m.a. til þess að ráðuneytið treysti sér ekki til að krefjast þess að bátar 6 brl. eða stærri, sem smíði var hafin á þegar lög nr. 3/1988 öðluðust gildi, þyrftu að vera fullbúnir fyrir þann 1. júlí 1988. Með gildistöku laga nr. 38/1990 voru m.a. sett skýr ákvæði um leyfisbindingu veiða báta minni en 6 brl. Í framhaldi af þessari lagasetningu var sú ákvörðun tekin að láta sömu framkvæmdarreglu gilda varðandi útgáfu leyfa til veiða í atvinnuskyni til þeirra báta 6 brl og stærri, sem smíði var hafin á fyrir gildistöku laga nr. 3/1988 og um báta minni en 6 brl. Í þessari ákvörðun fólst að bátar 6 brl. og stærri, sem smíði var hafin á fyrir gildistöku laga nr. 3/1988, þyrftu að vera fullbúnir fyrir 18. ágúst 1990 til að fá leyfi til veiða í atvinnuskyni án þess að sambærilegir bátar hyrfu úr rekstri í þeirra stað. Rökin fyrir þessari ákvörðun voru þau að ekki þætti verjandi að veita þeim aðilum, sem hófu smíði á bátum fyrir áramótin 1987/1988, lengri frest til að ljúka smíði þeirra en aðilum, sem hófu smíði báta sinna skömmu fyrir gildistöku laga nr. 38/1990. Smíði [X HU] hófst fyrir áramótin 1987/1988. Samkvæmt þeirri framkvæmdarreglu, sem ráðuneytið tók upp eftir að lög nr. 38/1990 öðluðust gildi, þyrfti báturinn því að vera fullbúinn fyrir 18. ágúst 1990 til að fá útgefið leyfi til veiða í atvinnuskyni. Ekki tókst að ljúka smíði bátsins fyrir þau tímamörk. Eigandi bátsins þyrfti því að úrelða sambærilegan bát fyrir [X HU]. Hins vegar fékk báturinn úthlutað sömu aflahlutdeild og hann hefði fengið ef hann hefði verið tilbúinn fyrir 18. ágúst 1990. Var sérstök grein gerð fyrir þeirri ákvörðun í bréfi til fyrirtækisins [T], dags. 1. október 1991, og er ráðuneytinu kunnugt um að umboðsmaður hefur það bréf undir höndum. Hvað varðar [M SF-] þá mun smíði bátsins hafa verið skammt á

veg komin þegar lög nr. 38/1990 öðluðust gildi. Hér var ekki um að ræða einn af þeim bátum sem smíði var hafin á fyrir áramótin 1987/1988 og fengið hafði sérstakt smíðaleyfi. Sú framkvæmdarregla, sem ráðuneytið tók upp gagnvart umræddum bátum, átti því augljóslega ekki við um [M SF]. Til að fá leyfi til veiða í atvinnuskyni á grundvelli laga nr. 38/1990, án þess að sambærilegur bátur hyrfi úr rekstri, þurfti [M SF] að uppfylla tvö skilyrði. Í fyrsta lagi þurfti báturinn að vera minni en 6 brl. Í öðru lagi þurfti báturinn að vera fullbúinn fyrir 18. ágúst 1990. Í ljós kom að báturinn uppfyllti hvorugt þessara skilyrða. Það leiddi til þess að eiganda bátsins var gert að úrelða bát/a í stað [M] og verður sérstaklega vikið að því atriði síðar. Á sama hátt og eiganda [X HU] var eiganda [M SF] ívilnað þegar ákvörðun var tekin um úthlutun aflahlutdeildar til bátsins. Var báðum bátunum, að fengnum tillögum sérstakrar lögskipaðrar samstarfsnefndar, ákvörðuð sú að aflahlutdeild, sem þeir hefðu fengið ef bátarnir hefðu uppfyllt nauðsynleg skilyrði fyrir veitingu leyfis til veiða í atvinnuskyni, án þess að sambærilegir bátar yrðu úreltir í þeirra stað. Til að svo hefði mátt vera hefði [X HU] þurft, í samræmi við ofangreinda framkvæmdarreglu ráðuneytisins, að vera fullbúin fyrir 18. ágúst 1990. Sama gilti um [M], en að auki hefði báturinn þurft að mælast minni en 6 brl. Í samræmi við þessa niðurstöðu var [X HU] ákvörðuð aflahlutdeild báta á stærðarbilinu 9–10 brl. en [M SF] var ákvörðuð aflahlutdeild báta á stærðarbilinu 5–6 brl. Var aflahlutdeild [M SF] hæsta aflahlutdeild, sem ákvörðuð var til báta, sem komu í fyrsta sinn til veiða á árinu 1990, án þess að sambærilegir bátar hyrfu úr rekstri í þeirra stað, ef frá eru taldir bátar eins og [X HU], sem höfðu sérstök smíðaleyfi vegna ákvæða l. nr. 3/1988.

2. og 3. Eigandi [M SF] beindi þeirri fyrirspurn til ráðuneytisins haustið 1990, hvort bátarnir [G SU-], skipaskrárnúmer [. . .], og [A SU-], skipaskrárnúmer [. . .], teldust nægjanleg úrelding fyrir [M SU]. [G SU] var 3,53 brúttórúmlrestir en [Ö SU] var 2,55 brúttórúmlrestir. Bátar af þessari stærð þurftu ekki sérstakt veiðileyfi á gildistíma laga nr. 3/1988, en til að öðlast leyfi til veiða í atvinnuskyni á árinu 1991 hefðu þeir þurft að uppfylla skilyrði laga nr. 38/1990 og reglugerðar nr. 465/1990. Ef þessir bátar hefðu uppfyllt skilyrði fyrir veitingu leyfis til veiða í atvinnuskyni, áttu þeir auk þess kost á að velja á milli leyfis til veiða með aflahlutdeild og leyfis til veiða með línnum og handfærum auk dagatakmarkana. Ráðuneytið svaraði þessari beiðni jákvætt þrátt fyrir að það hafi ekki legið fyrir að þessari bátar kæmu til með að uppfylla skilyrði fyrir útgáfu leyfis til veiða í atvinnuskyni. Nokkru síðar óskaði eigandi [M SF] eftir því að í stað [Ö SU] yrði [H SF-], skipaskrárnúmer [. . .], úreltur. [H SF] var 4,94 brúttórúmlrestir að stærð. Bátinn keypti [A] þann 7. desember 1990, en 25. mars 1991 óskaði hann eftir því að aflahlutdeild bátsins yrði flutt yfir á [K SF-] en sá bátur var í eigu [B] h/f. Ráðuneytið samþykkti þessa breytingu á úreldingu og varð því niðurstaðan sú að [G SU] og [H SF] voru úreltir í stað [M SF]. Við afgreiðslu ráðuneytisins á veiðileyfi til [M SF] var hvorki gerð krafa til þess að sá bátur(ar) sem úreltur var í stað [M SF] hefði fengið veiðileyfi á grundvelli laga nr. 3/1988, né að viðkomandi bátur (ar) uppfyllti skilyrði fyrir veitingu leyfis til veiða í atvinnuskyni. Að þessu leyti má því segja að eiganda [M SF] hafi verið ívilnað. Þessi ráðstöfun hafði hins vegar ekkert með úthlutun aflahlutdeildar til bátsins að gera. Við þá ákvörðun var miðað við þá hæstu aflahlutdeild, sem bátur er kom í fyrsta sinn til veiða á árinu 1990, án þess að sambærilegur bátur hyrfi úr rekstri, átti kost á. Hvað varðar [X HU] þá var [M BA-], skipaskrárnúmer [. . .], úreltur í hennar stað. [X] var því úthlutað því veiðileyfi sem [M BA] hafði en báturinn var 11,39 brúttórúmlrestir.

4. Þann 30. september 1991 ritaði ráðuneytið bréf til eigenda báta stærri en 6 brúttótonn en minni en 6 brúttórúmllestir sem komu í fyrsta sinn til veiða á árinu 1990. Var eigendum þessara báta gefinn kostur á að velja að nýju milli veiðileyfis með aflahlutdeild og leyfis til veiða með línu og handfærum auk dagatakmarkana. Þessi ákvörðun var byggð á hnökrum, sbr. bréf umboðsmanns Alþingis dags. 29. ágúst 1991, sem urðu í meðferð Alþingis við meðferð frumvarps til laga um stjórn fiskveiða sem síðar varð að lögum nr. 38/1990. Í framhaldi af þessari ákvörðun ritaði eigandi [S], [K], ráðuneytinu bréf þar sem hann upplýsti að báturinn mældist minni en 6 brl. og því ætti hann rétt á endurvali með sama hætti og að ofan greinir. Ráðuneytið sendi Siglingamálastofnun erindi [K] til umsagnar enda voru ýmis atriði í bréfinu sem snertu störf og starfshætti stofnunarinnar. Í framhaldi af umsögn Siglingamálastofnunar um erindi [K] ritaði ráðuneytið stofnuninni bréf, dags. 14. nóvember 1991 [. . .], þar sem ennfremur var beðið um upplýsingar um [M SF]. Eins og fram kemur í svarbréfi Siglingamálastofnunar, dags. 28. nóvember 1991 [. . .], voru mælingarbönd í [S SH] þegar báturinn var afhentur frá verksmiðju haustið 1990. Í bréfinu kemur jafnframt fram að ávallt sé tekið tillit til slíkra mælingarbanda þegar bátar eru stærðarmældir. Það mun hins vegar ekki hafa verið gert þegar [S] var mæld upphaflega. Þá kemur fram í bréfinu að engin mælingarbönd hafi verið í [M SF] þegar báturinn var afhentur frá verksmiðju. Með hliðsjón af þessari niðurstöðu var eiganda [S SH] gefinn kostur á að velja að nýju milli veiðileyfa [. . .].
5. Hér virðist gæta nokkurs misskilnings. Smíði þeirra báta sem smíði var hafin á fyrir 18. maí 1990 var mjög misjafnlega á veg komin. Engin leið var því að taka út stærðir bátanna á þeim tíma. Það var hins vegar tvennt sem skipti máli til að bátarnir gætu fengið leyfi til veiða í atvinnuskyni, án þess að sambærilegir bátar hyrfu úr rekstri í þeirra stað. Í fyrsta lagi þurftu bátarnir að vera haffærir fyrir 18. ágúst 1990. Í öðru lagi þurfti stærð þeirra að mælast innan við 6 brl. [M SF] uppfyllti hvorugt þessara skilyrða þegar afstaða var tekin til þess hvort báturinn uppfyllti skilyrði fyrir veitingu leyfis til veiða í atvinnuskyni. Þegar ráðuneytið tók afstöðu til veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni fyrir [E ÍS] og [R ÍS] lá fyrir að bátarnir hefðu fengið útgefið fullgilt haffærisskírteini þann 12. ágúst 1990 og að bátarnir mældust 5,99 brúttórúmllestir að stærð en 13,2 brúttótonn. Þegar bátarnir voru teknir út af skoðunarmönnum Siglingamálastofnunar í ágústmánuði 1990 lá einungis brúttótonnamæling þeirra fyrir. Fyrsta mæling á brúttórúmllestamælingu bátanna mun hafa farið fram í septembermánuði 1990 eða eftir að bátarnir komu til landsins. Samkvæmt þeirri mælingu mældust þeir 5,99 brúttórúmllestir. Ráðuneytið hefur ekki upplýsingar um að þær breytingar, sem gerðar voru á bátunum við heimkomu, hafi orðið til þess að bátarnir mældust minni en 6 brúttórúmllestir.“

Með bréfi 21. janúar 1993 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir í tilefni af framangreindu bréfi sjávarútvegsráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér síðan með bréfi 17. maí 1993. Í athugasemdum A kom meðal annars fram sú skoðun hans, að hið svonefnda smíðaleyfi X HU hefði ekki átt að leiða til þess að báturinn fengi betri stöðu. Eitt væri „aðgangur að kerfinu og síðan hvaða veiðiheimildir bátur fær“. Þá ítrekaði A þá skoðun sína, að engin mælingarbönd hefðu verið í S og að heimilaðar hefðu verið breytingar á mælingarböndum bátanna E og R, eftir að þeir komu til landsins í september 1990.

V.

Í bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins 5. ágúst 1993 vísaði ég til bréfs lögmanns A frá 23. júní 1992. Ennfremur vísaði ég til þess, að í svarbréfi ráðuneytisins frá 29. október 1992 hefði eftirfarandi komið fram:

„Mun hafa verið við það miðað að smíði hans lyki fyrir þann 18. ágúst 1990 þannig að báturinn uppfyllti skilyrði laga nr. 38/1990 um veiðileyfi til báta minni en 6 brl. þ.e.a.s. að báturinn fengi veiðileyfi án þess að sambærilegur bátur hyrfi úr rekstri í hans stað.“

Óskaði ég nánari skýringa á því, á hvaða gögnum og sjónarmiðum framangreind afstaða ráðuneytisins hefði verið byggð. Svör sjávarútvegsráðuneytisins bárust mér með bréfi ráðuneytisins 10. ágúst 1993. Þar segir meðal annars:

„Hvað varðar tilvitnun í bréf ráðuneytisins til [lögmanns A], þá byggist þessi afstaða ráðuneytisins á þeim áhuga sem var til staðar hjá eigenda bátsins á því að smíði hans lyki fyrir 18. ágúst 1990. Ef smíði bátsins var hins vegar frá upphafi miðuð við að hann yrði stærri en 6 brl. Þá skipti þessi tímasetning ekki máli varðandi það hvort báturinn ætti kost á leyfi til veiða í atvinnuskyni eða ekki.“

Hinn 17. ágúst 1993 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af bréfi sjávarútvegsráðuneytisins. Í símtölum 15. og 17. nóvember 1993 greindi A mér frá því, að hann hygðist ekki koma frekari athugasemdum á framfæri í málinu.

VI.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 28. apríl 1994, sagði svo:

„Almennt hefur verið litið svo á hér á landi, að stjórnvöld séu í úrlausnum um rétt og skyldur manna bundin af óskráðri jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar. Í 1. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, er öðluðust gildi 1. janúar 1994, er tekið fram, að við „úrlausn mála skuli stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti“. Kvörtun A lýtur að því, að bátur hans M SF hafi ekki fengið sömu úrlausn og sambærilegir bátar við ákvörðun aflaheimilda þeirra (aflahlutdeildar og aflamarks), er lög nr. 38/1990 komu til framkvæmda 1. janúar 1991 eða þegar sjávarútvegsráðuneytið hafi síðar leiðrétt aflaheimildir tiltekinna báta.

1.

A telur, að sér hafi ekki verið gefinn kostur á, að M SF yrði úthlutað meðalaflahlutdeild báta í sama stærðarflokki, svo sem gert hafi verið, þegar X HU var úthlutað aflaheimildum. Um X HU er fjallað í áliti mínu frá 19. febrúar 1992 (SUA 1992. 290).

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 því aðeins var heimilt að veita veiðileyfi nýju skipi, sem var 6 brl. eða stærra, að annað sambærilegt skip væri tekið úr rekstri í þess stað. Samkvæmt G-lið 10. gr. laga nr. 3/1988 var þó undantekning gerð um báta, sem smíði var hafin á fyrir gildistöku laganna. Að tilteknum skilyrðum fullnægðum, áttu þessir síðastgreindu bátar rétt á veiðileyfi, án þess að taka þyrfti sambærilega báta úr rekstri í þeirra stað.

Sjávarútvegsráðuneytið ákvað, að frestur til að fullgera þá báta, sem smíði var samkvæmt framansögðu hafin á fyrir gildistöku laga nr. 3/1988, skyldi vera til 18. ágúst 1990. Hef ég gert grein fyrir því í nefndu áliti mínu frá 19. febrúar 1992 (SUA 1992. 290), að sú ákvörðun hafi verið lögmæt. Ekki tókst að ljúka smíði X HU innan þess frests. Varð eig-

andi bátsins því að taka bát úr rekstri til þess að X HU fengi veiðileyfi. Að því skilyrði fullnægðu, var X HU ákveðin aflahlutdeild í sínum stærðarflokki, eins og báturinn átti kost á, hefði hann verið tilbúinn fyrir 18. ágúst 1990.

M SF mældist 9,61 brl. Smíði bátsins hófst hins vegar ekki fyrir gildistöku laga nr. 3/1988 og gátu fyrrgreindar reglur þeirra laga því ekki átt við bátinn, eins og X HU. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990 var alveg tekið fyrir veitingu veiðileyfa til nýrra fiskiskipa, nema úrelt væru skip í þeirra stað. Undantekning var þó með vissum skilyrðum gerð um skip, sem voru í smíðum og voru minni en 6 brl., sbr. nánar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990.

Miðað við stærð M SF, 9,61 brl., átti báturinn ekki kost á veiðileyfi, nema hann kæmi í stað sambærilegs skips, er tekið væri úr rekstri. Hefði M SF þá fengið veiðiheimildir þess skips. Skipti í því efni engu máli, hvort tekist hefði að ljúka smíði bátsins fyrir 18. ágúst 1990 eða ekki.

Samkvæmt framansögðu giltu ólíkar lagareglur um úthlutun veiðileyfis og veiðiheimilda til X HU annars vegar og M SF hins vegar. Tel ég, að svo ólíkt hafi háttað til um báta þessa, að ekki verði sagt að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglum stjórnsluréttar gagnvart eiganda M SF með umræddri úthlutun veiðiheimilda til X HU.

2.

Samkv. 1. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 465/1990, um veiðar í atvinnuskyni, bar við ákvörðun um það, hvort nýr bátur ætti rétt á leyfi til línu- og handfæraveiða, að miða við mælingu bátsins, eins og hún var skráð hjá Siglingamálastofnun ríkisins 18. maí 1990 eða, eftir atvikum, við stærð bátsins, eins og hún var skráð við útgáfu haffærisskírteinis.

Framkvæmd laga um skipamælingar var á þessum tíma þannig, að fyrirkomulag svonefndra mælingarbanda hafði veruleg áhrif á það, hvaða niðurstaða fengist um stærð skips í brúttórúmllestum. Gátu eigendur skipa þannig ráðið miklu um niðurstöðu mælinga að þessu leyti og var A þar í sömu aðstöðu og aðrir. Hefur ekki annað komið fram en að M hafi réttilega mælst 9,61 brl. við útgáfu haffærisskírteinis. A hefur haldið því fram, að í sjávarútvegráðuneytinu hafi honum verið tjáð, að ekki þýddi að breyta fyrirkomulagi mælingarbanda í M. Ég hef rætt þessa staðhæfingu sérstaklega við starfsmenn ráðuneytisins og er niðurstaða mín sú, að ekkert liggja fyrir um slíkar fullyrðingar af hálfu ráðuneytisins. Verður það því ekki lagt til grundvallar af minni hálfu.

3.

A telur sér mismunað með því, að eigendur R ÍS og E ÍS hafi fengið að breyta upphaflegum mælingarböndum og láta mæla bátana á ný. Hafi þeir þannig fengið tækifæri til að afla bátunum leyfis til línu- og handfæra, svonefnds krókaveiðileyfis. Þess hafi hann ekki átt kost fyrir M SF, enda þótt bátarnir allir séu í raun jafnstórir, enda steypfir í sama mót.

Rétt er að minna á það, að A réði því sjálfur, hvort hann kæmi fyrir mælingarböndum í bátunum, áður en báturinn var mældur og skráður. Bátarnir E ÍS og R ÍS voru smíðaðir í Noregi og fengu útgefið haffærisskírteini 12. ágúst 1990, áður en þeim var siglt til Íslands. Eftir heimkomuna var fyrirkomulagi mælingarbanda breytt og stærð bátanna í brúttórúmllestum mæld fyrsta sinni. Það er skoðun mín, að þessar breytingar eftir útgáfu haffærisskírteina feli ekki í sér mismunun miðað við M SF. Í öllum þessum tilvikum var við úthlutun veiðiheimilda tekið mið af fyrstu mælingu á stærð skipanna í brúttórúmllestum talið.

4.

A telur sér einnig mismunað miðað við úthlutun veiðiheimilda til S SH. Breyting á mælingu þess báts, miðað við brúttórúmllestir, stafaði af því, að við upphaflega mælingu hafði ekki verið tekið tillit til mælingarbanda, eins og tíðkast hafði. Slík leiðrétting getur ekki að mínum dómi talist fela í sér brot á jafnræðisreglum stjórnsluréttar.

5.

Loks lýtur kvörtun A að því, að M SF hafi ekki notið sömu ívilnunar og báturinn Þ RE. Hafi síðargreindum báti verið veitt veiðileyfi, þótt hann hefði ekki verið búinn að fá útgefið haffærisskírteini 18. ágúst 1990 og ekki verið tekinn bátur úr rekstri í hans stað.

Fram kemur af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, að smíði Þ RE hafi byrjað fyrir gildistöku laga nr. 3/1988, en bátur þessi er 9,29 brl. að stærð. Af sömu ástæðum og gerð er grein fyrir í kafla VI.1 hér að framan tel ég, að svo ólíkt hafi háttað um M SF annars vegar og Þ RE hins vegar, að ekki geti talist vera um brot á jafnræðisreglum að ræða með úthlutun veiðiheimilda til Þ RE.

VII.

Niðurstaða mín er samkvæmt framansögðu sú, að ekki sé tilefni til athugasemda við þær ákvarðanir sjávarútvegsráðuneytisins, sem kvörtun A lýtur að.“

21.4.

Úthlutun veiðileyfa. Tilraunaveiðar. Jafnræðisregla.
Úrlausnum Fiskistofu verður skotið til sjávarútvegsráðuneytis.
(Mál nr. 955/1993)

A kvartaði yfir synjun sjávarútvegsráðuneytisins á umsókn hans um leyfi til rækjuveiða á X-flóa vertíðina 1992–1993. Á grundvelli 15. gr. laga nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og í kjölfar rannsókna Hafrannsóknastofnunar voru þremur bátum veitt tímabundin leyfi til rækjuveiða á X-flóa haustið 1990 og aftur haustið 1991. Haustið 1992 var sömu bátum á ný gefinn kostur á rækjuveiðileyfi gegn skerðingu á botnfiskveiðiheimildum þeirra. Ákvörðun um að veita einungis nefndum bátum veiðileyfi byggðist á lokamálslið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Er A sótti um rækjuveiðileyfi fyrir bát sinn í september 1992 var umsókn hans synjað þar sem hann hafði ekki stundað tilraunaveiðar á árunum 1990 og 1991.

Kvörtun A laut að útgáfu veiðileyfa frá og með vertíð 1992 en þá var nefndum tilraunaveiðum lokið og aflahámark ákveðið. Voru staðbundnar rækjuveiðar þá háðar sérstöku leyfi samkvæmt 1. málslíð 1. töluliðar 1. gr. reglugerðar nr. 345/1992 sem sett var með heimild í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Það var niðurstaða umboðsmanns að með tilliti til viðtækra heimilda ráðherra til að ákveða hverjum skyldi veitt leyfi til staðbundinna rækjuveiða, og efnisákvæða 2. mgr. 4. gr. laga um stjórn fiskveiða, gæti sú röksemd sjávarútvegsráðuneytisins, að A hefði ekki stundað tilraunaveiðar í X-flóa, ekki talist ólögmat. Hins vegar benti umboðsmaður á að rúmar heimildir ráðherra til útgáfu leyfa breyttu ekki þeirri skyldu, sem almennt hvíldi á stjórnvöldum, að gæta jafnræðis við ráðstöfun slíkra leyfa, sbr. nú 11. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Taldi umboðsmaður að réttara hefði verið að sjávarútvegsráðuneytið hefði auglýst fyrir fram þær tilraunaveiðar er hófust á árinu 1990, svo og ákvörðun um framhald þeirra haustið 1991, þar sem greindur hefði verið fjöldi báta er myndu stunda veiðarnar og skilyrði fyrir útgáfu leyfanna. Hefði þá öllum gefist jafnt færi á að sækja um leyfi til veiðanna en ljóst hefði verið að leyfi til umræddra rækjuveiða gátu falið í sér möguleika til að afla verulegra verðmæta og hefði þá ekkert verið við það að athuga að þeir umsækjendur, sem valdir höfðu verið á grundvelli málefnaþega sjónarmiða, fengju áfram veiðileyfi. Niðurstaða umboðsmanns var því sú að ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins hefði ekki verið ólögmat að efni til en að réttara hefði verið að auglýsa fyrir fram eftir umsóknum um nefndar tilraunaveiðar þar sem gerð hefði verið grein fyrir skilyrðum fyrir útgáfu þeirra.

I.

Hinn 8. desember 1993 leitaði til mín A, og kvartaði yfir úthlutun leyfa til veiða á X-flóa haustið 1992. Í kvörtun sinni lýsir A málavöxtum svo, að síðla sumars 1992 hafi honum borist vitneskja um að veita ætti leyfi til veiða á innfjarðarrækju á X-flóa. Hafi þessi ráðagerð ekki verið auglýst, en tilteknum aðilum hafi verið gefinn kostur á að stunda veiðarnar, sæktu þeir um það fyrir 20. september 1992. Með bréfi 9. september 1992 óskaði A eftir því, að honum yrði einnig úthlutað leyfi til slíkra veiða. Dráttur varð á því að ráðuneytið afgreiddi umsókn A og leitaði hann til mín út af því 19. október 1992. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins 27. október 1992 vegna fyrirspurnar minnar sagði:

„Í byrjun september 1992 ákvað ráðherra að aðeins skyldi úthluta þeim bátum rækjuveiðileyfi í [X-flóa], sem slíkar veiðar hefðu stundað á síðustu rækjuvertíð, þ.e. október 1991–apríl 1992, sbr. síðasta málslið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða.

Með lögum nr. 36, 27. maí 1992 um Fiskistofu, var útgáfu leyfisbréfa, m.a. þeirra sem gefin eru út á grundvelli 4. gr. laga nr. 38/1990, flutt til Fiskistofu frá og með 1. september 1992.

Í september mánuði hafði [A] nokkrum sinnum samband við ráðuneytið og ítrekaði ósk um leyfi til rækjuveiða í [X-flóa]. Var honum tjáð að ráðuneytið hefði mótað reglur um úthlutun rækjuveiða í [X-flóa] sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990, og samkvæmt þeim uppfyllti hann ekki skilyrði fyrir leyfisveitingu þar sem bátur hans m/b [B], hefði ekki stundað veiðar á [X-flóa] síðustu rækjuvertíð. Jafnframt var honum tjáð að samkvæmt lögum nr. 36/1992, um Fiskistofu, væri það nú hlutverk Fiskistofu að svara umsóknum um rækjuveiðileyfi og hefði umsókn hans verið send þangað til afgreiðslu.“

Með bréfi Fiskistofu 30. október 1992 synjaði stofnunin A um leyfi til rækjuveiða á X-flóa vertíðina 1992/1993. Þar sem sjávarútvegsráðuneytið hafði ekki fellt úrskurð sinn í málinu, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, voru ekki skilyrði til þess, að ég fjallaði um síðastgreinda kvörtun A.

A skaut ákvörðun Fiskistofu frá 30. október 1992 til sjávarútvegsráðuneytisins með bréfi 15. október 1993. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins 26. október 1993 sagði:

„Síðan árið 1990 hafa verið leyfðar rækjuveiðar á [X-flóa] innan viðmiðunarlínu. Lengst af hafa þrjár bátar, sem gerðir eru út frá [Y] haft leyfi til veiðanna og hefur þeim verið skylt að leggja upp afla sinn til vinnslu á [Y].

Í september 1992 ákvað ráðuneytið að úthluta aflahlutdeild til báta sem stunduðu rækjuveiðar á [X-flóa] með jafnri skiptingu milli báta gegn 20 þorskígildistonnskærðingu á botnfiskkvóta hvers báts.

Með tilliti til aflaráðgjafar Hafrannsóknastofnunar ákvað sjávarútvegsráðuneytið að fjölga ekki bátum frá fyrra ári.

Á grundvelli 2. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða ákvað ráðuneytið að veita þeim þremur bátum, sem áður stunduðu veiðarnar aflahlutdeild í rækjuveiðum á [X-flóa] en synja öðrum umsóknum.

Fiskistofu var falið að senda veiðileyfi til þeirra aðila, sem leyfin hlutu en synja öðrum.“

Í kvörtun sinni lýsir A því viðhorfi sínu, að sjávarútvegsráðuneytinu hafi verið óheimilt að byggja á því, að einungis þeir, er stundað höfðu svonefndar rannsóknarveiðar á tímabilinu október 1991 til apríl 1992, ættu rétt á að stunda rækjuveiðar á X-flóa og að ráðuneytið hafi ekki gætt samræmis við meðferð málsins.

II.

Með bréfi 12. janúar 1994 óskaði ég eftir því, að sjávarútvegsráðuneytið léti mér í té gögn málsins og upplýsingar um, hvernig staðið hefði verið að úthlutun framangreindra veiðileyfa og hvaða báta hefði þar verið um að ræða. Í svarbréfi ráðuneytisins frá 15. febrúar 1994 segir:

„Um miðjan ágúst 1990 fór fram á vegum Hafrannsóknastofnunarinnar könnun á [X-flóa]. Fékkst nokkur rækjuafli í þessari rannsókn, en rækjuveiðar höfðu ekki verið stundaðar þar áður. Að loknum þessum rannsóknum lagði Hafrannsóknastofnunin til, að leyfðar yrðu rækjuveiðar á [X-flóa] í tilraunaskyni í einn mánuð. Fengu þrír bátar tímabundin leyfi í tilraunaskyni.

Í lok október 1991 fór enn fram könnun á [X-flóa] á vegum Hafrannsóknastofnunarinnar. Kom þá í ljós, að aukning hafði orðið á rækjumagni í flóanum. Lagði Hafrannsóknastofnunin til að rækjuveiðar á 150 lestum yrðu leyfðar til reynslu þar. Í framhaldi af tillögu Hafrannsóknastofnunarinnar veitti ráðuneytið þremur bátum frá [Y], sem sóttu um slík veiðileyfi, leyfi til tilraunaveiða á [X-flóa] [. . .]

Þar sem óvissa var um framhald þessara veiða voru veiðileyfin veitt í tilraunaskyni með stoð í 15. gr. laga nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í þessu sambandi skal þess getið, að þessar veiðar á [X-flóa] voru frábrugðnar öðrum innfjarðarrækjuveiðum að tvennu leyti. Í fyrsta lagi eru leyfi til innfjarðarrækjuveiða almennt gefin út á grundvelli reglugerðar nr. 508/1990, um leyfisbindingu tiltekinna veiða, þar sem ekki er um tilraunaveiðar að ræða heldur veiðar sem staðið hafa um eitthvert árabíl. Í öðru lagi höfðu bátar, sem innfjarðarrækjuveiðar stunduðu á öðrum svæðum en [X-flóa] fasta aflahlutdeild í heildarveiðimagninu sbr. 2. mgr. ákvæðis IV til bráðabirgða við lög nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Þessi munur helgaðist af því að hér var um nýtt veiðisvæði að ræða sem engin veiðireynsla var fengin á og óvíst var með framhald veiða þar.

Eins og áður segir fengu þrír bátar veiðileyfi í tilraunaskyni í nóvember 1991. Ráðuneytið hafði að tillögu Hafrannsóknastofnunarinnar ákveðið 150 lesta heildarkvóta í upphafi vertíðar. Þegar leið á vertíðina kom í ljós, að veiðimöguleikar voru meiri en búist hafði verið við og var heildarveiðimagnið, að tillögu Hafrannsóknastofnunarinnar, aukið tvívegis; fyrst í desember í 250 lestir og síðan í febrúar 1992 í 300 lestir. Sömu bátarnir stunduðu veiðarnar alla vertíðina.

Í ágústmánuði 1992 lagði Hafrannsóknastofnunin til að á vertíðinni, sem hæfist í október 1992 og stæði til maí 1993, yrði leyft að veiða 300 lestir af rækju í [X-flóa]. Að fenginni tillögu Hafrannsóknastofnunarinnar tók ráðuneytið þá ákvörðun að gefa þeim bátum, sem veiðar höfðu stundað á síðustu vertíð kost á rækjuveiðileyfi gegn því að til skerðingar kæmi í botnfiskveiðiheimildum sbr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, [. . .]. Ákvörðun ráðuneytisins um að gefa þessum þremur bátum kost á veiðileyfi byggðist á lokamálslið 2. mgr. 4. gr., en þar segir: „*Ráðherra getur m.a. ákveðið, að aðeins hljóti leyfi ákveðinn fjöldi skipa, skip af ákveðinni stærð eða skip er tilteknar veiðar stunda eða hafa áður stundað.*“ Ákvörðun ráðuneytisins um að úthluta bátunum aflahlutdeild í rækjukvótanum byggðist á ákvæði IV til bráðabirgða við lög nr. 38/1990.

Útgerðir bátanna þriggja völdu þann kost að fá veiðileyfi til rækjuveiða á [X-flóa] gegn því að afsala sér nokkrum veiðiheimildum í botnfiski og í framhaldi af svári þeirra sendi Fiskistofa bátunum veiðileyfi fyrir rækjuvertíðina 1992/1993 auk tilkynningar um aflahlutdeild, [. . .]. Með ákvörðun um skiptingu aflahlutdeildarinnar milli þessara þriggja báta voru aðrir bátar í raun útilokaðir frá rækjuveiðum á [X-flóa] og miðað við gildandi reglur verður því ekki um fjölgun veiðileyfa á þessu svæði

að ræða, nema flutt verði aflamark/aflahlutdeild frá einum þessara báta til annars báts/báta, sbr. 11 og 12. gr. laga nr. 38/1990.

Þann 9. september 1992 barst ráðuneytinu umsókn frá [A], um rækjuveiðileyfi fyrir [B], [. . .]. Þar sem Fiskistofa hafði tekið við afgreiðslu veiðileyfa frá 1. september 1992 var erindi [A] framsent til Fiskistofu. Afgreiðsla Fiskistofu frá 30. október 1992 var í samræmi við ákvörðun ráðuneytisins, sem hér hefur verið gerð grein fyrir, [. . .].“

Athugasemdir A við bréf sjávarútvegsráðuneytisins bárust mér með bréfi hans 1. mars 1994.

III.

Með bréfi 22. apríl 1994 óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að sjávarútvegsráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég eftirfarandi skýringa:

- „1) Hvort auglýstar hafi verið fyrirhugaðar tilraunaveiðar í nóvember 1991 og mönnum hafi verið gefinn kostur á að sækja um slíkt leyfi. Hvort með sama hætti hafi verið auglýst úthlutun veiðileyfa vegna veiðitímabils þess, er hófst í október 1992.
- 2) Á hvaða sjónarmiðum sjávarútvegsráðuneytið hafi byggt, er ráðuneytið valdi tiltekna þrjá báta til tilraunaveiðanna og til að stunda veiðar veiðitímabil það, er hófst í október 1992.“

Mér bárust skýringar sjávarútvegsráðuneytisins með bréfi þess 4. maí 1994. Þar sagði:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar frá 25. apríl 1994 varðandi frekari upplýsingar vegna kvörtunar [A], [. . .] yfir úthlutun veiðileyfa til rækjuveiða á [X-flóa].

1. Ekki var auglýst eftir umsóknum til tilraunaveiða í [X-flóa] í nóvember 1991 eða umsóknum um veiðileyfi fyrir rækjuveiðitímabilið er hófst í október 1992.
2. Um leyfi til tilraunaveiða á [X-flóa] haustið 1991 sóttu þrír bátar frá [Y] og var þeim öllum veitt leyfi. Eins og rakið var í bréfi ráðuneytisins frá 15. febrúar 1994 var sú ákvörðun tekin fyrir þá vertíð, sem hófst í október 1992, að gefa þeim bátum, sem tilraunaveiðarnar höfðu stundað árið áður kost á veiðileyfi með ákveðnum skilyrðum.

Ráðuneytið vill hér bæta við að þegar höfðu farið fram rannsóknir og nokkrar tilraunaveiðar á [X-flóa]. Öllum aðilum á [Y], sem einhverja hagsmuna höfðu að gæta, var kunnugt um þessar rannsóknir og tillögur Hafrannsóknastofnunarinnar í því efni. Ráðuneytið taldi að ekki væri þörf á því að auglýsa sérstaklega eftir umsóknum. Í þessu sambandi vill ráðuneytið láta þess getið að það er algild regla að innfjarðarveiðar hefjist í októbermánuði og jafnframt að aðeins eiga kost á leyfi til rækjuveiða innfjarða þeir bátar, eru skráðir eru við veiðisvæðið.“

Hinn 5. maí 1994 gaf ég A kost á að gera athugasemdir við framangreint bréf ráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans 17. maí 1994.

IV.

Forsendur og niðurstöður álitis míns, dags. 23. ágúst 1994, voru svohljóðandi:

„1.

Á grundvelli 15. gr. laga nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands getur sjávarútvegsráðherra, að fengnu áleti Hafrannsóknastofnunarinnar, veitt heimildir til veiðitil-

rauna og rannsókna innan fiskveiðilandhelginnar. Gert er ráð fyrir því, að slíkar tilraunir og rannsóknir fari fram undir eftirliti Hafrannsóknastofnunarinnar. Í 16. gr. sömu laga er tekið fram, að veiðiheimildir samkvæmt 15. gr. skuli „jafnan vera tímabundnar, og [skuli] ávallt leita umsagnar Hafrannsóknastofnunarinnar og að jafnaði Fiskifélags Íslands áður en þær eru veittar“.

Í svari sjávarútvegsráðuneytisins frá 15. febrúar 1994 segir, að á grundvelli rannsókna Hafrannsóknastofnunarinnar í ágúst 1990 hafi þremur bátum verið heimilaðar rækjuveiðar í einn mánuð. Á grundvelli könnunar stofnunarinnar í október 1991 hafi ráðuneytið veitt þremur bátum leyfi til rækjuveiða til reynslu. Í veiðileyfum bátanna, sem dagsett eru 6. nóvember 1991, er tekið fram, að þau séu veitt með tilvísun til 15. gr. laga nr. 81/1976 og 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Með bréfum 7. september 1992 gaf sjávarútvegsráðuneytið þeim aðilum, sem stundað höfðu tilraunaveiðarnar, kost á leyfi til rækjuveiða tímabilið október 1992 til apríl 1993. Það kom svo í hlut Fiskistofu að sjá um útgáfu veiðileyfanna með bréfum, dags. 29. september 1992. Kemur þar fram, að leyfin séu veitt á grundvelli 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 345/1992, um leyfisbindingu tiltekinnar veiða, og að hlutdeild bátanna í veiðunum sé jöfn. Fiskistofa synjaði umsókn A frá 9. september um leyfi til rækjuveiða á X-flóa með bréfi 30. október 1992. Skaut A þeirri ákvörðun til sjávarútvegsráðuneytisins með bréfi 15. október 1993. Í niðurstöðu ráðuneytisins 26. október 1993 er á því byggt, að ráðuneytið hafi á grundvelli 2. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða ákveðið að veita umræddum þremur bátum, sem áður höfðu stundað veiðarnar, aflahlutdeild í veiðunum en synjað öðrum.

Með 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 er sjávarútvegsráðherra meðal annars heimilað að ákveða með reglugerð, að veiðar á ákveðnum tegundum nytjastofna eða veiðar á ákveðnum svæðum skuli háðar sérstöku leyfi og „ . . . að aðeins hljóti leyfi ákveðinn fjöldi skipa, skip af ákveðinni stærð eða gerð eða skip er tilteknar veiðar stunda eða hafa áður stundað“. Á grundvelli ákvæðisins hefur sjávarútvegsráðherra sett reglugerð nr. 345/1992, um leyfisbindingu tiltekinnar veiða. Er í 1. málslíð 1. tölulíðar 1. gr. reglugerðarinnar tekið fram, að staðbundnar rækjuveiðar séu óheimilar, nema að fengnu sérstöku leyfi. Lög nr. 38/1990 öðluðust gildi við birtingu þeirra 18. maí 1990, en komu til framkvæmda 1. janúar 1991.

2.

Kvörtun A lýtur að útgáfu sjávarútvegsráðuneytisins á leyfum til rækjuveiða í X-flóa frá og með vertíðinni, sem hófst í október 1992, en þá verður að telja að tilraunaveiðunum hafi verið lokið og það aflahámark verið ákveðið, sem leyfilegt var að veiða. Synjun ráðuneytisins um útgáfu leyfis til A er á því byggð, að hann hafi ekki stundað umræddar tilraunaveiðar, sem ákveðnar höfðu verið árin 1990 og 1991. Eins og rakið er hér að framan, hefur ráðherra víðtækar heimildir samkvæmt 2. mgr. 4. gr. til þess að ákveða, hverjum skuli veitt leyfi til staðbundinna rækjuveiða, og setja skilyrði fyrir útgáfu þeirra. Er meðal annars tekið fram, að ráðherra geti ákveðið, að einungis „skip, er tilteknar veiðar stunda eða hafa áður stundað“, skuli veitt veiðileyfi. Það er skoðun mín, að sú röksemd sjávarútvegsráðuneytisins fyrir synjun sinni, að A hafi ekki stundað umræddar tilraunaveiðar, geti ekki talist ólögmat. Á hinn bóginn geta rúmar heimildir ráðherra til útgáfu leyfa á grundvelli 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 ekki breytt þeirri skyldu, sem almennt hvílir á stjórnvöldum til að gæta jafnræðis við ráðstöfun slíkra leyfa, sbr. nú 11. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Ljóst er, að leyfi til umræddra rækjuveiða gátu falið í sér möguleika til handa leyfshafa til að afla verulegra verðmæta. Er það skoðun mín, að réttara hefði verið að sjávarútvegsráðuneytið hefði auglýst fyrirfram þær tilraunaveiðar, er hófust á árinu 1990, og einnig ákvörðun um framhald þeirra haustið 1991 á grundvelli 15. gr. laga nr. 81/1976 og 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990. Í slíkri auglýsingu hefði verið rétt að greina fjölda þeirra báta,

er myndu stunda veiðarnar, og önnur skilyrði fyrir útgáfu leyfanna. Hefði þá öllum gefist jafnt færi á að sækja um leyfi til tilraunaveiða. Gat þá ekki verið neitt við það að athuga, að þeir umsækjendur, sem valdir höfðu verið á grundvelli málefnalegra sjónarmiða, fengju áfram veiðileyfi.

3.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að sú ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, að synja A um leyfi til rækjuveiða á X-flóa á þeim grundvelli, að hann hefði ekki stundað umræddar tilraunaveiðar, hafi ekki verið ólöglegt að efni til. Á hinn bóginn hafi verið réttara, að ráðuneytið auglýsti fyrirfram eftir umsóknum um leyfi til umræddra tilraunaveiða og greindi frá þeim skilyrðum, sem sett yrðu fyrir útgáfu þeirra.“

21.5. Umsögn sveitarfélags um sölu aflahlutdeildar fiskiskips.

Aflahlutdeild. Aflamark.

(Mál nr. 1034/1994)

Kaupstaðurinn A bar fram kvörtun yfir þeirri niðurstöðu sjávarútvegsráðuneytisins að fyrirtækið O h.f. hefði ekki þurft að leita samþykkis sveitarstjórnar, er það seldi um 50% af veiðiheimildum O NS í annan landshluta. Vísaði sjávarútvegsráðuneytið til þess að mismunandi reglur giltu um flutning aflahlutdeildar annars vegar og aflamarks hins vegar, samkvæmt 11. og 12. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Væri aflahlutdeild hlutdeild í leyfilegum heildarafla úr tiltekinni tegund og héldist óbreytt milli ára og þyrfti ekki umsögn eða samþykki sveitarfélags til að flytja aflahlutdeild milli skipa, sbr. 11. gr. laganna. Aflamark skips á hverju ári réðist hins vegar af leyfðum heildarafla í viðkomandi tegund og hlutdeild skipsins í honum. Væri flutningur aflamarks milli skipa, sem ekki væru gerð út frá sömu verstöð, óheimill, nema með samþykki Fiskistofu og að fenginni umsögn sveitarfélags og stjórnar í viðkomandi verstöð, samkvæmt 12. gr. laganna.

Í áliti sínu rakti umboðsmaður ákvæði 11. gr. laga nr. 38/1990 og tilurð ákvæðisins. Hefði upphaflega verið gert ráð fyrir því í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 38/1990, að fyrirhuguð sala skips eða aflahlutdeildar skyldi tilkynnt sveitarstjórn og félli aflahlutdeild niður ef þessi væri ekki gætt. Í meðförum Alþingis hefðu þær breytingar orðið, að mælt hefði verið fyrir um forkaupsrétt sveitarfélags, við sölu skips til útgerðar, sem hefði heimilisfesti í öðru sveitarfélagi, sbr. 3. mgr. 11. gr. laganna. Framsal aflahlutdeildar hefði hins vegar eingöngu verið bundið því skilyrði að það skip, sem fengi framselda aflahlutdeild, hefði aflahlutdeild fyrir í viðkomandi tegund, sbr. 6. mgr. sömu greinar. Samkvæmt þessum skýringarsjónarmiðum og fortakslausu ákvæði 6. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990 taldi umboðsmaður að niðurstaða sjávarútvegsráðuneytisins hefði verið í samræmi við fyrirmæli laga um stjórn fiskveiða. Að því leyti, sem kvörtun A laut að ákvörðunum Alþingis við setningu laganna tók umboðsmaður það fram að það félli almennt utan verksviðs hans samkvæmt lögum nr. 13/1987 að fjalla um lagasetningu Alþingis eða hvernig til hefði tekist með hana.

I.

Hinn 23. febrúar 1994 bar A-kaupstaður fram kvörtun yfir þeirri ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins frá 9. febrúar 1994, að staðfesta þá skýringu Fiskistofu á 11. og 12. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, að ekki hefði þurft að leita eftir samþykki eða umsögn sveitarfélagsins, áður en O h.f. seldi hluta af veiðiheimildum O NS. Í kvörtun sinni tekur A-kaupstaður fram, að sé skýring Fiskistofu rétt, þá geti útgerð selt frá sér nær allar

veiðiheimildir sínar án umsagnar sveitarstjórna og án þess að þeim sé gefinn kostur á að ganga inn í kaupin.

II.

Í kvörtun A-kaupstaðar kemur fram, að framkvæmdastjóri O h.f. hafi með bréfi 25. nóvember 1993 tilkynnt bæjarstjóra A-kaupstaðar, að félagið hefði selt 485 þorskígildistonn, eða u.þ.b. 50% af fiskveiðiheimildum skipsins, í annan landshluta. Þá sagði í bréfi félagsins:

„Samkvæmt upplýsingum starfsmanns Fiskistofu sem fer með umboð Sjávarútvegsráðuneytisins í þessum málum er ekki nauðsynlegt að leita samþykkis Sveitarstjórna um flutning aflaheimilda í tilfellum sem þessum.“

Af þessu tilefni fór A-kaupstaður þess á leit við Fiskistofu í bréfi 2. desember 1993, að stofnunin skýrði nánar, á hverju það væri byggt, að ekki þyrfti samþykki eða umsögn sveitarstjórnar um sölu aflaheimildanna. Í svarbréfi Fiskistofu frá 9. desember 1993 segir:

„Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða er í ákveðnum tilvikum óheimilt að flytja aflamark á milli skipa nema að fenginni umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð.

Slíkt skilyrði er hins vegar aldrei sett fyrir flutningi aflahlutdeildar á milli skipa, sbr. 11. gr. laga nr. 38/1990. Þegar aflahlutdeild og jafnframt aflamark er flutt frá einu skipi til annars, svo sem gert er í því tilviki sem hér um ræðir, er lítið á flutninginn sem eina heild sem falli undir ákvæði síðarnefndu greinarinnar og er þess því ekki krafist að leitað sé umsagnar sveitarstjórnar.

Sjávarútvegsráðuneytið túlkaði löginn með þessum hætti þegar það hafði eftirlit með flutningi aflahlutdeildar og aflamarks og eftir að það verkefni var flutt til Fiskistofu hefur verið byggt á þeirri túlkun ráðuneytisins.“

Með bréfi 25. janúar 1994 óskaði A-kaupstaður eftir því, að sjávarútvegsráðuneytið felldi úrskurð sinn í málinu. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins 9. febrúar 1994 sagði:

„Samkvæmt lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, skal úthluta til einstakra fiskiskipa veiðiheimildum í þeim tegundum, sem heildarafla er takmarkaður af. Er hverju skipi úthlutað tiltekinni hlutdeild í leyfilegum heildarafla úr þeirri tegund og er það aflahlutdeild skipsins í þeirri tegund og helst hún óbreytt milli ára, sbr. 2. mgr. 7. gr. og ákvæði I og IV til bráðabirgða.

Aflamark skips á hverju ári ræðst hins vegar af leyfðum heildarafla í viðkomandi tegund og aflahlutdeild skipsins í þeirri tegund og getur því verið breytileg milli ára, sbr. 3. mgr. 7. gr.

Um flutning aflahlutdeildar milli skipa gilda ákvæði 6. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990 og samkvæmt þeim er útgerð skips heimilt að flytja aflahlutdeild skips að hluta eða alveg milli skipa að fullnægðum skilyrðum, sem sett eru í þeirri málsgrein og að fengnu samþykki þeirra aðila, sem samningaveð áttu í skipinu 1. janúar 1991, sbr. ákvæði V til bráðabirgða. Fyrir flutningi aflahlutdeildar eru ekki sett nein skilyrði um samþykki eða umsögn sveitarfélags.

Um flutning aflamarks milli skipa gilda aftur á móti ákvæði 12. gr. sömu laga og samkvæmt þeirri grein, er flutningur aflamarks milli skipa, sem ekki eru gerð út frá sömu verstöð, óheimill nema með samþykki Fiskistofu, og að fenginni umsögn sveitarfélags og stjórnar í viðkomandi verstöð, enda sé ekki um jöfn skipti aflamarks að ræða að mati Fiskistofu.

Samkvæmt ofansögðu gilda því samkvæmt lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, mjög mismunandi reglur um flutning aflahlutdeildar annars vegar og um flutning aflamarks hins vegar og er ljóst að það hefur ekki verið vilji löggjafans, að sveitarstjórnir hefðu íhlutunarrétt um flutning aflahlutdeildar milli skipa.“

III.

Með bréfi 5. apríl 1994 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að sjávarútvegsráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A-kaupstaðar, að því leyti sem ráðuneytið teldi nauðsynlegt til viðbótar því, sem fram hefði komið í bréfi ráðuneytisins frá 9. febrúar 1994 til A-kaupstaðar. Jafnframt óskaði ég eftir því, að mér yrðu látnin í té tiltæk gögn, er málið snertu. Skýringarnar bárust mér með bréfi sjávarútvegsráðuneytisins 8. apríl 1994. Þar segir meðal annars:

„Ráðuneytið telur að það hafi ítarlega skýrt í bréfi sínu frá 9. febrúar 1994 þann mun, sem er á heimildum til flutnings aflamarks samkvæmt 12. gr. og aflaheimildir samkvæmt 11. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða en vill þó benda á eftirfarandi til upplýsingar:

Í frumvarpi um stjórn fiskveiða, sem lagt var fyrir Alþingi á 112. löggjafarþingi 1989–1990 var í 4. mgr. 11. gr. gert ráð [fyrir] að sömu reglur giltu að mestu um framsal aflahlutdeildar og sölu skipa. Eftir umfjöllun í sjávarútvegsnefndum og á Alþingi varð það niðurstaðan að heimildin til flutnings aflahlutdeildar var rýmkuð. Hins vegar breyttist 12. gr. frumvarpsins sem fjallar um flutning aflahlutdeildar, ekkert í meðferð Alþingis.“

Með bréfi 12. apríl 1994 gaf ég A-kaupstað kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af framangreindu bréfi sjávarútvegsráðuneytisins. Athugasemdir A-kaupstaðar bárust mér með bréfi 28. apríl 1994.

IV.

Í álitinu mínu, dags. 28. júlí 1994, sagði svo:

„Í 3. og 6. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sbr. 8. gr. laga nr. 36/1992 um Fiskistofu, segir:

„Eigi að selja fiskiskip, sem leyfi hefur til veiða í atvinnuskyni, til útgerðar sem heimilisfesti hefur í öðru sveitarfélagi en seljandi á sveitarstjórn í sveitarfélagi seljanda forkaupsrétt að skipinu. Forkaupsréttur skal boðinn skriflega þeirri sveitarstjórn sem hlut á að máli og söluverð og aðrir skilmálar tilgreindir á tæmandi hátt. Sveitarstjórn skal svara forkaupsréttartilboði skriflega innan fjögurra vikna frá því henni berst tilboð og fellur forkaupsréttur niður í það sinn sé tilboði ekki svarað innan þess frests.

...

Heimilt er að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti og sameina hana aflahlutdeild annars skips, enda leiði flutningur aflahlutdeildar ekki til þess að veiðiheimildir þess skips, sem flutt er til, verði bersýnilega umfram veiðigetun þess. Þó skal framsalið háð samþykki Fiskistofu hafi það skip sem flutt er til, ekki aflahlutdeild af þeirri tegund sem framseld er. Tafarlaust skal leita staðfestingar Fiskistofu á að flutningur aflaheimildar sé innan heimilaðra marka. Öðlast slíkur flutningur ekki gildi fyrir en staðfesting Fiskistofu liggur fyrir. Ekki er heimilt að framselja þann hluta aflahlutdeildar skips, sem rekja má til uppbóta samkvæmt ákvæði I til bráðabirgða, fyrir en að liðnum fimm árum frá gildistöku laga þessara, enda hafi skipi, sem framselt er af, verið haldið til veiða allt það tímabil.“

Í 1.–3. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990, sbr. 9. gr. laga nr. 36/1992, segir:

„Heimilt er að færa aflamark milli skipa sömu útgerðar eða skipa sem gerð eru út frá sömu verstöð eftir því sem hlutaðeigandi aðilar koma sé saman um enda hafi það skip sem fært er til, aflahlutdeild af þeirri tegund sem millifærð er. Sama gildir um skipti á aflamarki milli skipa sem ekki eru gerð út frá sömu verstöð, enda sé um jöfn skipti að ræða að mati Fiskistofu.

Tilkynna skal Fiskistofu fyrir fram um flutning aflamarks milli skipa og öðlast hann ekki gildi fyrr en Fiskistofa hefur staðfest móttöku tilkynningar um flutninginn frá þeim sem hlut eiga að máli.

Annar flutningur á aflamarki milli skipa er óheimill nema með samþykki Fiskistofu og að fenginni umsögn sveitarstjórnar og stjórnar sjómannafélags í viðkomandi verstöð.“

Upphaflega var gert ráð fyrir því í 11. gr. þess frumvarps, sem síðar varð að lögum nr. 38/1990, að tilkynning um sölu fiskiskips eða aflahlutdeildar fiskiskips skyldi send sveitarstjórn á útgerðarstað með mánaðar fyrirvara og félli aflahlutdeild niður, ef þess væri ekki gætt. Í skýringum við ákvæðið sagði meðal annars:

„Í 3. mgr. er lagt til að upp verði tekin skylda til að tilkynna opinberlega með mánaðarfyrirvara ef útgerð hyggst selja fiskiskip. Heimamönnum gefst á þessum mánaðarfresti möguleiki á að leita samninga við þá útgerð sem hyggst selja fiskiskip og gera ráðstafanir til að stofna félög og leita lánaþyrirgreiðslu í því sambandi eða til að grípa til annarra aðgerða til að tryggja hráefnisöflun. Með slíkri tilkynningarskyldu eru ekki að öðru leyti lagðar neinar beinar kvaðir varðandi sölu skips á þá útgerð sem hyggst selja. Ef fyrirmæli um tilkynningarskylduna eru brotin hefur það samkvæmt frumvarpinu engin áhrif á einkaréttarlegt gildi sölunnar. Hins vegar fylgir aflahlutdeild skipi ekki í þeim tilvikum og mundi hún þá ganga til hlutfallslegrar aukningar á aflahlutdeild annarra skipa sem veiðiheimildir hafa af viðkomandi tegundum.

Í lokamálsgrein greinarinnar er fjallað um varanlegan flutning aflaheimilda milli skipa. Er þar opnuð heimild til að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti og sameina hana aflahlutdeild annars skips. Sé fyrirhugað að framselja aflahlutdeild skips skal gæta sömu reglna um opinberar tilkynningar og þegar skip er selt og réttaráhrif þess, ef út af því er brugðið, eru hin sömu.“ (Alþt. 1989, A–deild, bls. 2552–53.)

Í meðferð Alþingis var 11. og 12. gr. frumvarpsins breytt til þess horfs, sem nú er í 11. og 12. gr. laga nr. 38/1990. Um breytingarnar segir svo í nefndaráliiti fyrsta minnihluta sjávarútvegsnefndar:

„5. Lagt er til að 11. gr. verði breytt þannig að sveitarstjórnnum verði veittur forkaupsréttur við sölu fiskiskips úr byggðarlagi. Þetta komi í stað ákvæða um tilkynningarskyldu í 11. gr. frumvarpsins. Með þessu ákvæði er betur tryggt að heimaaðilum gefist svigrúm til að ganga inn í kaup og er þetta í samræmi við tillögur síðasta fiskiþings. Jafnframt er lagt til að framsal aflaheimilda verði takmarkað nokkuð frá því sem er í frumvarpinu. Miða breytingartillögurnar að því að það skip, sem aflahlutdeild er framseld til, þurfi að hafa aflahlutdeild fyrir í viðkomandi tegund. Ráðherra geti þó vikið frá þessu ákvæði að fenginni umsögn samráðsnefndar.

6. Tillaga er um breytingu á 12. gr. sem fjallar um framsal á árlegu aflamarki og er

hún í samræmi við breytingartillögu skv. 5. tölul.“ (Alþt. 1989, A–deild, bls. 4721.)

Samkv. 7. gr. laga nr. 38/1990 er annars vegar greint á milli aflahlutdeildar, sem er sú hlutdeild, er fiskiskipi er heimilt að veiða af leyfðum heildarafla og er óbreytt milli ára, og hins vegar aflamarks, sem er sá afli, sem skipi er heimilt að veiða á hverju tímabili og takmarkast við hlutdeild þess í heildaraflanum.

Samkvæmt frumvarpi til laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða var upphaflega ráðgert, að tilkynna þyrfti opinberlega, ef fyrirhugað væri framsal aflahlutdeildar til skips í eigu annarrar útgerðar. Eins og áður er rakið, breyttist frumvarpið hins vegar í meðferð Alþingis og í stað ákvæða um tilkynningarskyldu voru tekin upp ákvæði núgildandi laga um það, sbr. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990, að við sölu skips til útgerðar, er hafi heimilisfesti í öðru sveitarfélagi en seljandi, skuli sveitarstjórn í sveitarfélagi seljanda eiga forkaupsrétt að skipinu.

Í lögum nr. 38/1990 er greint milli aflahlutdeildar, sem fylgir fiskiskipi, og aflamarki þess, eins og áður greinir. Í 11. gr. laganna er fjallað um aflahlutdeild, en í 12. gr. um aflamark. Samkvæmt 6. mgr. 11. gr. gildir sú meginregla, að heimilt er að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða að öllu leyti og sameina hana aflahlutdeild annars skips. Miðað við fortakslaust orðalag laganna í þessu efni, verða þau ekki skýrð svo, að þar eigi sveitarfélag forkaupsrétt eða rétt til íhlutunar með öðrum hætti. Það leiðir af sjálfu sér að aflamark skips fylgir með, þegar aflahlutdeild er ráðstafað, en 12. gr. verður því aðeins talin eiga við, að aflamarki sé ráðstafað einu út af fyrir sig.

Það er samkvæmt framansögðu álit mitt, að niðurstaða sjávarútvegsráðuneytisins frá 9. febrúar 1994 sé í samræmi við fyrirsmáli laga nr. 38/1990.

Að því leyti sem kvörtun A-kaupstaðar kann að lúta að ákvörðunum Alþingis með setningu laga nr. 38/1990, þá gera lög nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis almennt ekki ráð fyrir því, að umboðsmaður Alþingis fjalli um lagasetningu Alþingis eða hvernig til hafi tekist með hana.“

22.0. Sveitarfélög.

22.1.

Atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfi. Lagastoð ákvörðunar. Álitsumleitan. (Mál nr. 986/1994)

Verk- og kerfisfræðistofan A kvartaði yfir þeirri ákvörðun félagsmálaráðuneytisins að allar vinnumiðlanir sveitarfélaga skyldu taka í notkun tiltekið atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfi. Af hálfu A var byggt á því að félagsmálaráðherra hefði með ákvörðun sinni farið út fyrir heimildir laga nr. 18/1985, um vinnumiðlun, og reglugerða nr. 129/1986 um vinnumiðlun, og nr. 9/1980 um Vinnumálaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins. A taldi að ákvörðun ráðherra væri óþarflega viðtæk þar sem hún næði lengra en að taka í notkun sameiginlegan gagnagrunn til úrvinnslu upplýsinga. Af hálfu A var á því byggt að með ákvörðun ráðherra væri með ólögmatum hætti brotið gegn hagsmunum fyrirtækisins, sem hafði þróað og selt tölvuhugbúnað fyrir vinnumiðlanir sveitarfélaga og verkalyðsfélaga. Loks var því haldið fram að ekki hefði verið haft nægilegt samráð við hlutaðeigandi aðila áður en ákvörðun var tekin, einkum einstök sveitarfélög sem voru viðskiptavinir A.

Umboðsmaður taldi að í l. mgr. 13. gr. laga nr. 18/1985 fælist skýr heimild fyrir félagsmálaráðherra til að taka ákvörðun um véltæka gagnavinnslu upplýsinga og taldi að í lagaheimildinni fælist bæði heimild til að taka ákvörðun um miðlægan gagnagrunn og skráningarkerfi. Var ákvörðun ráðherra, um að allir skyldu nota sama forrit til að skrá upplýsingar fyrir gagnagrunn, því talin hafa næga lagastoð.

Ákvörðun ráðherra var ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnvisslulaga heldur ákvörðun um innra skipulag starfshátta. Hins vegar skertu ákvörðunin viðskiptahagsmuni þriðja aðila. Málið hafði verið sent Samkeppnisstofnun til umfjöllunar og tók umboðsmaður ekki afstöðu til þess þáttar í kvörtun A sem laut að samkeppnislöggjöf.

Umboðsmaður tók til umfjöllunar hvernig skýra bæri það ákvæði 13. gr. laga nr. 18/1985 að samráð skyldi haft við „hlutaðeigandi aðila“. Að því er snerti sveitarfélög taldi umboðsmaður, að nægilegt væri, til að uppfylla skilyrði lagagreinarinnar, að samráð væri haft við Samband íslenskra sveitarfélaga enda væri það samráðsvettvangur sveitarfélaga og kæmi iðulega fram gagnvart ríkinu fyrir hönd sveitarfélaga.

Niðurstaða umboðsmanns var að nægilegt samráð hefði verið haft við þá aðila sem að lögum skyldi leitað til. Þá taldi umboðsmaður að ekki yrði séð að undirbúningi ákvörðunarinnar hefði verið áfátt eða að ómálefnaleg sjónarmið hefðu ráðið ákvörðuninni.

I.

Hinn 11. janúar 1994 barst mér kvörtun Verk- og kerfisfræðistofunnar A, yfir þeirri ákvörðun félagsmálaráðuneytisins, að allar vinnumiðlanir sveitarfélaga skuli taka í notkun atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfið ALSAM-2. Kvörtunin er byggð á því, að umrædda ákvörðun skorti nægjanlega lagastoð. Þá er því haldið fram, að ekki hafi verið haft samráð við hlutaðeigandi aðila, áður en umrædd ákvörðun var tekin.

II.

Málavextir eru þeir, að hinn 30. nóvember 1993 sendi félagsmálaráðherra svohljóðandi dreifibréf til sveitarstjórna/vinnumiðlana sveitarfélaga:

„Með tilvísun til 13. gr. laga nr. 18/1985 um vinnumiðlun og að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga hefur félagsmálaráðherra ákveðið að allar vinnumiðlanir sveitarfélaga taki í notkun atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfið ALSAM-2.

Jafnframt tengist þær sameiginlegum gagnagrunni vinnumiðlana og Atvinnuleysistryggingasjóðs hjá Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborgar.

Ákvörðun þessi er tekin til að tryggja nauðsynlegt samræmi í öflun og úrvinnslu upplýsinga um atvinnumál.

Í samræmi við ákvæði tilvitnaðrar lagagreinar mun Vinnumálaskrifstofa félagsmálaráðuneytisins setja nánari reglur um meðferð kerfisins og rekstur í samvinnu við sveitarfélögin og Atvinnuleysistryggingasjóð.“

Með bréfi, dags. 8. desember 1993, mótmælti lögmaður A ákvörðun ráðherra og skoraði á hann að draga hana til baka. Honum var svarað með bréfi ráðuneytisins, dags. 29. desember 1993, þar sem málaletaninni var hafnað, jafnframt því sem tilkynnt var að gögn málsins og afrit af bréfinu hefðu verið send til Samkeppnisstofnunar með hliðsjón af loka-málsgr. 4. gr. og 19. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Í kvörtun A til mín, dags. 10. janúar 1994, segir meðal annars:

„Frá ágúst 1989 hefur [A] þróað og selt tölvuhugbúnað fyrir vinnumiðlanir sveitarfélaga og verkalyðsfélög, þ.e. atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfi fyrir vinnumiðlanir (DAG) og bótaútreikningskerfi fyrir verkalyðsfélög (BÓT). Nokkur verkalyðsfélög, sem sjá um atvinnuleysisskráningu fyrir sveitarfélög, hafa bæði kerfin í einni heild (DAG-BÓT)

Árið 1989 var tekið í notkun atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfið ALSAM, sem skrifað var og þróað af hálfu Skýrsluvéla ríkisins og Reykjavíkurborgar (Skýrr) fyrir félagsmálaráðuneytið, en það kerfi er forveri ALSAM-2.

. . . Ákvörðun félagsmálaráðuneytisins um að veita Skýrr þá einokunaraðstöðu að skylda notendur til að nota ALSAM-2 virðist byggð á því að þannig sé tryggð úrvinnsla upplýsinga um atvinnuástand í landinu. Notkun á ALSAM-2 kerfinu er ekki grundvallaratriði í því sambandi. Í raun skiptir ekki máli hvaða tölvuforrit eru notuð við atvinnuleysisskráningu, bótaútreikning og vinnumiðlun. Það sem skiptir máli er að hægt sé að senda upplýsingar úr þessum kerfum inn í sameiginlegan gagnagrunn vinnumiðlana og Atvinnuleysistryggingasjóðs hjá Skýrr.

Félagsmálaráðuneytið virðist blanda saman tveimur ólíkum málum þ.e. sameiginlegur gagnagrunnur er lagður að jöfnu við að taka í notkun eitt innsláttarforrit, ALSAM-2. Ákvörðun sú sem ráðherra tekur um að allar vinnumiðlanir noti ALSAM-2 kerfið, sbr. bréf hans dags. 30.11.93, byggist á 13. gr. laga nr. 18/1985 og vísað er til samráðs við Samband íslenskra sveitarfélaga. Samband íslenskra sveitarfélaga samþykkti þó eingöngu það sem heimilt er að gera skv. 13. gr. laga nr. 18/1985, þ.e. að tekinn yrði upp sameiginlegur gagnagrunnur, þó draga megi í efa umboð sambandsins Félagsmálaráðherra fer út fyrir heimild þá sem felst í lagagreininni og skyldar vinnumiðlanir til að taka upp tölvukerfið ALSAM-2, sem ryður þar með út öllum öðrum forritum sem notuð hafa verið af vinnumiðlunum og geta skilað sömu upplýsingum inn í hinn sameiginlega gagnagrunn þegar þau hafa verið aðlöguð að kröfum sem gerðar eru um form og efni upplýsinga sem sendar eru inn í gagnagrunninn.

. . . Ákvörðun félagsmálaráðherra útilokar sveitarfélögin frá því að nota önnur skráningarkerfi, þ.á.m. kerfi [A], til skráningar upplýsinga. Kvörtun [A] byggir þannig aðallega á því að félagsmálaráðherra hafi með ákvörðun sinni farið út fyrir þær heimildir sem lög um vinnumiðlanir nr. 18/1985, sérstaklega 13. gr. laganna, heimili ráðherra í

Þessum efnunum, svo og reglugerðar um vinnumiðlun nr. 129/1986 og reglugerðar um Vinnumálaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins nr. 9/1980, svo og að hvergi sé í lögum eða reglugerðum að finna heimildir fyrir ráðherra að taka slíka ákvörðun. Ákvörðun ráðherra brjóti með ólögmatum hætti gegn hagsmunum [A] eins og áður er lýst og gegn hagsmunum viðskiptamanna [A] og notenda almennt. Ákvörðun ráðherra er óþarflega viðtæk og nær mun lengra en að taka í notkun sameiginlegan gagnagrunn til úrvinnslu upplýsinga. Þá felur ákvörðun ráðherra í sér verulegt fjárhagslegt tap fyrir [A] og leggur fjárhagslegar byrðar á sveitarfélög ekki síst þau sveitarfélög sem eru viðskiptamenn [A]. Er því um mjög íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun að ræða,“

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf, dags. 31. janúar 1994, þar sem þess var óskað að félagsmálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og léti mér í té gögn málsins, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Sérstaklega var beðið um að gerð yrði grein fyrir því, við hverja hefði verið haft samráð, áður en umrædd ákvörðun var tekin, og að upplýst yrði, hvort haft hefði verið samráð við stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs, sbr. 13. og 18. gr. laga nr. 18/1985 um vinnumiðlun.

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 22. febrúar 1994. Þar segir meðal annars:

„Ráðuneytið metur það svo að ákvörðunin hafi nægjanlega lagastöð og að almennur skilningur á ákvæðum 13. gr. laga nr. 18/1985 um vinnumiðlun hafi ávallt verið sá að ráðuneytið hefði frumkvæði að því að útbúa samræmt kerfi sem allar vinnumiðlanir notuðu. Ráðuneytið sér engan tilgang með því að beita ákvæðum 13. gr. á þann veg að vinnumiðlanir eigi að nota véltækt atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfi að eigin vali við að skila upplýsingum um atvinnuástand, atvinnuleysi, atvinnutækifæri og atvinnuleysisbætur. Þessar upplýsingar þurfa að vera samræmdar og enginn getur tekið ábyrgð á því annar en félagsmálaráðuneytið hvernig þeirri samræmingu er háttað sbr. 2. gr. laga nr. 18/1985 um vinnumiðlun.“

Samráð ráðuneytisins um þessa ákvörðun byggist efnislega á þeim rökum hverjir eiga beinan hlut að máli skv. lögum og hverjir kunna að bera beinan kostnað af ákvörðuninni skv. lögum. Óbein áhrif geta orðið langsótt eins og þetta mál er vaxið sbr. önnur gögn í málinu.

...

Ráðuneytið hefur lengi undirbúið þá ákvörðun að nota eitt samræmt atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfi. Notkun slíkra kerfa heyrir undir vinnumiðlanir á vegum sveitarfélaga. Hlutaðeigandi aðilar um starfrækslu opinbers atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfis eru því sveitarfélögin í landinu. Öll sveitarfélög í landinu eru í Sambandi íslenskra sveitarfélaga og sambandið hefur komið fram sem fulltrúi sveitarfélaga í samningum við ríkisvaldið. Ráðuneytið lítur því svo á að formlegur samráðsaðili um atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfi sé Samband íslenskra sveitarfélaga. Hins vegar hefur þessi ákvörðun fullan stuðning bæði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs og deildarstjóra sjóðsins sem aðstoðaði við hönnun kerfisins. Undirbúningur að þessari ákvörðun félagsmálaráðherra hefur einnig verið kynntur ráðgjafarnefnd vinnumálaskrifstofunnar og nýtur þar fyllsta stuðnings, en fulltrúi Atvinnuleysistryggingasjóðs á þar sæti auk þess sem einn stjórnarmaður Atvinnuleysistryggingasjóðs er í ráðgjafarnefndinni. Þar eiga jafnframt sæti fulltrúar aðila vinnumarkaðarins og Sambands íslenskra sveitarfélaga.“

Í greinargerð félagsmálaráðuneytisins til Samkeppnisstofnunar, dags. 14. febrúar 1994, sem ráðuneytið vísar til í bréfi sínu til mín, kemur eftirfarandi meðal annars fram:

„Ákvörðun félagsmálaráðherra felur fyrst og fremst í sér að öll skil á upplýsingum í eða notkun á miðlægum gagnagrunni ráðuneytisins fyrir atvinnuleysissskráningu og vinnumiðlun fari í gegnum eitt samræmt heildarkerfi sem félagsmálaráðuneytið hefur látið útbúa og ber ábyrgð á. Atvinnuleysissskráningar- og vinnumiðlunarkerfið ALSAM-2 er óaðskiljanlegur hluti af þessu heildarkerfi. Ákvörðun ráðuneytisins byggir á því mati að lagalegum skyldum ráðuneytisins skv. lögum nr. 18/1985 um vinnumiðlun verði ekki sinnt með hagkvæmum og viðunandi hætti á annan hátt.

[. . .]

Þessi ákvörðun er í fullu samræmi við skoðun eða athugun ýmsra stjórnisýsluaðila.

Ákvörðun ráðuneytisins takmarkast við mjög sérhæft hugbúnaðarkerfi sem ekki verður keypt tilbúið á markaði heldur þarf að sérhanna að þörfum stjórnisýslunnar eins og mörg önnur kerfi sem stjórnisýslan notar í dag.

[. . .]

. . . Samræmt heildartölvukerfi gefur góða möguleika á að hafa gagnvirkt eftirlit með allri lagaframkvæmd.

[. . .]

Það er smátt og smátt að renna upp fyrir flestum sem að þessum málum starfa hve mikil þörf er á einu samræmdu tölvukerfi og allt óhagræðið af tvískráningum í vinnumiðlunarkerfi og bótakerfi og að breyta mörgum tölvukerfum, þegar um laga-breytingar er að ræða.

Ráðuneytið lítur þannig á að svo veigamiklir opinberir hagsmunir séu í húfi að ekki verði við það unað að framkvæmd bæði laga um vinnumiðlun og laga um atvinnuleysistryggingar verði teft í tvísýnu um ófyrirséða framtíð ef ákvörðun ráðuneytisins verður hnekkt á hæpnum forsendum og vegna annarra veigaminni hagsmuna.

[. . .]

Frá sjónarhóli ríkisins og félagsmálaráðuneytisins sem ber ábyrgð á samræmingu atvinnuleysissskráningar, opinberrar vinnumiðlunar og atvinnuleysisbótum skiptir öllu máli að kerfið geti starfað sem ein heild. Kerfið er í sífelldri endursköpun og þróun í samráði við notendur auk þess sem breyta þarf kerfinu vegna lagabreytinga. Hagkvæmasta og öruggasta lausnin fyrir ríkissjóð er að hafa eftirlit með einu kerfi.

Þrátt fyrir að ítarlega hafi verið eftir því leitað að fá einhver svör um aðrar lausnir eins og t.d. þá að öllum sé frjálst að nota sitt atvinnuleysissskráningar- og vinnumiðlunarkerfi að uppfylltum einhverjum fyrirfram skilgreindum kröfum, þá hafa engin svör getað sannfært ráðuneytið um að slík lausn sé framkvæmanleg, örugg eða áreiðanleg og allra síst hagkvæmari en sú sem valin er að vera með eitt samræmt kerfi. Þær athuganir hafa leitt í ljós að slíkt sé ef til vill ekki tæknilega útilokað en um leið og kröfur til kerfanna aukast og verða flóknari, því erfiðari verði allur flutningur upplýsinga og samræming milli ólíkra kerfa og um leið margfaldast allur kostnaður við notkun og þróun kerfisins. Um er að ræða mjög flókinn upplýsingaflutning eins og fram kom fyrr í þessari greinargerð. Enginn hefur getað sýnt fram á dæmi um að slíkt kerfi sé starfrækt. Það verður heldur ekki séð að það sé hlutverk félagsmálaráðuneytisins að taka ábyrgð á slíkri tæknilegri tilraun. Útilokað er fyrir ráðuneytið að hafa eftirlit með öllum þeim hugbúnaðarkerfum sem ef til vill væri hægt að útbúa og tengja við sameiginlegan gagnagrunn eins og [A] telur fyrst og fremst vera hlutverk ráðuneytisins. Hver á annars að taka ábyrgðina á mörgum tölvukerfum?

Mikilvægt er að tryggja öryggi um þær upplýsingar sem safnað er í atvinnuleysissskráningarkerfi og tryggja öryggi í öllum flutningi gagna í sameiginlegan gagnagrunn til og frá vinnumiðlunum og úthlutunarnefndum enda um viðkvæmar persónulegar

upplýsingar að ræða. Um er að ræða veigamikinn texta- og gagnaflutning sem engin trygging er fyrir að hægt sé að samhæfa milli ólíkra kerfa. Hver á að útbúa og kosta slíkt forrit og hvaða trygging er fyrir því að það gangi upp?

[. . .]

Ákvörðun félagsmálaráðuneytisins um eitt tölvukerfi á grundvelli 13. gr. laga nr. 18/1985 um vinnumiðlun byggist þannig á því að reynslan hefur sýnt að fjölmörg ákvæði bæði laga um vinnumiðlun og laga um atvinnuleysistryggingar eru erfið í framkvæmd án samræmds tölvukerfis. Ennfremur er það skoðun ráðuneytisins studd af áliti aðila innan stjórnarsýslunnar að miðlægum gagnagrunni verði ekki komið á nema með þessum hætti að óbreyttum lögum.“

Í athugasemdum A, dags. 11. mars 1994, kemur eftirfarandi fram:

„Kvörtun [A] beinist einfaldlega að banni félagsmálaráðherra við að nota önnur skráningarforrit en ALSAM–2. Forrit þessi eru einvörðungu tæki til að skrá inn upplýsingar, sem síðar eru sendar inn í hinn sameiginlega gagnagrunn, þ.e. unnið er úr upplýsingunum. . .

Með kvörtun [A] fylgdi afrit af bréfi félagsmálaráðuneytisins til vinnumiðlana, dags. 12. febrúar 1993. Full þörf er að ítreka tilvitnuð ummæli í því bréfi, en þar segir:

„Félagsmálaráðuneytið hefur ekki gert kröfur til annarra kerfa sem hafa verið notuð til atvinnuleysisskráningar. Hins vegar er ljóst að með tilkomu miðlægs gagnagrunns, þá verður að gera sömu kröfur til þessara kerfa og ALSAM um öll upplýsingaskil.““

III.

Í áliti mínu rakti ég meginatriði í kvörtun A og tók þau atriði til úrlausnar. Voru það einkum atriði er lutu að lagaheimild ráðherra, lögmati ákvörðunarinnar og nauðsyn á samráði við hagsmunaaðila. Í álitinu, dags. 2. maí 1994, sagði svo:

„Fram kom hér að ofan, að Samkeppnisstofnun hefur mál þetta til umfjöllunar. Mun ég því ekki fjalla um þá hlið málsins, sem snýr að samkeppnislögum eða sjónarmiðum tengdum þeim.

Þá skal áréttað, að ákvörðun ráðherra frá 30. nóvember 1993 varðar eingöngu atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfi. Hef ég því hér að framan fellt út ýmsar athugasemdir aðila, sem lúta að öðrum þáttum.

Meginröksemdir A lúta að því, að ákvörðun félagsmálaráðherra skorti lagastoð, gengið hafi verið lengra en þörf var á til að ná markmiðum ráðuneytisins og auk þess hafi ekki verið haft samráð við einstök sveitarfélög, þar á meðal viðskiptavinum, heldur eingöngu Samband íslenskra sveitarfélaga.

Ákvæði 13. gr. laga nr. 18/1985 um vinnumiðlun eru svohljóðandi:

„Félagsmálaráðherra getur ákveðið, að höfðu samráði við hlutaðeigandi aðila, að vinnumiðlun taki upp véltæka gagnavinnslu allra upplýsinga um atvinnuástand, atvinnuleysi, atvinnutækifæri og atvinnuleysisbætur.

Vinumálaskrifstofan skal hafa yfirumsjón með gagnavinnslukerfi vinnumiðlunar og setur nánari reglur um meðferð þess og rekstur í samvinnu við sveitarfélögin og Atvinnuleysistryggingasjóð.“

Skýr heimild fyrir félagsmálaráðherra til þess að taka ákvörðun um véltæka gagnavinnslu upplýsinga felst í 1. mgr. 13. gr. laganna. Verður að líta svo á, að í lagaheimildinni felist bæði heimild til að taka ákvörðun um miðlægan gagnagrunn svo og skráningarkerfi.

Verður því að telja að sú ákvörðun félagsmálaráðherra, að allir skuli nota sama forritið til þess að skrá upplýsingar fyrir þann gagnagrunn, sem settur var á stofn, eigi sér næga stoð í ákvæðum frammannefndrar greinar. Í þessu sambandi skal hér áréttað, að félagsmálaráðuneytið hefur borið allan kostnað af gerð atvinnuleysis- og skráningarkerfisins ALSAM-2 og afhendir notendum það, þeim að kostnaðarlausu. Aftur á móti verða notendurnir að reka skráningarkerfið á eigin kostnað, þó að félagsmálaráðuneyti kosti rekstur hins miðlæga gagnagrunns. Loks verður ekki séð, að ákvörðun ráðherra hafi verið byggð á ómálfnalegum sjónarmiðum.

Ákvörðun ráðherra varðar innra skipulag starfshátta á sviði, sem yfirstjórn hans nær til. Ákvörðun ráðherra er því ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þar sem hún er ekki ákvörðun um réttindi og skyldur borgaranna. Á hinn bóginn snertir hún viðskiptahagsmuni þriðja aðila. Því hefur verið skotið til samkeppnisyfirvalda, hvort ákvörðunin brjóti í bága við samkeppnislög, og er það atriði ekki til umfjöllunar hér, eins og áður er sagt.

Í athugasemdum við frumvarp það, sem varð að lögum nr. 18/1985, er ekki að finna skýringar á því, hverjir þeir „hlutaðeigandi aðilar“ séu, sem haft skuli samráð við. Í hinum almennu athugasemdum segir þó:

„Nefndin telur rétt að aðilar vinnumarkaðarins fái beina aðild að yfirstjórn vinnumiðlunarinnar með þeim hætti að Vinnumálaskrifstofunni verði sett sérstök ráðgjafarnefnd. Hafi ráðgjafarnefndin það hlutverk að gera tillögur um stefnumörkun í þeim málum sem undir Vinnumálaskrifstofuna falla. Þá telur nefndin eðlilegt að heildarsamtök sveitarfélaga og Atvinnuleysistryggingasjóður fái aðild að ráðgjafarnefndinni.“ (Alþt. A–deild, 1984–1985, bls. 455.)

Af þessum ummælum má ráða, að helst koma til greina sem „hlutaðeigandi aðilar“ sveitarfélög, aðilar vinnumarkaðarins og Atvinnuleysistryggingasjóður, en sömu sjónarmið eiga við um yfirstjórn vinnumiðlunar og stofnsetningu gagnagrunns þess, sem um ræðir í 13. gr. laganna. Í greinargerðinni, sem vitnað er til hér að ofan, er tekið fram, að heildarsamtök sveitarfélaga skuli fá aðgang að ráðgjafarnefndinni, sem þar um ræðir, en ekki einstök sveitarfélög, og í 3. gr. laganna sjálfra er Samband íslenskra sveitarfélaga nefnt.

Samband íslenskra sveitarfélaga er samráðsvettvangur þeirra og kemur sambandið iðulega fram gagnvart ríkinu fyrir þeirra hönd. Verður að telja nægjanlegt til þess að uppfylla skilyrði lagagreinarinnar að félagsmálaráðuneytið hafði samráð við sveitarfélög á þeim vettvangi. Lög standa ekki til þess að ráðuneytið hefði átt að hafa sérstakt samráð við þau sveitarfélög, sem voru viðskiptavinir A, eða við það fyrirtæki sjálft.

Af gögnum málsins sést, að með bréfi ráðuneytisins, dags. 12. febrúar 1993, var vinnumiðlunum kynnt áætlun um miðlægan gagnagrunn og uppfærslu á ALSAM-kerfinu. Í bréfinu er boðað til fundar til þess að kynna öllum vinnumiðlunum á landinu þær hugmyndir, sem að baki kerfinu liggja, þannig að þær fái tækifæri til að koma athugasemdum sínum að, áður en forritunarvinnan við kerfið hefjist. Verður því ekki annað séð en að ráðuneytið hafi gefið hlutaðeigandi kost á að fylgjast með undirbúningi að skráningarkerfinu ásamt gagnagrunni.

Þá kemur fram í svari ráðuneytisins, að ráðgjafarnefnd vinnumálaskrifstofunnar og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hafi verið kynnt ráðagerð ráðuneytisins. Í ráðgjafarnefndinni eiga meðal annarra sæti fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga og Atvinnuleysistryggingasjóðs, svo og aðilar vinnumarkaðarins, sbr. 3. gr. laga nr. 18/1985 um vinnumiðlun.

Með tilliti til meðferðar málsins í heild, er það skoðun mín, að ráðuneytið hafi haft

nægilegt samráð við þá aðila, sem lög gera ráð fyrir, og hafi þar með uppfyllt skyldu sína skv. 13. gr. laga nr. 18/1985 um vinnumiðlun, þegar tekin var ákvörðun um að taka upp atvinnuleysissskráningar- og vinnumiðlunarkerfið ALSAM-2.“

IV.

Niðurstöðu álits míns, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Það er samkvæmt framangreindu niðurstaða mín, að umrædd ákvörðun ráðherra hafi nægjanlega lagastöð. Þá verður ekki séð, að undirbúningi ákvörðunarinnar hafi verið áfátt eða að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið ákvörðuninni.“

22.2. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga. Jafnræðisreglur. (Mál nr. 909/1993)

Af hálfu sveitarfélagsins B var kvartað yfir ráðstöfun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á skattfé til sveitarfélaga að því er varðaði svokallað tekjujöfnunarframlag, sbr. 11. og 14. gr. laga nr. 90/1990 og 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991. Sveitarstjórn sveitarfélagsins B taldi sér gróflega mismunað og dróg í efa að reglurnar stæðust jafnræðisreglur stjórnarskrár.

Umboðsmaður benti á að hlutverk sjóðsins væri að efla fjárhag sveitarfélaga og einnig að jafna hann með þeim hætti að láta fé renna til þeirra sveitarfélaga sem hefðu lakari fjárhag. Hlutverki þessu yrði ekki gegnt öðruvísi en að munur yrði á því hvað kæmi í hlut hvers einstaks sveitarfélags, bæði að því er varðaði heildarfjárhæð og fjárhæð á íbúa. Umboðsmaður taldi að markmiðið með umræddu hlutverki sjóðsins væri ekki ólöglegt í sjálfu sér. Aftur á móti yrði einnig að taka til athugunar þær aðferðir sem notaðar væru til þess að ná umræddum markmiðum, en þær gætu hugsanlega haft í för með sér þá mismunun að í bága færi við jafnræðisreglur. Fram kom að tekjujöfnunarframlag til sveitarfélaga væri greitt eftir tveimur reglum, þ.e. annars vegar væri tekið mið af íbúafjölda og búsetu og hins vegar af landsmeðaltali skatttekna á íbúa og meðaltali skatttekna á íbúa í öllum sveitarfélögum með færri en 300 íbúa. Umboðsmaður kannaði gögn um úthlutun tekjujöfnunarframlaga árin 1990-1993. Var niðurstaða hans sú, að hæsta fjárhæðin á hvern íbúa hefði komið í hlut þeirra sveitarfélaga sem höfðu færri en 300 íbúa að árinu 1990 undanskyldu, en sveitarfélagið B var í tölu þeirra sveitarfélaga. Taldi umboðsmaður því að sveitarfélaginu B hefði ekki verið mismunað að þessu leyti.

Loks vék umboðsmaður að því að nokkur mismunur væri gerður á viðmiðunar- fjárhæðum við ákvörðun um framlög úr Jöfnunarsjóði eftir því hvort um var að ræða þéttbýli eða strjálbýli. Taldi umboðsmaður að þar sem munur væri alla jafna á útgjöldum sveitarfélaga eftir því hvort um þéttbýli eða strjálbýli væri að ræða, réttlætti það að nokkur mismunur væri gerður að þessu leyti. Þar sem umræddur munur á fjárhæð var byggður á frambærilegum og málefnalegum sjónarmiðum og varð ekki talinn bersýnilega ósanngjarn, taldi umboðsmaður ekki að um brot á jafnræðisreglum væri að ræða.

I.

Með bréfi A oddvita til umboðsmanns Alþingis dagsettu 9. október 1993, rituðu fyrir hreppsnefnd B-hrepps, er greint frá því að á fundi hreppsnefndarinnar 6. október 1993 hafi verið samþykkt að beina því til umboðsmanns: „hvort 13. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 390/1991 standist stjórnarskrá Íslands, þar sem minni sveitarfélögum er gróflega mismunað miðað við stærri sveitarfélögin, með yfir 300 íbúa, og er þó báðum ætlað sömu verkefni“.

Segir og áfram í bréfinu: „Miðað við árið 1991 hefði [B-hreppur] fengið nær kr. 4 millj. í tekjujöfnunarframlag ef viðmiðun hefði verið sú sama á tekjuhæð allra sveitarfélaganna, en [B-hreppur] fékk ekkert“.

II.

Með bréfi forseta Alþingis, dags 13. desember 1993, var Friðgeir Björnsson, dómstjóri, skipaður til þess að fjalla um ofangreinda kvörtun samkvæmt 14. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, þar sem Gaukur Jörundsson, umboðsmaður Alþingis, hafði óskað eftir því að víkja sæti við meðferð þessa máls.

Skipaður umboðsmaður ritaði félagsmálaráðherra bréf hinn 25. janúar 1994 og greindi frá kvörtun hreppsnefndar B-hrepps og óskaði eftir því að félagsmálaráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunarinnar, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987. Ennfremur óskaði skipaður umboðsmaður eftir því að ráðuneytið léti honum í té gögn um setningu reglugerðar nr. 390/1991, sbr. 20. gr. laga nr. 90/1990, og skrár samkvæmt 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991 um meðaltöl skatttekna, sem gerðar hafa verið eftir setningu reglugerðarinnar, og skiptingu úthlutana tekjujöfnunarframlaga til sveitarfélaga samkvæmt nefndri 13. gr. Óskaði skipaður umboðsmaður sérstaklega eftir skýringu á því hvað hafi ráðið viðmiðuninni við 300 íbúa í ákvæði reglugerðarinnar og um hvaða þjónustu væri að ræða þegar talað væri um þjónustustig A, B, C og D í 14. gr. framangreindrar reglugerðar.

Þegar svör við bréfi skipaðs umboðsmanns höfðu ekki borist í aprílbyrjun ritaði hann félagsmálaráðherra ítrekunarbréf, dags. 11. apríl 1994. Svar ráðuneytisins barst með bréfi, dags. 28. apríl 1994, en það bréf var skipuðum umboðsmanni boðsent 9. maí 1994.

Skipaður umboðsmaður ritaði oddvita B-hrepps tvö bréf, dags. 25. janúar 1994, og dags. 16. maí 1994, til þess að hann mætti fylgjast með gangi málsins, sbr. 3. mgr. 9. gr. reglna nr. 82/1988.

III.

Rökstuðningur og niðurstaða í áliti skipaðs umboðsmanns, dags. 20. september 1994, hljóðar svo:

„Jöfnunarsjóði sveitarfélaga var komið á fót með lögum nr. 19 13. apríl 1960. Tekjur sjóðsins voru fimmtungur söluskatts sem innheimtur var til ríkissjóðs. Þeim átti samkvæmt 2. gr. laganna að úthluta til sveitarfélaganna í réttu hlutfalli við íbúatölu hvers sveitarfélags þó þannig að ekkert sveitarfélag fengi hærra framlag en næmi 50% af niðurjöfnuðum útsvörum árið á undan. Því fé sem ekki varð með þessu móti úthlutað vegna 50% takmörkunarinnar átti að verja til þess að greiða kostnað sem félli á Jöfnunarsjóð samkvæmt ákvæðum 3. gr. laganna, en hún er svohljóðandi:

- „Hlutverk Jöfnunarsjóðs er:
- a. Úthlutun samkvæmt 2. gr.
 - b. Að greiða fram úr fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga samkv. III. kafla laga nr. 90 14. maí 1940, um eftirlit með sveitarfélögum.
 - c. Að leggja út greiðslur þær á milli sveitarfélaga, sem ríkissjóður ber ábyrgð á samkvæmt framfærslulögum, þar til þær hafa verið endurgreiddar af því sveitarfélagi, sem þær hafa verið inntar af hendi fyrir.
 - d. Að greiða aukaframlög til þeirra sveitarfélaga, sem ekki fá nægileg útsvör á lögð samkv. lögum um útsvör.
 - e. Að styrkja, eftir ákvörðun ráðherra, tilraunir til þess að koma betra skipulagi og meira samræmi í framkvæmdir sveitarmálefna og samstarf sveitarfélaga.“

Með lögum nr. 51 10. júní 1964 um tekjustofna sveitarfélaga voru felld úr gildi lög nr. 19/1960 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Ákvæði um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga voru í IV.

kafla laganna og eru þau efnislega hin sömu um hlutverk Jöfnunarsjóðs og í lögum nr. 19/1960. Þessum lögum var breytt með lögum nr. 67 21. maí 1965, en ekki þykir ástæða til að rekja þá breytingu hér.

Með lögum nr. 73 26. nóvember 1980 um tekjustofna sveitarfélaga voru lög nr. 51/1964 með áorðnum breytingum felld úr gildi.

Í 8. gr. laganna segir svo um Jöfnunarsjóð:

„Hlutverk Jöfnunarsjóðs er:

- a. Að greiða framlag til sveitarfélaganna samkvæmt ákvæðum þessa kafla.
- b. Að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga.
- c. Að leggja út greiðslur þær milli sveitarfélaga, sem ríkissjóður ber ábyrgð á samkvæmt framfærslulögum, þar til þær hafa verið endurgreiddar af því sveitarfélagi, sem þær voru inntar af hendi fyrir.
- d. Að greiða aukaframlag, sbr. 15. gr.
- e. Að greiða fólksfækkunarframlag, sbr. 16. gr.
- f. Að greiða 1% af tekjum sjóðsins til Sambands íslenskra sveitarfélaga og 1% til landshlutasamtaka sveitarfélaga, sem skiptist jafnt á milli þeirra.
- g. Að greiða árlega 5% af vergum tekjum sjóðsins til Lánasjóðs sveitarfélaga, sbr. lög nr. 35/1966 og lög nr. 99/1974.
- h. Að greiða útgjöld samkvæmt lögum nr. 54 6. apríl 1971, um Innheimtustofnun sveitarfélaga.“

Þá segir í 13. gr. laganna m.a. eftirfarandi:

„Tekjur Jöfnunarsjóðs, sbr. 9. gr., að frádrögnum útgjöldum samkvæmt stafliðum b og d-h í 8. gr., koma til úthlutunar til sveitarfélaganna samkvæmt ákvæðum þessarar greinar.

Fjórðungur landsútsvara, sem til falla í hverju sveitarfélagi, skal koma í hlut þess, sbr. þó 3. mgr. þessarar greinar. Öðru úthlutunarfé skal skipt á milli sveitarfélaganna í réttu hlutfalli við íbúatölu hvers sveitarfélags hinn 1. desember árið á undan, þó þannig, að ekkert sveitarfélag fái hærra framlag en nemi 60% af samanlögðum fasteignasköttum og útsvörum gjaldársins, sbr. þó 8. gr. d.“

Í 15. gr. laganna segir að aukaframlag skuli veita þeim sveitarfélögum, sem skorti tekjur til greiðslu lögboðinna eða óhjákvæmilegra útgjalda.

Með lögum nr. 91 1. júní 1989 um tekjustofna sveitarfélaga, voru lög nr. 73/1980 með áorðnum breytingum felld úr gildi, en löggin tóku gildi 1. janúar 1990.

Meginmál III. kafla laga nr. 7 28. febrúar 1990 um ráðstafanir vegna kjarasamninga, sem tóku gildi 28. febrúar 1990, var felld inn í lög nr. 91/1989 og löggin þannig breytt voru gefin út sem lög nr. 90/1990 um tekjustofna sveitarfélaga.

Í 1. gr. laga nr. 90/1990 kemur fram að tekjustofnar sveitarfélaga séu m.a. framlög úr Jöfnunarsjóði. III. kafli laganna, sem hefur að geyma 8.-20. gr. laganna, er um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Í 8. gr. laganna er kveðið á um það að tekjur Jöfnunarsjóðs séu framlag úr ríkissjóði sem nemi 1,4% af skatttekjum ríkissjóðs af beinum og óbeinum sköttum sem innheimtir séu í ríkissjóð svo og landsútsvör og vaxtatekjur.

Í 11. gr. laganna kemur fram að fjórðungur landsútsvara, sem til falla í hverju sveitarfélagi skuli koma í hlut þess sveitarfélags, en tekjum Jöfnunarsjóðs að öðru leyti ráðstafað til greiðslu bundinna framlaga, sérstakra framlaga og jöfnunarframlaga.

Í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 91/1989 er tekið fram að greiðslum um Jöfnunarsjóð verði breytt þannig að almennu framlögin verði felld niður, en þau hafi numið 2/3 af útgjöldum sjóðsins. Þess í stað verði útgjöldunum skipt í þrennt, bundin framlög, sérstök framlög og jöfnunarframlög.

Í 14. gr. laganna er kveðið á um það hvernig jöfnunarframlögum skuli úthlutað og í 13. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um hið sama, en með ítarlegri hætti.

14. gr. laganna er svohljóðandi:

„Jöfnunarframlögum skal úthlutað sem hér segir:

- a. Til sveitarfélaga sem hafa lægri skatttekjur en sambærileg sveitarfélög miðað við meðalnýtingu tekjustofna þeirra.
- b. Til sveitarfélaga sem skortir tekjur til að halda uppi þeirri þjónustu sem eðlilegt má telja að sveitarfélög af þeirri stærð veiti.

Til jöfnunarframlaga skal verja þeim tekjum sjóðsins sem eru umfram ráðstöfun skv. 12. gr. og 13. gr.

Í reglugerð skal meðal annars setja nánari ákvæði um útreikning jöfnunarframlaga og hvaða skilyrðum sveitarfélög þurfa að fullnægja til að hljóta þau.“

Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 542 15. nóvember 1989 var sett á grundvelli laga nr. 91/1989 um tekjustofna sveitarfélaga og tók gildi 1. janúar 1990. Er 13. gr. hennar um tekjujöfnunarframlög svohljóðandi:

„Félagsmálaráðuneytið gerir árlega í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga skrá um skatttekjur sveitarfélaga á liðnu reikningsári ásamt upplýsingum um nýtingu tekjustofna, útsvara, fasteignaskatts og aðstöðugjalda. Á grundvelli skatttekjuskrár skal reikna út eftirtalin meðaltöl:

- a. landsmeðaltal skatttekna á íbúa
- b. meðaltal skatttekna á íbúa í öllum sveitarfélögum með færri en 300 íbúa
- c. meðaltal skatttekna á íbúa í hverju sveitarfélagi.

Sé meðaltal skatttekna á íbúa í sveitarfélagi með fleiri en 300 íbúa og íbúa í þéttbýlissveitarfélagi með færri en 300 íbúa lægra en landsmeðaltal skatttekna á íbúa skal greiða sveitarfélaginu mismuninn sem jöfnunarframlag, enda hafi sveitarfélagið nýtt eðlilega alla tekjustofna sína.

Sé meðaltal skatttekna á íbúa í sveitarfélagi með færri en 300 íbúa lægra en meðaltal skatttekna á íbúa í slíkum sveitarfélögum, sbr. b-lið 2. mgr., skal greiða sveitarfélaginu mismuninn sem tekjujöfnunarframlag, enda hafi sveitarfélagið nýtt eðlilega tekjustofna sína.

Félagsmálaráðuneytið gefur, að fengnum tillögum Sambands íslenskra sveitarfélaga, út reglur í nóvember ár hvert um eðlilega nýtingu tekjustofna sveitarfélaga á næsta ári samkvæmt reglugerð þessari.

Hafi sveitarfélag, sem um ræðir í 2. og 3. mgr., ekki nýtt tekjustofna sína eðlilega skal draga frá reiknuðu tekjujöfnunarframlagi fjárhæð sem nemur tvöföldum mismun álagðra skatttekna og þeirra skatttekna sem álagðar hefðu verið miðað við eðlilega nýtingu tekjustofna skv. 4. mgr.

Tekjujöfnunarframlög skulu greidd sveitarfélögunum án umsókna fyrir 1. október ár hvert.“

Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 390 14. ágúst 1991 var sett á grundvelli laga nr. 90/1990 um tekjustofna sveitarfélaga og tók gildi 30. ágúst 1991. Með þeirri reglugerð var reglugerð nr. 542/1989 felld út gildi með áorðnum breytingum.

Segir um tilkomu reglugerðar nr. 390/1991 eftirfarandi í bréfi félagsmálaráðuneytisins:

„Breytingarnar varðandi Jöfnunarsjóðinn voru mjög róttækar og þótti því rétt að endurskoða reglugerðina tiltölulega fljótt í ljósi fenginnar reynslu. Minniháttar breyting var gerð við reglugerðarbreytingu nr. 395/1990. Reglugerðin var síðan endurútgefin nokkuð breytt með reglugerð nr. 390/1991, sem að stofni til er enn í gildi.“

13. gr. reglugerðar nr. 390/1991 er svohljóðandi:

„Félagsmálaráðuneytið gerir árlega í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga skrá um skatttekjur sveitarfélaga á yfirstandandi reikningsári ásamt upplýsingum um nýtingu tekjustofna, þ.e. útsvara, fasteignaskatts, aðstöðugjalda og annarra samþærilegra tekna (aðstöðugjaldaígildi) og landsútsvara. Með útsvari er átt við álöögð útsvör á yfirstandandi ári á tekjur fyrra árs. Á grundvelli skatttekjuskrár skal reikna út eftirtalin meðaltöl:

- a. landsmeðaltal skatttekna á íbúa,
- b. meðaltal skatttekna á íbúa í öllum sveitarfélögum með færri en 300 íbúa,
- c. meðaltal skatttekna á íbúa í hverju sveitarfélagi.

Sé meðaltal skatttekna á íbúa í sveitarfélagi með fleiri en 300 íbúa og íbúa í þéttbýlissveitarfélagi með færri en 300 íbúa lægra en landsmeðaltal skatttekna á íbúa, sbr. a-lið 1. mgr., skal greiða sveitarfélaginu allt að mismuninum sem tekjujöfnunarframlag.

Sé meðaltal skatttekna á íbúa í sveitarfélagi með færri en 300 íbúa lægra en meðaltal skatttekna á íbúa í slíkum sveitarfélögum, sbr. b-lið 1. mgr., skal greiða sveitarfélaginu allt að mismuninum sem tekjujöfnunarframlag.

Upphæð tekjujöfnunarframlaga ræðst af því fé er Jöfnunarsjóðurinn hefur til greiðslu jöfnunarframlaga. Miða skal við að fé til greiðslu tekjujöfnunarframlaga verði eigi hærra en því sem nemur 65% af jöfnunarframlögum.

Skilyrði fyrir greiðslu tekjujöfnunarframlaga til sveitarfélaga er að þau hafi nýtt tekjustofna sína eðlilega. Í nóvember ár hvert gefur félagsmálaráðuneytið út reglur um eðlilega nýtingu tekjustofna sveitarfélaga á næsta ári samkvæmt reglugerð þessari. Reglurnar skulu gefnar út að fengnum tillögum Sambands ísl. sveitarfélaga.

Hafi sveitarfélag sem um ræðir í 2. og 3. mgr. ekki nýtt tekjustofna sína eðlilega skal draga frá reiknuðu tekjujöfnunarframlagi fjárhæð sem nemur tvöföldum mismun álagðra skatttekna og þeirra skatttekna sem álagðar hafa verið miðað við eðlilega nýtingu tekjustofna skv. 4. mgr. Skilyrði fyrir því að sveitarfélög fái tekjuöflunarframlag er að það hafi fullnýtt heimild til útsvarsálagningar.

Tekjujöfnunarframlög skulu greidd sveitarfélögum án umsókna fyrir 1. nóvember ár hvert. Heimilt er ráðgjafarnefnd að endurreikna og leiðrétta tekjujöfnunarframlag síðasta árs komi í ljós verulegt frávik á rauntekjum sveitarfélags frá tekjum samkvæmt skatttekjuskrá.“

Þá var 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991 breytt með reglugerð nr. 590/1993, en sú breyting er gerð var þykir ekki skipta máli hér.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins er lýst aðdragandanum að setningu reglugerðar nr. 390/1991. Er þar þó í raun verið að lýsa aðdragandanum að setningu reglugerðar nr. 542/1989, en það þykir ekki skipta máli hér þar sem 13. gr. beggja reglugerðanna er samhljóða um það sem hér skiptir máli. Í bréfi félagsmálaráðuneytisins kemur m.a. fram eftirfarandi:

„Ný lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 90/1990 tóku gildi í ársbyrjun 1990.

Helstu breytingar frá gildandi lögum voru: . . . Tekjuöflun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga var breytt þannig að meginhluti tekna hans varð ákveðið hlutfall af beinum og óbeinum sköttum ríkissjóðs.

Greiðslum úr Jöfnunarsjóðnum var breytt þannig að almennu framlögin voru felld niður, en þau námu meira en 2/3 af útgjöldum sjóðsins. Þess í stað var útgjöldum sjóðsins skipt í þrennt, í bundin framlög, sérstök framlög og jöfnunarframlög. Þýðingarmesta verkefnið við undirbúning að framkvæmd laganna var samning reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Fyrstu drög að þessari reglugerð voru kynnt þeim þingnefndum sem fjölluðu um tekjustofnafrumvarpið á Alþingi. Þessi drög voru síðan send Sambandi Íslenskra sveitarfélaga í apríl 1989 og óskað eftir því að landsbyggðarmenn fjölluðu sérstaklega um málið.

Á fundi stjórnar sambandsins þann 26. maí 1989 voru reglugerðardrögin lögð fram og samþykkt að fela 5 manna nefnd að yfirfara drögin og gera á þeim hugsanlegar breytingar og leggja fram tillögu að umsögn stjórnarinnar um þau.

Við tilnefningu í nefndina var höfð hliðsjón af því að reglugerðin um Jöfnunarsjóð varðar fyrst og fremst minni sveitarfélög og stærstu sveitarfélögin hafa þar lítilla hagsmuna að gæta. Nefndarmenn voru því allir valdir af landsbyggðinni, úr ólíkum sveitarfélögum, þéttbýli, litlum dreifbýlishreppi og sveitarfélögum með blandaðri byggð.

Nefndin hélt nokkra fundi í júní, ágúst og septembermánuði 1989. . .

Á fundi nefndarinnar voru gerðar margar athugasemdir við drög félagsmálaráðuneytisins að reglugerð um Jöfnunarsjóðinn og í raun samdi nefndin ný reglugerðardrög.

Á tveimur aðalfundum landshlutasamtaka sveitarfélaga, er haldnir voru um mánaðamótin ágúst/september 1989, gerðu einstaklingar úr nefndinni grein fyrir starfi hennar og tillögum.

Ný drög nefndarinnar að reglugerð um Jöfnunarsjóðinn voru lögð fyrir stjórn sambandsins á fundi hennar þann 15. september 1989. Á þeim fundi var ákveðið að boða til kynningarfundar um reglugerðardrögin. Til þess fundar voru boðaðir fulltrúar landshlutasamtaka sveitarfélaga, dreifbýlisnefnd sambandsins, nefnd sú er vann reglugerðardrögin ásamt stjórn sambandsins.

Kynningarfundur um reglugerðardrögin var haldinn 21. september 1989. Fulltrúar ofangreinda aðila mættu á fundinn, samtals 28 manns auk 6 starfsmanna sambandsins. Fyrir fundinn höfðu reglugerðardrögin verið send til fundarmanna með fundarboði þann 12. september. Reglugerðardrögin voru kynnt á fundinum og í framhaldi af því tekin til ítarlegrar umræðu. Nokkrar athugasemdir og ábendingar komu fram hjá fundarmönnum.

Að kynningarfundinum loknum kom stjórn sambandsins saman til fundar og gengið var til afgreiðslu á reglugerðardrögunum. Stjórnarmenn urðu ásáttir um að taka til greina nokkrar ábendingar um breytingar, sem almenn samstaða hafði orðið um á kynningarfundinum. Reglugerðardrögin voru síðan samþykkt samhljóða af stjórn sambandsins. Í umsögninni var þess jafnframt getið að stjórnir landshlutasamtakanna hefðu ekki fjallað um drögin, en fulltrúar þeirra á kynningarfundinum höfðu óskað eftir að fá reglugerðardrögin send til umsagnar. Þótti ekki ástæða til þess.

Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga var síðan gefin út af félagsmálaráðherra þann 15. nóvember 1989 sem reglugerð nr. 542/1989. Nær allar athugasemdir er Samband Íslenskra sveitarfélaga hafði gert við upphafleg reglugerðardrög höfðu þá verið teknar til greina“.

Um viðmiðun við 300 íbúa segir m.a. þetta í bréfi félagsmálaráðuneytisins:

„Viðmiðunin við 300 íbúa er ekki ný viðmiðun. Hún þótti á sínum tíma eðlileg viðmiðun þar sem fram er tekið í 14. gr. laga nr. 90/1990 um tekjustofna sveitarfélaga að jöfnunarframlögum skuli úthlutað til sveitarfélaga sem hafa lægri skatttekjur en sambærileg sveitarfélög miðað við meðalnýtingu tekjustofna þeirra og til sveitarfélaga sem skortir tekjur til að halda uppi þeirri þjónustu sem eðlilegt má telja að sveitarfélög af þeirri stærð veiti. Gert er ráð fyrir því í 3. mgr. 14. gr. laganna að í reglugerð skuli m.a. sett nánari ákvæði um útreikning þessara framlaga og hvaða skilyrðum sveitarfélög þurfa að fullnægja til að hljóta þau.

Í þessu sambandi er rétt að minna á að útgjaldamynstur fámennra dreifbýlis-sveitarfélaga er allt annað og ólíkt því sem gerist í stærri sveitarfélögum, svo sem í gatnagerð, holræsagerð o.fl. Þetta hefur að sjálfsgöðu haft áhrif á ákvörðunina. Þá er þess að gæta að smærri sveitarfélögin fá margs konar önnur framlög sem stærri sveitarfélögin fá ekki, eins og t.d. sérstöku framlögin samkvæmt c-, d- og e-lið 9. gr. reglugerðar nr. 390/1991. Fráleitt er því að halda því fram að sveitarfélögum með færri en 300 íbúa sé mismunað í framangreindu efni.“

IV.

Niðurstaða.

Í því tilviki sem hér um ræðir er kvartað vegna ráðstöfunar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á skattfé til sveitarfélaga, en fé þetta leggur ríkissjóður Jöfnunarsjóði til að mestu leyti. Kvörtunin nær einungis til svokallaðra tekjujöfnunarframlaga sem kveðið er á um í 11. og 14. gr. laga nr. 90/1990 og 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991, en sú reglugerð er sett á grundvelli framangreinda laga. Frá því að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga var komið á fót og til gildistöku laga nr. 90/1990 var greitt framlag til sveitarfélaga úr sjóðnum, sama fjárhæð á hvern íbúa, væru tekjustofnar eðlilega nýttir. Á þessu varð breyting við gildistöku laga nr. 90/1990 og reglugerðar nr. 542/1989 og nr. 390/1991, en að framan er lýst aðdragandanum að setningu þessara reglugerða. Er þá tekið að greiða svokallað tekjujöfnunarframlag, miðað við tekjur hvers sveitarfélags á íbúa, og sveitarfélögunum skipt í tvo flokka, eins og síðar verður gerð grein fyrir. Sá sem kvartar telur að sveitarfélögum sé grófllega mismunað við ráðstöfun tekjujöfnunarframlaganna og spyr að því hvort reglur þær sem eftir er farið standist stjórnarskrána.

Í löggjöf þeirri sem gilt hefur og gildir um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er ekki að finna almenna lýsingu á því hvert hlutverk hans skuli vera, en það er hins vegar tilgreint í einstökum lagagreinum með nákvæmum hætti, og eru þær lagagreinar raktar hér að framan. Af þeim má sjá að hlutverk sjóðsins hefur verið og er að efla fjárhag sveitarfélaga og einnig að jafna hann með þeim hætti að láta fé renna til þeirra sveitarfélaga sem hafa lakari fjárhag en önnur þannig að fjárhagsstaða sveitarfélaga jafnist innbyrðis. Því hlutverki sjóðsins að jafna fjárhag sveitarfélaga var gefið aukið vægi með setningu laga nr. 90/1990 og setningu reglugerða á grundvelli þeirra laga. Hlutverki þessu verður ekki gegnt öðruvísi en að munur verður á því hvað kemur í hlut hvers einstaks sveitarfélags bæði að því er varðar heildarfjárhæð og fjárhæð á íbúa. Telja verður að markmiðið með þessu hlutverki sjóðsins sé ekki ólöglegt í sjálfi sér, enda gömul saga og ný að skattfé ríkis og sveitarfélaga er varið með þeim hætti að það hlýtur að koma þegnunum misjafnlega til góða. Hins vegar verður einnig að líta til þeirra aðferða sem notaðar eru til þess að ná markmiðum, en þær geta hugsanlega haft í för með sér þá mismunun að í bága brjóti við það jafnræði sem þegnarnir eiga að njóta af hálfu stjórnvalda, en jafnræðisreglur gilda í íslenskum rétti, jafnt stjórnskipunar- sem stjórnarfarsrétti. Að vísu er jafnræðisreglan í sinni víðtækustu

mynd hvergi skráð í íslenskum rétti, en einstök lagaákvæði eru byggð á henni s.s. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Eins og fram kemur í 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991 og að framan er rakið, er tekjujöfnunarframlag til sveitarfélaga greitt eftir tveimur reglum, þ.e. annars vegar er tekið mið af íbúafjölda og búsetu (sveitarfélög með fleiri en 300 íbúa og þéttbýlissveitarfélög með færri en 300 íbúa *sveitarfélög með færri en 300 íbúa*), og hins vegar af landsmeðaltali skatttekna á íbúa og meðaltali skatttekna á íbúa í öllum sveitarfélögum með færri en 300 íbúa. Kærandi telur að með þessari tvískiptingu sé minni sveitarfélögum gróflega mismun að miðað við stærri sveitarfélögin.

Félagsmálaráðuneytið hefur látið mér í té skrár um þá tekjuviðmiðun, sem úthlutun tekjujöfnunarframlaga úr Jöfnunarsjóði til sveitarfélaga hefur verið byggð á og hver framlög hafa verið, frá því að byrjað var að úthluta þeim samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 542/1989, sem síðar var breytt og gefin út sem reglugerð nr. 390/1991. Er hér um að ræða fjögur ár, árin 1990-1993. Samkvæmt því hefur tekjuviðmiðunin og framlagið á íbúa að meðaltali numið þeim fjárhæðum sem hér segir:

Árið 1990	Tekjuviðmiðun	Framlag á íbúa að meðaltali
Kaupstaðir	kr. 81.484	kr. 670
Hreppar með 300 íbúa og yfir	kr. 81.484	kr. 6.322
Hreppar með undir 300 íbúa	kr. 59.459	kr. 4.828
Árið 1991		
Kaupstaðir	kr. 91.527	kr. 880
Hreppar með 300 íbúa og yfir	kr. 69.087	kr. 7.632
Hreppar með undir 300 íbúa	kr. 69.087	kr. 8.534
Árið 1992		
Kaupstaðir	kr. 98.772	kr. 848
Hreppar með 300 íbúa og yfir	kr. 98.772	kr. 8.954
Hreppar með undir 300 íbúa	kr. 77.074	kr. 10.087
Árið 1993		
Kaupstaðir	kr. 95.872	kr. 1.089
Hreppar með 300 íbúa og yfir	kr. 95.872	kr. 8.786
Hreppar með undir 300 íbúa	kr. 75.559	kr. 9.943

Samkvæmt framangreindum tölum hefur hæsta fjárhæðin á hvern íbúa komið í hlut þeirra sveitarfélaga sem hafa færri en 300 íbúa að árinu 1990 undanskildu en [B-hreppur] er í tölu þeirra sveitarfélaga.

Samkvæmt þessu má vera ljóst að minni sveitarfélögum hefur ekki verið mismunað að því er varðar fjárhæð tekjujöfnunarframlaga á hvern íbúa, heldur þvert á móti.

Hins vegar stendur eftir að sveitarfélögin hafa ekki til ráðstöfunar sömu fjárhæð á íbúa þrátt fyrir framlög úr Jöfnunarsjóði vegna ákvæða 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991. Þótt þar sé munur á vegna þeirra regna, sem um framlögin gilda og að framan eru raktar, þykir þar ekki vera um brot á jafnræðisreglunni að ræða, enda verður að fallast á það sjónarmið að sá munur sé alla jafna á útgjöldum sveitarfélaga eftir því hvort um þéttbýli eða strjálbýli er að ræða, að það réttlæti að nokkur mismunur sé gerður á viðmiðunar- fjárhæðum við ákvörðun um framlög úr Jöfnunarsjóði. Verður því að telja að umrædd ákvæði 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991 séu byggð á frambærilegum og málefnalegum sjónarmiðum. Þar sem ekki verður talið að sá munur sem gerður er á milli sveitarfélaga í þétt-

býli og strjálbýli sé bersýnilega ósanngjarn, er það niðurstaða mín að 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991 brjóti ekki í bága við jafnræðisreglur í íslenskum rétti.

Þá má einnig benda á, að úr Jöfnunarsjóði er veitt meira fé en til að jafna tekjur sveitarfélaga og drjúgur hluti þess fjár mun renna til minni sveitarfélaganna, án þess að þetta atriði hafi sérstaklega verið haft í huga, þegar framangreind niðurstaða í máli þessu var fundin.“

23.0. Umhverfismál.

23.1.

Veiðitími rjúpu. Lagaheimild stjórnvaldsfyrirmæla. Rannsóknarreglan. Meðalhófsreglan. (Mál nr. 913/1993)

Félagið A bar fram kvörtun vegna þeirrar ákvörðunar umhverfisráðherra að stytta veiðitíma rjúpu um einn mánuð á árinu 1993, þannig að veiðar yrðu heimilar frá 15. október til 22. nóvember, í stað 22. desember áður. Byggði A á því, í fyrsta lagi, að ákvörðun ráðherra skorti lagastoð, og í öðru lagi, að með styttingu veiðitímabilsins um einn mánuð hefði umhverfisráðuneytið gengið harkalegar fram en efni stóðu til.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 33/1966, um fuglaveiðar og fuglafriðun, skulu villtar fuglategundir vera friðaðar allt árið, að undanskildum þeim tegundum sem taldar eru í 2. mgr. Í e-lið 2. mgr. er undanþáguheimild um veiðar á rjúpu á tímabilinu 15. október til 22. desember. Í 13. gr. laganna er að finna heimild til ráðuneytis til að veita undanþágur frá friðunarákvæðum 8. gr. og að auka friðun einstakra fuglategunda, ef nauðsyn krefur og fuglafriðunarnefnd leggur það til. Í álitinu sákti umboðsmaður tilurð ákvæðis þessa og var niðurstaða hans sú, að ráðherra gæti mælt fyrir um friðun, að uppfylltum lagaskilyrðum um nauðsyn friðunar og umsögn fuglafriðunarnefndar. Væri ráðherra heimilt að láta friðun taka til landsins alls, eða til tiltekinna svæða, eftir aðstæðum hverju sinni. Við ákvörðun sína, bæri ráðherra þó að gæta þeirrar meginreglu, að ekki væri gripið til róttækari aðgerða en efni stæðu til.

Umboðsmaður tók fram, að áður en ákvörðun um friðun samkvæmt 13. gr. laga nr. 33/1966 væri tekin, bæri umhverfisráðherra að gæta þess, að málið væri nægilega kannað. Taldi umboðsmaður, að rannsóknir þær sem lágu til grundvallar fyrir mælum ráðuneytisins um styttingu á veiðitíma rjúpu hefðu naumast verið jafn ítarlegar og skyldi. Hins vegar bar til þess að líta, að svigrúm ráðuneytisins til að afla frekari gagna var mjög takmarkað, enda rannsóknir á stofnstærð og reglubundnum sveiflum rjúpnastofnsins eðli málsins samkvæmt tímafrek, og samanburður á niðurstöðum talninga og einstakir þættir rannsókna þyrftu jafnvel að taka til ákvedins árabils. Þær rannsóknir, sem umhverfisráðuneytið byggði ákvörðun sína á, bentu til lægðar í rjúpnastofninum, og þess, að fuglum hefði ekki fjölgað í samræmi við venjulegar sveiflur. Taldi umboðsmaður, að eins og á stóð, yrði ekki fundið að því, að ráðuneytið byggði ákvörðun sína á rannsóknum þessum. Umboðsmaður benti hins vegar á nauðsyn þess, að afla frekari upplýsinga um rjúpnastofninn og áhrif veiða á stærð hans.

Í álitinu umboðsmanns kom fram, að við setningu íþyngjandi stjórnvaldsfyrirmæla bæri stjórnvöldum að gæta þess, að fyrir mælin væru til þess fallin að ná því markmiði, sem að væri stefnt, og ef fleiri úrræða væri völ, að grípa bæri til þess, sem vægast væri. Þótt nokkur ágreiningur væri um það, hversu mikla þýðingu það hefði, að takmarka veiðar síðasta mánuð veiðitímabilsins, taldi umboðsmaður, að ekki hefði verið sýnt fram á, að úrræði það sem valið var væri engan veginn hæft til að ná settu markmiði. Þá féllst umboðsmaður á það með umhverfisráðuneytinu, að nokkur vandkvæði hefðu verið á því, að binda friðun rjúpu við tiltekin svæði, en umhverfisráðuneytið hafði einkum bent á, að friðun rjúpu á miðhálandinu væri vandkvæðum bundin vegna óvissu um landfræðileg mörk miðhálandisins og réttaróvissu sem af því leiddi. Taldi umboðsmaður ekki efni til þess að gera athugasemdir við þá ákvörðun umhverfisráðuneytisins, að stytta almennt veiðitíma rjúpu. Loks taldi umboðsmaður að ekki yrði fullyrt, að fyrir mæli ráðuneytisins um styttingu veiðitímabilsins hefðu

gengið lengra en efni stóðu til, að teknu tilliti til þeirra rannsókna, sem að svo stöddu rýði að telja viðhlítandi grundvöll undir ákvörðun ráðuneytisins.

I.

Hinn 15. október 1993 barst mér kvörtun A vegna þeirrar ákvörðunar umhverfisráðherra, að stytta veiðitíma rjúpu um einn mánuð, sbr. auglýsingu nr. 413/1993, um rjúpnaveiðar árið 1993. A telur að ráðherra sé ekki heimilt á grundvelli 13. gr. laga nr. 33/1966 að víkja frá lögbundinni skipan mála, samkvæmt e-lið 2. mgr. 8. gr. sömu laga, nema nauðsyn krefji og slík takmörkun taki aðeins til ákveðinna svæða.

II.

Með bréfi, dags. 22. október 1993, óskaði ég eftir því við umhverfisráðuneytið, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að það léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að ráðuneytið gerði grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem ákvörðunin byggðist á, og hvaða rannsóknir og gögn lægju þar til grundvallar. Bréf þetta ítrekaði ég 18. nóvember 1993.

Athugasemdir umhverfisráðuneytisins og gögn málsins bárust mér með bréfi ráðuneytisins, dags. 3. desember 1993, en þar segir svo:

„I. Lagareglur o.fl.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 33/1966 um fuglaveiðar og fuglafriðun er meginreglan sú að allar villtar fuglategundir eru friðaðar allt árið. Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 8. gr. er heimilt, samkvæmt undantekningarreglunni í 2. mgr. 8. gr., að veiða ákveðnar tegundir á tilteknum árstíma. Samkvæmt e-lið, 2. mgr. 8. gr. er heimilt að veiða rjúpu á tímabilinu frá 15. október til 22. desember. Ákvæði 8. gr. laga nr. 33/1966 er að mestu leyti samhljóða 8. gr. laga nr. 63/1954 um fuglaveiðar og fuglafriðun. M.a. er veiðitími rjúpu sá sami í lögum nr. 33/1966 og var í lögum nr. 63/1954.

Í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 33/1966 er heimild til þess að veita undanþágu frá friðunarákvæðum 8. gr. ef nauðsyn krefur og fuglafriðunarnefnd leggur slíkt til. Slíkar undanþágur má takmarka við tiltekin svæði. Í 2. mgr. 13. gr. er loks ákvæði þess efnis að á sama hátt, þ.e. eins og nefnt er í 1. mgr., megi auka friðun einstakra fuglategunda og takmarka slík ákvæði við tiltekin svæði.

Ákvæði 13. gr. frumvarps til laga um fuglaveiðar og fuglafriðun, sem lagt var fyrir Alþingi á 86. löggjafarþingi árið 1965 (þingskjal 11, mál 11), er efnislega sambærilegt við ákvæði 13. gr. laga nr. 33/1966.

Í athugasemdum um 13. gr. frumvarpsins segir svo:

„Í þessari grein eru nýmæli, sem nauðsynlegt þykir að taka upp. Meðal annars hefur alþjóða-fuglaverndunarráðið mælt til, að slík ákvæði verði tekin upp í fuglafriðunarlæg sem flestra landa, en þau skapa aðstöðu til að bregðast skjótt við óvæntum vandamálum, án þess að til lagabreytinga eða lagasetningar þurfi að koma.“

Samkvæmt 13. gr. laganna er það því lagt í hendur framkvæmdavaldsins að meta hvort nauðsynlegt sé að víkja frá ákvæðum 8. gr. laganna.

Ráðuneytið telur ekki nokkurn vafa leika á því að heimild er að finna í 13. gr. laga nr. 33/1966 til þess að stytta veiðitíma rjúpu og auka þar með friðun fuglsins frá því sem ákveðið er í 8. gr. laganna.

2. Sjónarmið sem ákvörðunin byggist á.

Um árábil hefur Náttúrufræðistofnun stundað rannsóknir á fálkum, og hefur dr. Ólafur K. Nielsen, fuglafræðingur, unnið þær. Rjúpa er hins vegar aðalfæða fálkans, og hluti af fálkarannsóknum hefur því falist í því að fylgst hefur verið með sveiflum á rjúpustofninum á sex svæðum á N-Austurlandi, en þar eru þýðingarmestu varplönd

rjúpunnar hér á landi. Dr. Ólafur hefur annast talningarnar og er hann sá sérfræðingur sem hin síðari ár hefur fylgst einna mest með rjúpu hérlendis. Að auki hafa farið fram talningar á fimm öðrum svæðum á landinu, þar af í 30 ár í Hrísey og 43 ár á Fjöllum í N-Þingeyjarsýslu, en hin svæðin eru Kvísker í Örafum, Heiðmörk ofan Reykjavíkur og Skálmardalur vestra.

Í grein eftir dr. Ólaf, sem ber heitið „Ástand rjúpnastofnsins vorið 1993“ og birtist í fréttabréfi Skotvís, 9. árgangi, 2. tbl., koma fram eftirfarandi niðurstöður vísindamannsins:

1. Frá 1986 hefur verið samfelld fækkun á rjúpu.

2. Dr. Ólafur kveður það áhyggjuefni, að á þeim svæðum þar sem hann annast talningar skuli rjúpnastofninn ekki sýna nein batamerki, ekki síst þar sem miðað við fyrri reynslu ætti fuglunum að vera farið að fjölga aftur.

3. Hann bendir jafnframt á, að miðað við talningar – sem eru einskonafrá vísitala á sveiflum stofnsins – er rjúpnastofninn ekki einungis í lægð, heldur ennþá á verulegri niðurleið, eins og sést af því að umtalsverð fækkun á sér stað á milli ára.

4. Dr. Ólafur getur þess jafnframt, að niðurstöður á öðrum talningasvæðum hafi verið í svipuðum dúr.

Í bókinni „Fuglar“, sem er rit Landverndar nr. 8, útgefið í Reykjavík 1982 er að finna greinina „Rjúpa“ eftir dr. Arnþór Garðarsson. Þar segir á bls. 161, að meðan rjúpnastofninum er að **fækka** sé hugsanlegt að veiðar geti haft áhrif á stofnstærðina „ef veiðiálag er mikið og stofninn er mjög langt niðri“.

Nú bendir allt til að stofninn sé mjög langt niðri og enn á niðurleið samkvæmt talningum. Sömuleiðis er ljóst að veiðiálag er með mesta móti og að líkindum meira en áður. Þannig telur Sigmar B. Hauksson, skotveiðimaður, í grein sinni „Til varnar skotveiðimönnum“ sem birtist 5. mars 1992 í Morgunblaðinu að skotveiðimenn kunni nú að vera 10 þúsund talsins. (Lengi hefur verið talið að þeir væru einungis fjögur til fimm þúsund talsins.) Skyttum hefur fjölgað og útbúnaður er betri, bæði byssueign og farartæki. Ný tegund veiða hefur bæst við, þar sem í vaxandi mæli tíðkast að menn fari á sérútbúnum jeppum, og noti fjórhjól og vélsleða til veiðanna. Þessi tegund veiða var ekki til áður. Nú veldur hún því að menn komast hraðar og víðar yfir, þannig að svæði, sem áður voru nýtt til veiða, eru undir meira álagi og stofninn á því ekki kost á að endurnýjast þaðan í sama mæli og áður.

Þess má loks geta, að fram hefur komið hjá skotveiðimönnum, m.a. á opnum fundi með þeim og umhverfissráðherra í Norræna húsinu þann 25. nóvember sl., að veiðiskapur er beinlínis tíðkaður úr slíkum farartækjum. Það er að sönnu ólöglegt en ekki er vitað í hve miklum mæli þetta fer fram.

Það er því ljóst, að einmitt við þær aðstæður sem nú ríkja, eru langmestar líkur á, að veiðar geti haft áhrif á stofninn.

Nú er almennt viðurkennt af þjóðum heims að einn af hornsteinum umhverfisverndar sé svokölluð varúðarregla. Efnislegt inntak meginreglunnar er að náttúran njóti vafans þegar ákvarðanir eru teknar um tilteknar aðgerðir sem geta haft skaðleg áhrif á hana. Eins og lög nr. 33/1966 um fuglaveiðar og fuglafriðun eru uppbyggð er mögulegt að náttúran njóti vafans og styðja athugasemdir við 13. gr. frumvarps til laga um fuglaveiðar og fuglafriðun þá niðurstöðu. Óvissan um stofnstærð rjúpu, sterk vísbending um að stofninn sé á niðurleið, sú staðreynd að stofninn sýnir ekki bein batamerki miðað við fyrri reynslu auk þess að ekki er nákvæmlega vitað um fjölda veiðimanna, hlýtur að leiða til þess að leitað sé allra leiða til þess að auka vernd tegundarinnar.

Með vísan til ofangreindar meginreglu, og allra þeirra sjónarmiða sem nú hafa verið rakin, fór ráðuneytið þess á leit við fuglafriðunarnefnd, í bréfi dags. 7. október

sl., að athugaður yrði möguleiki á að stytta veiðitíma rjúpu á þessu ári, t.d. með því að banna veiðar í október. Jafnframt var ákveðið að ráðast í umfangsmiklar rannsóknir á rjúpnastofninum og er gert ráð fyrir framlagi til þess í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1994.

Svar fuglafriðunarnefndar barst í bréfi, dags. 8. október, og segir þar orðrétt:

„Fuglafriðunarnefnd fjallaði um málið á fundi sínum 8. október 1993 og samþykkti eftirfarandi: Með vísan til 13. gr. laga nr. 33/1966 og bréfs hins háa ráðuneytis, dags. 7. október 1993, leggur fuglafriðunarnefnd til að veiðitími rjúpu 1993 verði frá 15. október til 30. nóvember (í stað 22. desember). Jafnframt bendir nefndin á að kanna megi þann möguleika að alfriða rjúpu á tilteknum svæðum svo sem á miðhálandinu.“

Ljóst er, m.a. af 7., 11., 12., 13., 24., 25. og 32. gr. laga nr. 33/1966, að hlutverk fuglafriðunarnefndar er að vera ráðuneytinu til ráðuneytis um fagleg málefni er snerta framkvæmd laga nr. 33/1966 áður en endanlegar ákvarðanir eru teknar af ráðuneytinu í samræmi við einstök ákvæði laganna, enda er nefndin skipuð sérfræðingum á þessu sviði.

Ráðuneytið taldi erfiðleikum bundið að framkvæma tillögu fuglafriðunarnefndar hvað varðar alfriðun rjúpu á tilteknum svæðum svo sem á miðhálandinu, þar sem ekki er með öllu ljóst hvar mörk miðhálandisins liggja. Þess í stað taldi ráðuneytið rétt í ljósi allra þeirra sjónarmiða sem áður hafa verið rakin að veiðar yrðu einungis heimilar á tímabilinu frá og með 15. október til og með 22. nóvember í ár, sbr. auglýsingu nr. 413/1993 um rjúpnaveiðar árið 1993.“

Með bréfi, dags. 3. desember 1993, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir félagsins bárust mér með bréfi, dags. 8. desember 1993, en þar segir svo:

„Stjórn [A] hefur í dag farið yfir greinargerð umhverfisráðuneytisins vegna kvörtunar félagsins um meint lagabrot umhverfisráðherra þegar hann styttr lög bundið ákvæði 8. gr. e liðar laga nr. 33, 1966 um veiðitíma rjúpu. Samkvæmt 13. gr. sömu laga, en hana notar ráðherra við aðgerð sína, er tvennt sem er skilyrt. Það er „*ef nauðsyn krefur*“ og „*takmarka slík ákvæði við tiltekin svæði*“.

Greinargerð umhverfisráðuneytisins fjallar aðeins um fyrra atriðið og það vekur sérstaka athygli það sem ekki er tífundað í henni. Stjórn [A] vill hér með benda á nokkur atriði sem draga verulega úr þeirri fullyrðingu að vísindaleg og náttúrufræðileg nauðsyn sé fyrir aukinni friðun á rjúpnastofninum:

1. Sú fullyrðing að styttri veiðitími auki friðun er röng vegna aukinnar sóknar. Lög bundinn veiðitími er stuttur og er á þeim tíma þegar náttúruleg afföll eru mest.
2. Mörg talningar svæðin eru á mesta gróðureyðingarsvæði landsins alla þessa öld, og hafa sumir náttúrufræðingar í því sambandi bent á að varpsvæðin hafi breyst.
3. Samkvæmt talningum í Hrísey þá hefur rjúpnastofninn fimm sinnum verið minni en nú.
4. Dr. Finnur Guðmundsson lagði ríka áherslu á það við alþingismenn með bréfi að þeir hættu að friða rjúpu þegar hún var í lágmarki vegna þess að hann var viss um það að veiðar hefðu hverfandi áhrif á stofnstærð hennar.
5. Í greinargerð umhverfisráðuneytisins er hvergi að finna fullyrðingu um að rjúpnastofninn sé í hættu, hvað þá að það sé bent á það með rökum að veiðar hafi afgerandi áhrif á stofnstærð fuglsins.
6. Samkvæmt erlendum rannsóknum (Noregur, Grænland og Skotland) er framboð

fæðu fyrst og fremst ástæða fyrir stofnstærðarbreytingum á fjallarjúpum (*lagopus mutus*) en veiðar hverfandi þáttur.

Með þessu bendir stjórn [A] á að sú „krefjandi nauðsyn“ sem 13. gr. laga nr. 33. 1966 gerir ráð fyrir og umhverfisráðherra notar til þess að stytta veiðitíma rjúpu er hvorki vísindalega eða náttúrufræðilega sannaður í greinargerð umhverfisráðuneytisins.

Það er beinlínis tekið fram í 13. gr. fuglafriðunarlaganna að ef auka á friðun einstakra fuglategunda þá er tekið fram: „*Og takmarka slík ákvæði við tiltekin svæði*“.

Stjórn [A] telur beinlínis ranga þá fullyrðingu að framkvæmdavaldið geti breytt ákvæðum 8. gr. laga nr. 33. 1966. Framkvæmdavaldið getur, „*ef nauðsyn krefur auknið friðun á tilteknu svæði eða svæðum*“

Þess má ennfremur geta hér að á fundi í Norrænahúsinu með skotveiðimönnum og umhverfisráðherra þann 25.11.'93 var ráðherra sakaður um það af náttúrufræðingi, að hann væri að skaða þær rannsóknir sem nú stæðu yfir á rjúpnastofninum með styttingu veiðitímans. Þessu svaraði ráðherra ekki.

Það væri óheiðarlegt að geta þess ekki að í einu atriði er stjórn [A] sammála greinargerð umhverfisráðuneytisins en það eru veiðar á vélknúnum öktækjum. Þessar ólöglegu veiðar eru stundaðar á miðhálandinu að lang mestu leyti, þar hafði rjúpan gríðland áður fyrir og þar benti fuglafriðunarnefnd á alfriðun.

Niðurstaða stjórnar [A] er því þessi:

1. Engin vísindaleg rök mæltu með styttingu veiðitíma á rjúpu.
2. Lagaheimild skortir.
3. Ósannað er að veiðar hafi afgerandi áhrif á stofnstærð rjúpu.
4. Stytting veiðitíma skaðar rannsóknir.

Að lokum þá óskar stjórn [A] eftir því við Umboðsmann Alþingis að hann skeri úr um það hvort ákvæði 8. gr. laga nr. 33. 1966 voru brotin með auglýsingu B 67-1993 nr. 413 frá umhverfisráðuneytinu.“

Hinn 1. febrúar 1994 ritaði ég umhverfisráðherra á ný bréf og óskaði eftir því að ráðuneyti hans gerði nánari grein fyrir því, hvort í ráðuneytinu hefðu komið til athugunar önnur úrræði til verndar rjúpnastofninum en það, sem beitt var. Í þessu sambandi óskaði ég þess sérstaklega að ráðuneytið gerði grein fyrir því, hvort nægjanlegt hefði verið að banna veiðar rjúpu á miðhálandinu. Ég ítrekaði tilmæli mín með bréfi, dags. 22. apríl 1994.

Svör umhverfisráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 29. apríl 1994, og segir þar meðal annars:

„Eins og vikið er að í bréfi til yðar frá 27. nóvember sl. taldi ráðuneytið erfiðleikum bundið að framkvæma tillögu fuglafriðunarnefndar hvað varðar alfriðun rjúpu á tilteknum svæðum svo sem á miðhálandinu þar sem ekki er ljóst hvar þau mörk liggja. Að mati ráðuneytisins hefði í því tilviki þurft að liggja ljóst fyrir með óyggjandi hætti hvar mörkin liggja þar sem viðurlög við ólöglegum fuglaveiðum eru ströng og geta varðað fangelsi sbr. 37. gr. laga nr. 33/1966 um fuglaveiðar og fuglafriðun. Það er mat ráðuneytisins að hefðu rjúpnaveiðar einungis verið bannaðar á miðhálandinu hefði það valdið löggæsluáðilum vandkvæðum í störfum vegna óvissu um landfræðileg mörk miðhálandisins sem og óvissu hjá veiðimönnum. Mikil hætta hefði því verið á réttaróvissu.

Við mat á því hvort banna ætti veiðar svæðisbundið stóð ráðuneytið frammi fyrir því með skírskotun til jafnræðisreglunnar að óréttlátt gæti verið að staðbinda bannið heldur kæmi það jafnt niður á öllum veiðimönnum án tillits til þess hvort þeir byggðu veiðirétt sinn á 2. gr. laga nr. 33/1966 eða 2. mgr. 5. gr. laganna.

Auk þess sem að framan greinir komu upp hugmyndir um einhvers konar „veiðikvóta“ og útfærslu á honum en lög nr. 33/1966 heimila ekki slíkar takmarkanir á notkun veiðiréttar að mati ráðuneytisins.

Þar sem óljós mörk miðhálandis Íslands urðu þess valdandi að ráðuneytið hugleiddi ekki frekar þann möguleika að alfriða rjúpuna þar þykir rétt að fara nokkrum orðum um það mál sérstaklega.

Í ákvæði til bráðabirgða í skipulagslögum nr. 19/1964, sbr. lög nr. 73/1993, er að finna vísbendingu um mörkin en litla vissu. Þar kemur fram að umhverfisráðherra sé heimilt að ákveða að samvinnunefnd verði skipuð til að gera tillögu að skipulagi á miðhálandi Íslands og að svæðið markist í *aðalatriðum* (leturbreyting ráðuneytisins) af línu sem dregin verði milli heimalanda og afrétta. Ekki skýrir þetta mörkin tæmandi þótt ekki sé talið vandkvæðum bundið að gera tillögu að skipulagi á nefndu svæði. Í athugasemdum með frumvarpi til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 19/1964 sem varð að lögum nr. 73/1993 er tekið fram að eitt „af fyrstu verkum samvinnunefndar muni verða að skilgreina mörk miðhálandisins á þeim forsendum að þau miðist í aðalatriðum við línu sem dregin verður milli heimalanda og afrétta“. Þessu verki er ekki lokið.

Einnig þykir rétt að vísa til frumvarps til laga um stjórn skipulags- og byggingarmála á miðhálandi Íslands, sem lagt var fyrir Alþingi á 115. löggjafarþingi 1991–1992 en náði ekki fram að ganga.

Í 2. mgr. 2. gr. segir:

„Við afmörkun Miðhálandis skal, eftir því sem unnt er eða ráðlegt þykir, miðað við mörk heimalanda og afrétta eða heimalanda og almenninga þó þannig að meginjöklar teljist til Miðhálandisins.“ Í almennum athugasemdum með frumvarpinu kemur m.a. fram að skiptar skoðanir séu uppi um það hvernig eigi að draga mörkin. Ennfremur að uppdráttur sá sem fylgdi frumvarpinu horfi að einföldun en ekki sé um bindandi hugmynd að ræða. Í almennum athugasemdum kemur og fram að þegar mörk miðhálandisins voru staðsett hafi komið glögglega fram sem lengi var vitað að landamerki víða um land séu ekki nægjanlega vel þekkt og að mikið vanti á að þau séu mæld og kortlögð.

Við þetta má svo bæta að í frumvarpinu var á því byggt að Vestfirðir væru fyrir utan landfræðileg mörk miðhálandisins eins og reyndar lög nr. 73/1993, um breytingu á skipulagslögum nr. 19/1964 byggjast á.“

Með bréfi, dags. 29. apríl 1994, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir félagsins bárust mér með bréfi, dags. 2. maí 1994.

III.

Í álitinu mínu gerði ég grein fyrir niðurstöðum um lagaheimild fyrirmæla umhverfisráðuneytisins, rannsókn málsins og meðferð. Þá komu til athugunar sjónarmið um meðalhóf við setningu íþyngjandi stjórnvaldsfyrirmæla. Í álitinu segir:

„1. Lagaheimild.

Mál þetta lýtur að kvörtun A vegna þeirrar ákvörðunar umhverfisráðuneytisins að stytta veiðitíma rjúpu, þannig að hann var frá 15. október 1993 til 22. nóvember 1993, í stað 15. október til 22. desember, sbr. auglýsingu nr. 413/1993, um rjúpnaveiðar árið 1993.

Í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 33/1966, um fuglaveiðar og fuglafriðun, er svo mælt fyrir, að á Íslandi skuli allar villtar fuglategundir vera friðaðar allt árið, að undanskildum þeim tegundum, sem taldar eru upp í 2. mgr. ákvæðisins. Í e-lið 2. mgr. er heimilað að veiða rjúpu frá 15. október til 22. desember. Í 13. gr. laganna er svohljóðandi ákvæði:

„1. Ef nauðsyn krefur og fuglafriðunarnefnd leggur til, getur ráðuneytið veitt undanþágu frá friðunarákvæðum 8. gr. Slíkar undanþágur má takmarka við tiltekin svæði.

2. Á sama hátt má auka friðun einstakra fuglategunda og takmarka slík ákvæði við tiltekin svæði.“

Ákvæði 13. gr. frumvarps, sem varð að lögum nr. 33/1966, breyttist í meðförum Alþingis, en í frumvarpinu hljóðaði ákvæði þetta svo:

„Ef nauðsyn krefur og fuglafriðunarnefnd leggur til, getur ráðuneytið með reglugerð gert breytingar á friðunarákvæðum þeim, er felast í 8. gr. Slíkar breytingar á gildandi friðunarákvæðum má takmarka við tiltekin svæði.“ (Alþt. 1965, A–deild, bls. 183.)

Í athugasemdum við 13. gr. frumvarpsins segir svo:

„Í þessari grein eru nýmæli, sem nauðsynlegt þykir að taka upp. Meðal annars hefur alþjóða-fuglaverndunarráðið mælt til, að slík ákvæði verði tekin upp í fuglafriðunarlög sem flestra landa, en þau skapa aðstöðu til að bregðast skjótt við óvæntum vandamálum, án þess að til lagabreytinga eða lagasetningar þurfi að koma.“ (Alþt. 1965, A–deild, bls. 190.)

Eins og ákvæði 13. gr. laga nr. 33/1966 varð í meðförum Alþingis, fólst ekki breyting á efnislegu inntaki ákvæðisins frá því, sem var í frumvarpi til laganna, sbr. eftirfarandi ummæli framsögumanns með frumvarpinu:

„2. brtt. er leiðrétting á formsatriði, því að ekki er hægt að setja í lög, að breyta megi lögum með reglugerð einni. Verður því að vera undanþáguákvæði í öðru formi“ (Alþt. 1965, B–deild, dálk. 762–763.)

Samkvæmt 13. gr. laga nr. 33/1966 er umhverfisráðherra heimilt að friða einstakar fuglategundir umfram það, sem leiðir af 8. gr. laganna, ef *nauðsyn krefur og fuglafriðunarnefnd leggur það til*. Aðeins að þessum skilyrðum fullnægðum er ráðherra heimilt að mæla fyrir um friðun. Með tilliti til upphaflegs orðalags 13. gr. frumvarps til laga um fuglaveiðar og fuglafriðun (Alþt. 1965, A–deild, bls. 183), ummæla framsögumanns um eðli breytingar á frumvarpinu (Alþt. 1965, B–deild, dálk. 762–763) svo og samanburðarskýringar á milli 1. og 2. mgr. 13. gr. laga nr. 33/1966, verður að telja ráðherra heimilt að láta friðun taka til landsins alls. Honum er hins vegar einnig heimilt að takmarka friðun við tiltekin svæði. Það ræðst af aðstæðum hverju sinni, hvaða úrræði eru tæk, svo og þeirri reglu, að ekki sé gripið til róttækari úrræða en efni standa til, sbr. nú 12. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

Umhverfisráðuneytinu bar að gæta þess, áður en fyrirmæli voru sett um friðun einstakra fuglategunda samkvæmt umræddri lagaheimild 13. gr. laga nr. 33/1966, að málið væri nægilega kannað.

2. Rannsókn og meðferð málsins.

Með bréfi, dags. 8. október 1993, lagði fuglafriðunarnefnd til við umhverfisráðherra að veiðitími rjúpu yrði frá 15. október til 30. nóvember, auk þess sem mælt var til þess að kannaður yrði sá möguleiki að alfríða rjúpu á tilteknum svæðum svo sem á miðhálandinu. Var þannig uppfyllt það skilyrði 2. mgr. 13. gr., sbr. 1. mgr. sömu greinar, að fuglafriðunarnefnd hefði lagt til aukna friðun rjúpu.

Kemur þá til athugunar, hvort nauðsyn hafi verið til umræddrar styttingar á veiðitímabilinu. Við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla gildir sú grundvallarregla stjórnsýsluréttar, að stjórnvöldum sé skylt að upplýsa þau málsatvik, sem þýðingu hafa við ákvörðun. Áður en gefin eru út fyrirmæli um að stytta veiðitíma rjúpu, ber því að kanna, hvort aðstæður séu þær, að uppfyllt sé það skilyrði 13. gr. laga nr. 33/1966, að *nauðsyn* beri til þessarar ráðstöfunar.

Óumdeilt er að miklar sveiflur eru í íslenska rjúpnastofninum. Í grein dr. Arnþórs Garðarssonar, sem birtist í riti Landverndar nr. 8 árið 1982 og í er vitnað í bréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 3. desember 1993, segir meðal annars svo á bls. 159:

„Íslenski rjúpustofninn hefur yfirleitt verið með reglubundna tíu-ára sveiflu, það er að segja náð hámarki og hrunið tíunda hvert ár. Um þetta liggja fyrir tölur frá síðustu hundrað árum. Grundvöllurinn er útflutnings- og verslunarskýrslur fram undir 1960, en síðan beinar talningar á völdum svæðum. Tvær undantekningar hafa átt sér stað frá tíu-ára stofnsveiflu rjúpunnar á þessum 100 árum: Á árunum 1900–1920 var stofninn í langvarandi hámarki, og síðustu 14 árin, allt frá 1968, hefur stofninn haldist sem næst óbreyttur og verið fremur lítill. Nú í ár (1982) hefur þó orðið veruleg fjölgun.“

Um nauðsyn þess að stytta veiðitíma rjúpu hefur umhverfisráðuneytið meðal annars vísað til rannsóknna dr. Ólafs K. Nielsen, fuglafræðings, sem hefur kannað fjölda rjúpu á tilteknum svæðum. Telur Ólafur, að rjúpu hafi fækkað samfellt frá árinu 1986 til 1993, en miðað við reynslu af 10 ára sveiflu stofnsins hafi lágmark stofnsins átt að hafa verið árið 1991 og fuglum því átt að fjölga aftur árið 1993 í samræmi við venjulegar sveiflur stofnsins. Þrátt fyrir það hafi stofninn ekki sýnt nein batamerki vorið 1993 og ástand stofnsins þá virst vera lakara heldur en árið 1991.

Þær rannsóknir, sem fyrir liggja um stærð rjúpnastofnsins og breytingar á honum, eru ekki eins rækilegar og æskilegt væri. Umræddar rannsóknir virðast þó gefa vísbendingu um, að stofninn sé enn í lægð. Í tilefni af fyrirspurn Valgerðar Sverrisdóttur á Alþingi 11. október 1993 um stærð rjúpnastofnsins lýsti umhverfisráðherra því yfir, að reiknað hefði verið út af fuglafræðingum, að hauststofninn væri um 1 milljón fugla, en fram kom, að ráðherra drægi sjálfur þessa útreikninga í efa (Alþt. 1993, B–deild, dálk. 191).

Umhverfisráðuneytið vísar í bréfi sínu til fyrrnefndrar greinar dr. Arnórs Garðarssonar, en þar segir, að „hugsanlegt“ sé að veiðar geti haft áhrif, „ef veiðialag er mikið og stofninn er mjög langt niðri“. Hafi því verið gripið til þess að stytta veiðitímabilið með nefndum hætti.

Þó að reglubundin sveifla í rjúpnastofninum sé þekkt fyrirbrigði, eru orsakir hennar ekki að fullu þekktar. Ýmsir þættir eru þó kunnir, sem haft geta áhrif á stærð stofnsins. Aftur á móti virðist umdeilt, hvort veiðar geti haft umtalsverð áhrif á stofninn. Það veldur einnig vanda í þessu sambandi, að hvorki liggja fyrir ábyggilegar upplýsingar um stærð rjúpnastofnsins, eins og áður sagði, né um fjölda rjúpna, sem veiðst hafa á ári hverju, en áætlað hefur verið, að u.þ.b. 100 þúsund rjúpur séu veiddar árlega (Alþt. 1993, B–deild, dálk. 192).

Áður en málefni þau, er snerta fuglafriðun, voru lögð til umhverfisráðuneytisins, heyrðu þau undir menntamálaráðuneytið. Menntamálaráðuneytið gaf út „Álitsgerð dr. Finns Guðmundssonar um áhrif veiða á íslenska rjúpnastofninn“ árið 1951. Á bls. 19–20 í álitsgerðinni segir meðal annars:

„En hvað sem því líður, þá er það skoðun mín, að áhrif veiðanna á íslenska rjúpnastofninn séu miklu minni en menn almennt hafa álitð. Byggi ég þessa skoðun

mína bæði á niðurstöðum merkinganna og á niðurstöðum erlendra rannsókna varðandi þetta atriði, en þær hafa alls staðar leitt í ljós, að hinar takmörkuðu og löglegu veiðar hafa ekki haft nein úrslitaáhrif á stærð stofnsins og að stofnsveiflurnar hafa verið alveg óháðar þeim.

[. . .]

Reglubundnar sveiflur einkenna íslenska rjúpnastofninn, og er sveiflutíminn um 10 ár. Þessar sveiflur stafa ekki af ofveiðum, og við getum ekki komið í veg fyrir þær með alfriðun.

[. . .]

[Ég legg] eindregið til, að ekki verið gripið til alfriðunar nú né næstu ár. Alfriðun nú myndi að mínu áliti ekki aðeins vera alveg ástæðulaus, heldur myndi hún líka ef til vill geta haft beinlínis skaðleg áhrif á stofninn, með því að stuðla að óeðlilegri offjölgun, sem hlyti að lykta með óvenju miklu hruni.“

Að framansögðu athuguðu er ljóst, að ekki liggur óbyggjandi fyrir, hve mikil áhrif veiðar hafi á rjúpnastofninn, þegar hann er í lágmarki. Ekki er heldur fullvíst, að veiðiálagið sé meira nú en fyrir á öldinni. Eins og umhverfisráðherra benti á við umræður í tilfni af fyrirspurn Valgerðar Sverrisdóttur á Alþingi 11. október 1993, „. . . þá er það í sjálfu sér alls ekki rétt að það þurfi endilega að vera meiri veiðigeta núna heldur en áður fyrr. Talið er að það séu veiddar u.þ.b. 100 þús. rjúpur á ári hverju, en t.d. voru árið 1927 fluttar út 253 þús. rjúpur“.

Samkvæmt framansögðu voru rannsóknir þær, sem lágu til grundvallar þeim fyrir-mælum umhverfisráðuneytisins, að stytta veiðitíma rjúpu, naumast jafn ítarlegar og skyldi. Aftur á móti ber til þess að líta, að svigrúm það, sem ráðuneytið hafði til að afla frekari gagna var mjög takmarkað, þar sem nánari rannsóknir hlutu eðli máls samkvæmt að vera mjög tímafrekar. Einstakir þættir slíkra rannsókna þyrftu jafnvel að taka til ákveðins árabils, svo sem með samanburði á niðurstöðum talninga milli ára.

Þær rannsóknir, sem fyrir liggja og umhverfisráðuneytið byggði umrædda ákvörðun sína á, benda til þess að rjúpnastofninn hafi verið í lægð undanfarin ár og að fuglum hafi ekki fjölgað í samræmi við venjulegar sveiflur. Tel ég, að ekki verði að því fundið, eins og á stóð, að ráðuneytið byggði ákvörðun sína á þeim.

Í þessu sambandi tel ég rétt að taka fram, að með hliðsjón af þeim gögnum sem fyrir mig hafa verið lögð, er að mínum dómi nauðsynlegt að afla frekari upplýsinga um rjúpnastofninn og áhrif veiða á stærð hans svo skýrari grundvöllur verði lagður að yfirstjórnun og eftirliti umhverfisráðuneytisins með rjúpnaveiðum. Fram kemur í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 3. desember 1993, að ákveðið hafi verið að ráðast í umfangsmiklar rannsóknir á rjúpnastofninum.

3. Stytting veiðitímabilsins.

a) Af hálfu A hefur því einnig verið haldið fram, að með ákvörðun ráðuneytisins um styttingu veiðitímabilsins um einn mánuð hafi umhverfisráðuneytið gengið harkalegar fram en efni stóðu til.

Við setningu íþyngjandi stjórnvaldsfyrirmæla ber stjórnvöldum að gæta þess, að fyrir-mælin séu til þess fallin að ná því markmiði, sem að er stefnt. Af hálfu A hefur því verið haldið fram, að stytting veiðitíma rjúpu sé ekki til verndunar fallin, sökum aukinnar sóknar. Þá sé veiðitíminn hafður á þeim tíma, þegar náttúruleg afföll séu mest. Í grein dr. Arnþórs Garðarssonar, sem birtist árið 1982 í 8. riti Landverndar og í er vitnað í bréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 3. desember 1993, segir meðal annars svo á bls. 157–158:

„Veðar að haustinu hafa alla jafna ekki áhrif á stofnstærð næsta vor, meðal annars vegna þess að aukning dauðsfalla af einni orsök leiðir til minnkandi dauðsfalla af annarri og heildardauðsföllin virðast oft ákvarðast af öðrum þáttum en einstökum dánarorsökum. Vegna mikillar veltu í rjúpnastofninum og hraðra affalla unga að haustinu, virðist heppilegt að byrja veðar mun fyrr að haustinu en nú tíðkast. Á þann hátt mætti nýta stofninn betur en nú er gert, án þess að auka áhrif veiða á hann.“

Í tilefni af fyrrgreindri fyrirspurn Valgerðar Sverrisdóttur á Alþingi 11. október 1993 kom eftirfarandi fram í máli umhverfisráðherra um þetta atriði:

„Varðandi þá gagnrýni sem hér hefur komið fram að það hefði frekar átt að stytta veiðitímann í hinn endann þá hefur það nokkuð til síns máls að því leyti til að það mundi leiða til þess að mun færri fuglar yrðu skotnir. Líffræðingar eru hins vegar þeirrar skoðunar að fall rjúpunnar sé fyrst og fremst í fyrstu hausthretunum og í vetrarstormunum. Með öðrum orðum: Þeir fuglar sem enn eru á lífi þegar kemur fram í desember eru hraustustu og sterkustu fuglar stofnsins og það ríður á að friða þá. Þó að þessi friðunaraðgerð geti einungis leitt til þess að veiðiálagið minnki um 15% þá þýðir það eigi að síður að það er miklu stærrí hluti af þeim fuglum sem eiga von um að verða sterkir og komast áfram og byggja upp stofninn sem lifa af heldur en það væri stytt í hinn endann.“ (Alþt. 1993, B-deild, dálk. 194.)

Þó deila megí um, hve áhrifaríkt það úrræði er, sem gripið var til, hefur ekki verið sýnt fram á, að það sé engan veginn hæft til þess að ná því markmiði, að draga úr veiðum á rjúpu. Verður auglýsing nr. 413/1993 því ekki talin ógildanleg af þessari ástæðu.

b) Þegar stjórnvöld eiga fleiri úrræða vól, ber þeim að gæta þess að gripið sé til þess, sem vægast er, og að ganga ekki lengra en nauðsyn ber til. Í samræmi við það átti ekki að stytta veiðitíma rjúpu umfram það, sem nauðsynlegt var, eða láta takmörkunina ná til annarra svæða en ástæða var til.

Fallast má á það með umhverfisráðuneytinu að nokkur vandkvæði hafi verið á að binda friðun rjúpu við tiltekin svæði vegna veiða árið 1993, þótt þar virðist hafa komið til greina afmörkun lands með öðrum hætti en með almennri skírskotun til „miðhálandisins“. Ég tel þó ekki efni til þess að gera athugasemdir við þá ákvörðun umhverfisráðuneytisins, að stytta almennt veiðitíma rjúpu. Með vísan til þeirra rannsókna, sem fyrir liggja og telja verður að svo stöddu viðhlítandi grundvöll undir ákvörðun ráðuneytisins, verður heldur ekki fullyrt, að fyrirmæli ráðuneytisins um styttingu veiðitíma rjúpu hafi gengið lengra en efni stóðu til.“

Niðurstöðu álits míns, dags. 28. júlí 1994, dró ég saman með eftirfarandi hætti:

„4. Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að umhverfisráðherra geti, að fullnægðum lagaskilyrðum, gefið út almenn fyrirmæli á grundvelli 13. gr. laga nr. 33/1966 um fuglaveiðar og fuglafriðun, þar sem mælt sé fyrir um frekari friðun rjúpu en leiðir af 8. gr. laganna, og að heimilt sé að slík friðun taki til landsins alls. Þá tel ég, samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, að fyrirmæli umhverfisráðherra um styttingu veiðitíma rjúpu, sbr. auglýsingu nr. 413/1993, hafi ekki verið haldin þeim annmörkum, að til ógildingar leiði.“

**23.2. Aðgangur að upplýsingum um umhverfismál. Lögboðinn
afgreiðslufrestur. Skýringar á töfum á afgreiðslu máls.
(Mál nr. 1282/1994)**

A kvartaði yfir töfum á afgreiðslu erindis hjá iðnaðarráðuneytinu, en A hafði óskað eftir því að fá aðgang að greinargerð er orkumálastjóri hafði tekið saman fyrir ráðuneytið, í tilefni af tilteknu máli. Byggði A kröfu sína á lögum nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál.

Umboðsmaður tók fram að lög nr. 21/1993 tryggðu almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál hjá ríki, sveitarfélögum og stofnunum þeirra, og að um sjálfstæðan rétt einstaklinga og lögaðila væri að ræða sem ekki væri háður meðferð stjórnarsýslumáls eða annarri umfjöllun stjórnvalda. Því væri um slík réttindi að ræða að stjórnarsýslulög nr. 37/1993 tækju til meðferðar máls er stjórnvald tæki ákvörðun um hvort aðila skyldi veittur aðgangur að upplýsingum. Vísaði umboðsmaður til 1. mgr. 9. gr. þeirra laga, svo og þess að samkvæmt 3. gr. laga nr. 21/1993 skyldi stjórnvald afgreiða beiðni innan fjögurra vikna frá móttökudegi.

Afgreiðsla erindis A dróst í tvær vikur umfram lögboðinn frest. Með tilliti til skýringa iðnaðarráðuneytisins, einkum þess að um ný lög væri að ræða sem ekki væri ótvírætt hvernig skýra ætti, taldi umboðsmaður ekki tilefni til að gagnrýna tafir á afgreiðslu málsins. Hins vegar áréttaði umboðsmaður í áliti sínu mikilvægi þess að erindi almennings um aðgang að upplýsingum sem þessum yrðu ávallt afgreidd fljótt og án ástæðulausra tafa þar sem réttur þessi gæti ella orðið þýðingarlaus og aðili misst færís á að nýta sér upplýsingarnar við meðferð mála á öðrum vettvangi. Umboðsmaður taldi hins vegar aðfinnsluvert að A hefði ekki verið gerð grein fyrir því að tafir yrðu á afgreiðslu málsins í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

I.

Hinn 17. nóvember 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir töfum á afgreiðslu erindis, sem hún hafði borið fram við iðnaðarráðuneytið hinn 6. október 1994. Fór hún þar fram á aðgang að greinargerð, er, orkumálastjóri, hafði tekið saman fyrir iðnaðarráðuneytið í tilefni af kröfu hreppsnefndar X um niðurfellingu leyfis, er atvinnumálaráðuneytið hafði veitt Y-virkjun til að hækka yfirborð Z-vatn um hálfan metra. A byggði beiðni sína á lögum nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál.

II.

Hinn 21. nóvember 1994 ritaði ég iðnaðarráðherra bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu veittar upplýsingar um, hvað liði afgreiðslu erindis A. Þá óskaði ég ennfremur upplýsinga um, hvort A hefði verið gerð skrifleg grein fyrir væntanlegum töfum á afgreiðslu erindisins umfram lögboðinn afgreiðslufrest skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 21/1993, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Svör iðnaðarráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 24. nóvember 1994, og segir þar meðal annars:

„Ráðuneytið upplýsir hér með að mál þetta hefur verið til vinnslu undanfarið og var raunar svar ráðuneytisins á lokastigi er bréf umboðsmanns barst nú í dag. Hjálögð eru svör ráðuneytisins við erindi [A], en þar koma fram skýringar á þeim drætti sem orðið hefur á að erindi hennar hafi verið svarað.“

Í bréfi iðnaðarráðuneytisins til A, dags. 24. nóvember 1994, segir m.a. svo:

„Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 21/1993 ber stjórnvaldi að afgreiða beiðnir innan fjögurra vikna frá því að þær berast. Ástæða þess að afgreiðsla erindis yðar hefur

dregist fram yfir þann frest stafar af því að umsögn orkumálastjóra þurfti nákvæmrar skoðunar við til að unnt væri að meta hvaða hlutar hennar gætu mögulega talist hafa að geyma upplýsingar um umhverfismál og hverjir ekki. Bent er á að lög 21/1993 eru ný og ekki hefur reynt á þau í þessu ráðuneyti áður. Því þurfti að leggja vinnu í að átta sig á hvernig skilja bæri lögin, en þau eru að sumu leyti óskýr í mikilsverðum atriðum. T.d. er ekki skýrt út hvað teljist vera umhverfismál í merkingu laganna, né hvað felist í orðinu upplýsingar. Erindi yðar var því engan veginn auðvelt úrlausnar og þar sem ráðuneytið taldi rétt að vanda til verksins hefur afgreiðsla þess dregist.“

Hinn 28. nóvember 1994 ritaði ég iðnaðarráðuneytinu á ný bréf og ítrekaði fyrirspurn mína um, hvort A hefði verið gerð skrifleg grein fyrir væntanlegum tögum á afgreiðslu erindisins umfram lögboðinn afgreiðslufrest skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 21/1993, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnáslaganna nr. 37/1993.

Svör iðnaðarráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 30. nóvember 1994, og segir þar m.a. svo:

„Í bréfi ráðuneytisins dags. 24. nóvember s.l. til [A] koma fram ástæður þess að dráttur var á afgreiðslu erindis hennar. Ráðuneytið gerði [A] hins vegar ekki grein fyrir því fyrirfram að afgreiðsla erindis hennar mundi dragast umfram lögboðinn frest. Ástæða þess er sú að ekki var fyrirfram vitað að afgreiðsla erindis mundi dragast svo lengi sem síðan varð raunin. Oft er það svo þegar mörg verkefni liggja fyrir að starfsmenn flokka þau niður, vitandi eða óafvitandi, eftir því hversu mjög liggur á afgreiðslu þeirra. Því miður var það svo í tilfelli [A] að viðkomandi starfsmenn þurftu að sinna aðkallandi verkefnum sem ekki þoldu bið og afgreiðsla erindis hennar beið á meðan. Jafnframt því sem þeir þurftu að ræða við fleiri aðila innan ráðuneytis sem utan um túlkun laga nr. 21/1993. Mat starfsmanna var að erindi [A] þyldi bið frekar en sum önnur verkefni, einkum þar sem henni hafði verið munnlega gerð grein fyrir helstu efnisatriðum umsagnar Orkumálastjóra í febrúar síðast liðnum. Afgreiðsla erindis hennar fólst þannig í raun í því að setja á blað nokkuð sem [A] hafði að verulegu leyti verið gerð grein fyrir áður. Rétt þykir einnig að geta þess að [A] hafði ekki samband við ráðuneytið til að grennslast fyrir um afgreiðslu erindis síns áður en hún snéri sér með kvörtun til umboðsmanns Alþingis. Með því hefði hún getað gert þeim sem að afgreiðslu erindis hennar unnu grein fyrir því að aðkallandi væri fyrir hana að fá svar við erindi sínu.“

Með bréfi 5. desember 1994 gaf ég A færi á að gera athugasemdir við fyrrnefnd bréf ráðuneytisins. Með bréfi, dags. 6. desember 1994, bárust mér athugasemdir A.

III.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 16. desember 1994, sagði:

„1.

A byggir rétt sinn til aðgangs að umræddri greinargerð, er orkumálastjóri tók saman, á lögum nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Einskorðast umfjöllun mín því við meðferð máls hennar á þeim lagagrundvelli. Kvörtun A, sem hér er til umfjöllunar, lýtur eingöngu að tögum á afgreiðslu erindis hennar og verður af þeim sökum engin afstaða tekin til efnisúrlausnar málsins.

2.

Lög nr. 21/1993 tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál hjá ríki, sveitarfélögum svo og stofnunum þeirra, sbr. 1. gr., sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna.

Lögin fjalla um sjálfstæðan rétt einstaklinga og lögaðila til aðgangs að upplýsingum. Upplýsingagjöfin er því ekki aðeins liður í meðferð stjórnssýslumáls eða annarri umfjöllun stjórnvalda. Af þessum sökum tel ég, að um slík réttindi sé að ræða, að stjórnssýslulög nr. 37/1993 taki til meðferðar máls, þegar stjórnvald tekur ákvörðun um, hvort aðila skuli veittur aðgangur að upplýsingum um umhverfismál hjá stjórnvöldum, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 skulu ákvarðanir í málum teknar svo fljótt sem unnt er. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 21/1993 skal stjórnvald afgreiða beiðni innan fjögurra vikna frá móttökudegi. Þegar löggjafinn hefur sett stjórnvöldum slíkan afgreiðslufrest, ber þeim að haga meðferð mála með þeim hætti, að tryggt sé að lög-mæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir.

A bar fram erindi sitt með bréfi, dags. 6. október 1994, og barst það iðnaðarráðuneytinu 11. október 1994. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 21/1993 hafði iðnaðarráðuneytið fjórar vikur til afgreiðslu þess frá viðtöku erindisins. Erindið var afgreitt með bréfi, dags. 24. nóvember 1994, og hafði þá afgreiðsla málsins dregist rúmlega tvær vikur fram yfir hinn lögákveðna afgreiðslufrest, sbr. 1. mgr. 8. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

Iðnaðarráðuneytið hefur í bréfum, dags. 24. nóvember og 30. nóvember 1994, gert grein fyrir ástæðum þess, að afgreiðsla málsins tafðist. Með tilliti til skýringa ráðuneytisins og þá sérstaklega þess, að hér er um ný lög að ræða, sem ekki er ótvírátt hvernig skýra beri, tel ég ekki ástæðu til, eins og mál þetta er vaxið, að gagnrýna tafir á afgreiðslu málsins hjá iðnaðarráðuneytinu. Ég tel þó sérstaka ástæðu til að áréttta, að mikilsvært er að erindi almennings um aðgang að upplýsingum um umhverfismál verði ávallt afgreidd fljótt og án ástæðulausra tafa, þar sem ætla má að réttur til aðgangs að upplýsingum geti í sum-um tilvikum í raun orðið þýðingarlaus, ef verulegar tafir verða á afgreiðslu slíkra erinda, þar sem aðili getur misst færís á að nýta sér upplýsingarnar við meðferð mála á öðrum vettvangi.

3.

Samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 ber stjórnvaldi að skýra aðila máls frá því, þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast. Skal þá upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta.

Í bréfi iðnaðarráðuneytisins, dags. 30. nóvember 1994, kemur fram, að ráðuneytið hafi ekki gert A grein fyrir því að afgreiðsla málsins myndi tefjast. Ástæða þess hafi verið sú, að ekki hafi fyrirfram verið vitað að afgreiðsla málsins myndi dragast svo lengi sem raun varð á.

Samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 21/1993, ber stjórnvaldi að gera aðila, er óskar eftir upplýsingum um umhverfismál, grein fyrir töfum á afgreiðslu máls, þegar fyrirsjáanlegt er að mál verði ekki afgreitt innan fjögurra vikna frá viðtöku erindis. Samkvæmt skýringum ráðuneytisins var ekki ljóst við upphaf meðferðar málsins að afgreiðsla þess mundi dragast. Ég tel hins vegar, að ráðuneytinu hafi borið að gera A grein fyrir töfum á afgreiðslu málsins, þegar komið var fram yfir hinn lögákveðna fjögurra vikna afgreiðslufrest, ef málið varð ekki þá þegar afgreitt, en afgreiðsla þess dróst rúmlega tvær vikur fram yfir hinn lögskipaða afgreiðslufrest.

IV.

Niðurstaða.

Eins og nánar greinir hér að framan, er niðurstaða mín sú, að ekki sé ástæða til að gera athugasemdir við tafir á afgreiðslu málsins. Ég tel aftur á móti aðfinnsluvert, að A skyldi ekki vera gerð grein fyrir töfum málsins í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993.“

24.0. Utanríkisþjónusta.

24.1. Aðstoð starfsmanns íslensks sendiráðs erlendis. (Mál nr. 973/1993)

A kvartaði yfir framkomu eins starfsmanns sendiráðs Íslands í London. A hafði verið á ferðalagi í Glasgow ásamt föður sínum. Á hóteli, sem þeir dvöldu á, lentu þeir í handalögmálum og voru handteknir af lögreglu. Eftir 66 klukkustundir var A sleppt úr haldi. Hafði hann þá samband við sendiráð Íslands í London og gerði sendiráðsfulltrúa grein fyrir því að hann kynni ekki ensku og væri félítill. A hélt því m.a. fram að sendiráðsfulltrúinn hefði svarað því til að sendiráðið hefði þær reglur að þeir sem lentu í klandri kæmu sér sjálfir úr því. Í bréfi umboðsmanns Alþingis til A kom fram að misræmi væri í frásögn hans af umræddum atburðum. Þó virtist mega ráða að hann hefði ekki beðið sendiráðið að grípa til neinna ákveðinna aðgerða. Þá taldi umboðsmaður að sendiráðsfulltrúinn hefði mátt gera ráð fyrir að A væri ekki í teljandi vandræðum þar sem hann var á heimleið daginn eftir og naut aðstoðar félagsráðgjafa. Umboðsmaður Alþingis benti á að skv. 28. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins skyldi starfsmaður gæta kurteisi, lipurðar og réttýni í starfi sínu. Þar sem málsatvik voru hins vegar mjög óljós og framburður A reikull taldi umboðsmaður að ekki væri ljóst að sendiráðsfulltrúinn hefði brotið reglur þessar í símtali sínu við A.

A leitaði til mín hinn 27. desember 1993 og kvartaði m.a. yfir viðbrögðum sendiráðs Íslands í London. Í bréfi, dags. 26. apríl 1994, gerði ég A svofellda grein fyrir athugunum mínum á máli hans:

„Málavextir eru þeir, að í maímánuði árið 1993 voruð þér og faðir yðar, X, staddir í Glasgow. Aðfaranótt 21. maí voruð þér feðgar handteknir á hóteli yðar af lögreglu vegna gruns um óspektir. Voruð þér færðir í fangaklefa og vistaðir þar fram á mánudag. Voru þér þá færðir í dómssal, en að yðar sögn voruð þér ekki sjálfir færðir fyrir dómara, heldur sleppt úr haldi síðdegis þann dag án sakargifta. Faðir yðar var hins vegar úrskurðaður í gæsluvarðhald og ákærður fyrir óspektir og fyrir að hafa ráðist á lögreglumann.

Í bréfi yðar, dags. 27. desember 1993, kemur eftirfarandi frásögn fram:

„Ég vil kvarta undan slæmri framkomu [S] hjá sendiráði Íslands í London er ég stóð uppi einn í miðborg Glasgow eftir að hafa setið inni í 66 klst. í bresku fangelsi (Stuart fangelsið). Ég og faðir minn vorum þar á ferð og gistum á Central hotel í miðborg Glasgow. Flugleiðir skipulögðu þessa ferð fyrir okkur og var gisting greidd fyrirfram á Íslandi. Við urðum fyrir árás í anddyri hótelsins er við vorum á leið út. Faðir minn bað um að lögregla væri kvödd á staðinn. Við vorum báðir slasaðir eftir barsmíðar og spörk. Ég tala ekki ensku. Ég fór upp á herbergi en kom svo niður og beið í sófa í anddyri hótelsins. Þegar löggan kom skipaði starfsfólk hótelsins þeim að fjarlægja okkur. Ég var rifinn upp úr sófanum og handjárnaður við föður minn. Við máttum dúsa inni í 66 tíma og þola illa meðferð af löggunni, barsmíðar og flr. Okkur var neitað um vatn og mat var hent inn í klefana um lúgu eins og í hundakofa. Ég var látinn laus á mánudagskvöld um kl. 6 úr dómshúsinu en það er hinum megin við Clyde fljótið. Þeir höfðu ekkert á mig. Ég gekk að hótelinu og þar var dót okkar í geymslu. Svo fann ég gamalt hótél er faðir minn hafði bent mér á. Ég fékk þar herbergi fyrir 21 pund. Síðan hringdi ég úr símaboxi til íslenska sendiráðsins. Konan sem ég talaði við

sagði að ekkert væri hægt að gera. Ég sagði henni að ég væri mállaus í stórborg og fé-
littill því mestur hluti okkar peninga var í ávísun á föður minn sem ég gat ekki skipt.
Hún sagði að sendiráðið hefði þær reglur að þeir sem lentu í klandri kæmu sér sjálfir
úr þeim. Síðan var lagt á. Kvöldið fór í að koma okkar dóti á milli staða. Kona sem er
félagsráðgjafi um 55 ára kom á hótelið og athugaði hvort ég væri þar. Hún hafði talað
við föður minn fyrr um daginn. Hún hafði miklar áhyggjur af mér. Hennar vinnutími
var aðeins til 6 og hennar vinnusvæði náði aðeins til dómshússins þannig að hún kom
í sínum eigin tíma, 9 um kvöldið og það tók hana 60 mín. að aka hvora leið. Þetta
þótti mér vænt um, að hún skyldi koma til mín en ég skammaðist mín fyrir að vera Ís-
lendingur við svona aðstæður. Ég vil að starfsfólk sendiráðsins verði látið að standa
fyrir máli sínu. Einnig óska ég eftir að utanríkisráðuneytið láti kanna málsókn fyrir
að mér var haldið í 66 tíma saklausum í einangrun sem hafði slæm áhrif á andlega
heilsu mína svo og líkamlega þar sem ég svaf á örþunnri dýnu á köldu steingólfinu.“

Ég ritaði utanríkisráðherra bréf, dags. 31. janúar 1994, og fór þess á leit, samkvæmt 7.
og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði afstöðu sína til
kvörtunar yðar og léti mér gögn málsins í té. Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags.
15. febrúar 1994, og var þar vísað í bréf sendiráðsins til ráðuneytisins frá 13. desember
1993. Auk þess er tekið fram í bréfinu, að almennar reglur um aðstoð við Íslendinga er-
lendis í sambærilegum tilvikum miði einkum að því að tryggja réttarstöðu viðkomandi
með milligöngu sendiráða og ræðisskrifstofa og að ráðuneytið telji þeirri meginreglu hafa
verið fylgt í máli þessu, en bréfið var svar við fyrirspurnum mínum bæði varðandi mál yð-
ar og föður yðar.

Í bréfi sendiráðsins til utanríkisráðuneytisins frá 13. desember 1993 segir eftirfarandi
um mál yðar:

„Hinn 24. maí sl. hringdi í sendiráðið [M], félagsmálafulltrúi í Glasgow. Hjá
henni var staddur ungur Íslendingur [A], sem hafði verið látinn laus úr fangelsi fyrr
um daginn og átti í erfiðleikum með að skilja og tjá sig á ensku. Sendiráðsfulltrúi
ræddi því við [A], sem virtist vera í afar miklu uppnámi. Hann lýsti óföllum sínum og
föður síns, [X], og atvikum helgarinnar, en þeir feðgar voru handteknir af lögreglu í
Glasgow og færðir í fangelsi. Aðspurður kvaðst hann ekki skorta fé og hafði bæði
vegabréf og flugfarseðil til heimferðar næsta dag. Ekki minntist hann á hótelvandræði
í símtalinu. Aðaláhyggjuefni [A] virtust vera aðstæður og heilsa föður hans og að
koma til hans lyfjum. Einnig var honum mikið í mun að einhver annaðist flutning bif-
reiðar föður hans til Íslands. Þá leitaði hann ásjár sendiráðsins við að koma föður sín-
um til aðstoðar, en [X] hafði þá um daginn verið úrskurðaður í varðhald þar til réttar-
höld færu fram 23. júní. Sendiráðsfulltrúi sagðist takmarkað geta aðhafst frá London
þennan dag, en benti honum á að setja sig í samband við ræðismann Íslands í Glas-
gow, sem myndi fá fyrirmæli sendiráðsins um að hjálpa þeim feðgum svo sem unnt
væri. Stóð símtal sendiráðsfulltrúa og [A] allengi og virtist hann í lok þess mun ró-
legri og skiljanlegri. Loks ræddi sendiráðsfulltrúi aftur við félagsmálafulltrúann og
endurtók við hana að ræðismaðurinn í Glasgow gæti aðstoðað ef með þyrfti og veitti
allar upplýsingar varðandi heimilisfang og símanúmer ræðismannsins. Að símtalinu
loknu hringdi sendiráðsfulltrúi í ræðisskrifstofuna í Glasgow og talaði þar við aðstoð-
armann ræðismannsins, því hann sjálfur var fjarverandi, skýrði frá málavöxtum og gaf
fyrirmæli um að málið yrði kannað og feðgarnir aðstoðaðir eftir megni. Skv. upplýs-
ingum ræðismannsins í Glasgow var ekki haft samband við skrifstofu hans frekar
vegna [A] og ekki heyrði sendiráðið frekar frá honum né félagsmálafulltrúanum.“

Starfsmaður minn hafði samband við yður í síma þann 1. apríl 1994 og spurði yður nánar um atvik málsins og þá sérstaklega símtal yðar við sendiráðsfulltrúann.

Samkvæmt frásögn yðar höfðuð þér samband við sendiráð Íslands í London og sögðuð farir yðar feðga ekki sléttar og spurðuð, hvort það væri ekki eitthvað sem sendiráðið gæti gert. Tjáðuð þér jafnframt sendiráðsfulltrúanum, sem fyrir svörum varð, að þér kynnuð lítið í ensku, skilduð nokkuð, en ættuð erfitt með að tjá yður. Þér væruð ekki velkominn á hótelið yðar aftur og að aðalvandamálið væri að finna annað hótél. Fulltrúinn hafi hins vegar sífellt verið að benda yður á, að það væri öðruvísi í útlöndum og heima og þýddi ekkert að haga sér eins og þar.

Meðan á símtalinu stóð, var staddur félagsráðgjafi hjá yður, sem einnig ræddi við sendiráðsfulltrúann, en þér kváðust ekki vita, hvað þeim fór á milli.

Þér sögðuð sendiráðsfulltrúann hafa reynt að ná í ræðismann Íslands í Glasgow, en ekki tekist. Þér sögðuð ekki hafa fengið uppgefið símanúmer ræðismannsins, enda tæpast verið raunhæft, þar eð þér hefðuð verið á förum daginn eftir til Íslands.

Þér segið, að félagsráðgjafinn hafi reynt að aðstoða yður við að finna annað hótél, með því að hringja, en án árangurs. Þá hafið þér tjáð henni, að þér vissuð af hóteli, sem þér ætluðuð að kanna. Þér hafið síðan farið þangað sjálfur og fengið inni, en hefðuð mátt hringja í félagsráðgjafann, ef það hefði ekki gengið.

Kvörtunin lýtur, samkvæmt símtali starfsmanns míns við yður, að þeim svörum, sem þér fenguð frá sendiráðinu. Segið þér sendiráðsfulltrúa hafa skammað yður og sagt, að það þýddi ekkert að hegða sér eins í útlöndum og heima. Þér hefðuð viljað fá hughreystingu og ráðleggingar.

Samkvæmt gögnum frá ræðismanni Íslands í Glasgow er félagsráðgjafinn nú látinn, þannig að ekki reyndist unnt að afla skýrslna hans.

Allnokkurt misræmi er á milli bréfs yðar og þess, sem þér tjáðuð starfsmanni mínum. Þá er hvorug sagan í fullu samræmi við frásögn sendiráðsins. Þó virðist mega ráða, að þér hafið ekki beðið sendiráðið að grípa til neinna ákveðinna aðgerða eða að mótmæla sérstaklega handtöku og varðhaldi yðar. Þá mátti sendiráðsfulltrúi gera ráð fyrir, að þér væruð ekki í teljandi vandræðum, enda voruð þér á heimleið daginn eftir og félagsráðgjafinn var yður innan handar. Kom og á daginn, að þér voruð færir um að finna yður hótél fyrir nóttina og komast heim daginn eftir. Ég tel því, að ekki hafi verið brotinn á yður réttur.

Gögn málsins bera með sér, að sendiráðið hefur fylgst með máli föður yðar og hann notið aðstoðar ræðismannsins í Glasgow. Samkvæmt 28. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins skal starfsmaður gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu. Þar sem atvik eru mjög óljós og framburður yðar sjálfs reikull, tel ég ekki sýnt fram á, að sendiráðsfulltrúinn hafi brotið reglur þessar í símtali sínu við yður.

Niðurstaða mín er því sú, að ekki sé tilefni til frekari afskipta minna af máli þessu, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

25.0. Útboð.

25.1.

**Útboð í smíði skips. Opinbert eftirlit.
Vandaðir útboðshættir. Jafnræðisregla.
(Mál nr. 598/1992)**

B, umboðsaðili erlendra skipasmíðastöðvar, A, kvartaði yfir framkvæmd útboðs í smíði svonefndrar Vestmannaeyjaferju fyrir hlutafélagið Herjólf hf. Smíði ferjunnar var boðin út snemma í júlí 1990 og tilboð opnuð 20. júlí sama ár. Engu tuttugu og þriggja tilboða var tekið, en þann 3. ágúst 1990 leitað eftir tilboðum í þær breytingar sem leiddi af nauðsynlegri breikkun skipsins. Var þeim fimm bjóðendum, sem hagstæðust tilboð höfðu gert, gefinn kostur á að gera tilboð í breytingarnar, en þar á meðal voru A og C. Hinn 14. febrúar 1991 var A og C einum boðið að gera tilboð í þær breytingar sem enn höfðu verið gerðar á hönnun skipsins, um lag á botni þess, innréttingar og tæki auk smærri verka. Er svör A og C höfðu borist var þeim tilkynnt að samgönguráðherra tæki endanlega ákvörðun um smíðina. Eftir að samgönguráðherra hafði heimilað smíðanefnd að ganga til samninga við C, eða þann sem nefndin mæti hagstæðastan, óskaði nefndin á ný tilboða frá A og C í nánar tilgreindar breytingar. Bárust tilboð A og C í bréfum, dags. 8. apríl 1991. Samningur við C um smíði ferjunnar var síðan undirritaður 12. apríl 1991. Meginefni kvörtunar A var að ekki hefði verið gætt jafnræðis milli A og C. Taldi A að ekki hefðu fengist skýringar á því að C hefði lákað tilboð sitt verulega frá því að tilboð voru opnuð 19. febrúar 1991 og þar til ný tilboð voru opnuð í apríl 1991.

Umboðsmaður tók fram að meginhluti hlutafjár Herjólf hf. væri í eigu ríkisins og Vestmannaeyjakaupstaðar og hefði ríkið látið til sín taka samgöngur milli Vestmannaeyja og lands. Hefði samgönguráðherra þar á meðal verið falið að skipa sérstaka smíðanefnd til þess að sjá um smíði ferjunnar. Taldi umboðsmaður að á vegum ríkisins hefði í þeim mæli verið fylgst með og staðið að ákvörðunum um útboð á smíði Vestmannaeyjaferju að honum væri rétt að fjalla um kvörtun A á grundvelli 2. gr. laga nr. 13/1987. Þá rakti umboðsmaður lagareglur um framkvæmd útboða og tók fram að ekki hefði verið til að dreifa almennum ákvæðum um framkvæmd útboða í settum lögum nema lögum nr. 52/1972 um opinber innkaup. Með lögum nr. 65/1993 um framkvæmd útboða hefðu verið lögfestar almennar lagareglur um þetta efni en fram að þeim tíma hefði þó verið við venjur og reglur að styðjast einkum ÍST 30 – almenna útboðs- og samningsskilmála um verkframkvæmdir. Þar á meðal væri sú regla að þegar um væri að ræða almennt útboð gæti verkkaupi ákveðið að taka hvaða tilboði sem væri eða hafna þeim öllum. Einnig væri ráð fyrir því gert að tilboð, sem gerð væru á grundvelli sama útboðs, skyldi opna á tilteknum stað og tíma og væri bjóðendum eða fulltrúum þeirra heimilt að vera viðstaddir opnun tilboðanna.

Það var niðurstaða umboðsmanns að í meðferð málsins hefði ekki falist ákvörðun um að hafna framkomnum tilboðum og leita nýrra tilboða í verkið í heild. Var það í samræmi við skoðun smíðanefndarinnar, að um eitt útboð hefði verið að ræða, en að leitað hefði verið þrívægis viðbótartilboða í tilteknar breytingar. Útboð sama verksins í fjórum áföngum fór að mati umboðsmanns í bága við almennar reglur um útboð, einkum grein 10.3. í ÍST 30 og nú 18. gr. laga nr. 65/1993 um framkvæmd útboða. Taldi umboðsmaður að eftir opnun útboða 20. júlí 1990 hefði borið að taka afstöðu til þeirra innan fyrir fram ákveðins frests með því að hafna öllum tilboðum eða taka einhverju þeirra. Þá taldi umboðsmaður það ekki samrýmast grundvallarsjónarmiðum, sem almennar útboðsreglur byggðust á, að tilboða í sama verk væri aflað eftir

opnun tilboða. Þá væri leynd um meginatriði tilboða rofin og bjóðendur gætu eftir það hagnýtt sér upplýsingar um tilboð annarra. Væri því um að ræða óeðlilega keppni bjóðenda og hefði sú orðið reyndin í málinu. Samrýmdist það ekki vönduðum útboðsháttum og var að mati umboðsmanns til þess fallið að valda tortryggni og grafa undan trausti á útboðum. Loks benti umboðsmaður á að umrædd viðbótartilboð fólu ekki í sér verulegar breytingar á því verki sem boðið var út í upphafi og stóðu vart í vegi fyrir því að gengið væri til samninga á grundvelli tilboða þeirra sem opnuð voru 20. júlí 1990.

Um þá liði í kvörtun A sem lutu að opnun viðbótartilboðanna, og upplýsingar um bjóðendur og fjárhæðir viðbótartilboða tók umboðsmaður fram að þessi atriði tengdust þeim annmörkum á framkvæmd útboðs, sem áður var lýst, að ekki hefði verið nægilega gætt veigamikilla reglna um framkvæmd útboða. Taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að fjalla um þessi atriði sérstaklega.

I.

Hinn 15. apríl 1992 leitaði til mín B og bar fram kvörtun fyrir hönd A út af framkvæmd útboðs á smíði skips til að annast flutninga milli Vestmannaeyja og Þorlákshafnar, svonefndrar Vestmannaeyjaferju.

Í kvörtun B eru málavextir raktir í aðalatriðum. Kemur þar fram, að 20. júlí 1990 hafi verið opnuð tilboð í smíði á 70,5 metra ferju fyrir Herjólf h.f. í Vestmannaeyjum og hafi A verið meðal 23 bjóðenda. Síðar hafi verið ákveðið að breikka skipið og hafi fimm lægstbjóðendum, þar á meðal A og C, verið gefinn kostur á að bjóða í þær breytingar. Hafi tilboð í breytingarnar verið opnuð 30. ágúst 1990. Við prófanir á líkani skipsins í nóvember 1990 hafi komið í ljós, að enn þyrfti að breyta hönnun skipsins, og í febrúar 1991 hafi A og C verið boðið að gera tilboð í þær. Síðan segir í kvörtun B:

„Nú brá svo við að ekki fékkst uppgefið hverjir hefðu lagt fram tölur/tilboð og hvaða fjárhæðir hefði verið um að ræða, en tilkynnt að [A] væri lægstbjóðandi og þeim boðið til samningaviðræðna.

Er samningaviðræður voru hafnar kom í ljós að Smíðanefnd Vestmannaeyjaferju hafði ekki tekið afstöðu til ýmissa atriða, t.d. val á aðalvél, en stöðvarnar höfðu allan tímann boðið með fjórum valkostum aðalvéla.

Þetta var í síðustu viku fyrir páska '91 og var fundinum frestað fram yfir páska, tímann ætlaði smíðanefnd að nota til að velja aðalvél og taka afstöðu til ýmissa smáatriða. 27. mars 1991 sendi smíðanefnd [A] lista yfir smávægilegar breytingar og biður þá um að staðfesta kostnaðarauka vegna breytinganna fyrir 5. apríl, sem þeir og gerðu. 8. maí tilkynnir smíðanefndin að [C] sé nú lægstbjóðandi, að samið verði við þá.

Öll meðferð málsins var mjög tortryggileg. Staðfestingar á verðum 19/2 '91 og 8/5 '91 voru afhent á einkaskrifstofu ráðgjafa nefndarinnar [X].

Tilboð ekki opnuð saman á auglýstum tíma, því síður lesin upp eins og venja er.

Engar upplýsingar voru gefnar um hverjir byðu hvað. Að samningum loknum fékkst ekki uppgefið samningsverð, né um hvað hefði verið samið.

Þar sem skip var fullmótað er tölur voru kallaðar inn 19. febrúar 1991, lögðum við mikla áherslu á að fá uppgefið hvernig mál hefðu staðið á þeim tímapunkti, en þá hafði því verið lýst yfir að [A] væri lægstbjóðandi.

Samkvæmt bréfi nefndarinnar til F.S. dags. 8. maí 1991 virtist boð [C] hafa verið NOK 563.700 lægra en boð [A].

Þar sem [A] hafði reiknað viðbótarverkin (breytingar ákveðnar 19/2 og 27/3) á

NOK. 463.000- hvernig gat þá [A] hafa verið lægstbjóðandi 19/2, nema [C] hefði verið gefinn kostur á að lækka boð sitt einhliða eftir opnun útboðs.“

Í bréfi B frá 15. apríl 1992 tilgreinir félagið þrjú atriði, sem kvörtunin beinist að:

- „1. Á auglýstum skilastað og tíma, [. . .], aðsetri [X] skipaverkfr., voru viðbótar-tilboð ekki opnuð að viðstöddum bjóðendum eins og venja er. Tilboðin voru opnuð í einrúmi af ráðgjöfum nefndarinnar.
2. Ekki fékkst uppgæfið hverjir hefðu boðið né fengust tilboðsfjárhæðir uppgefnar. Vísað er í íslenskan staðal IST 30, sem einnig er tekin upp í handbók Fjármála-ráðuneytis um framkvæmd útboða, en í gr. 9.3.1. er gert ráð fyrir að grein sé gerð fyrir vali á tilboði.
3. Samkvæmt þeim upplýsingum sem þó hafa náðst, er auðsætt að samningsaðila [C], hafi verið gefinn kostur á að lækka tilboð sitt eftir opnun, auk þess sem ráð-gjafar nefndarinnar hafa hagrætt umfangi verksins til samræmis við hagsmuni [C]. Með samstilltu átaki hafi ráðgjöfum og [C] tekist að hagræða tölum um 75 milljónir ísl. króna til þess að sýna endanlega tölu 0,4% lægri en tilboð lægst-bjóðanda (í stað 5,8% hærri).“

II.

1. Skipun samráðsnefndar í maí 1989.

Í maímánuði 1989 heimiluðu fjármálaráðherra og samgönguráðherra stjórn Herjólfs h.f. að leita eftir verðtilboðum í smíði ferju samkvæmt teikningu, sem stjórnin hafði látið gera af 79 m langri ferju. Jafnframt var skipuð þriggja manna nefnd, sem meðal annars átti að fylgjast með verðkönnuninni og hafa samráð við stjórn Herjólfs h.f. um framkvæmd hennar.

Verðtilboða var aflað og voru tilboð opnuð í byrjun október 1989 og barst 21 tilboð. Samráðsnefndin skilaði skýrslu 5. desember 1989 og var niðurstaðan þessi:

- „1. Sama skip notað áfram en það væri ófullnægjandi kostur.
 2. Að kaupa notað skip 10–12 ára gamalt en ekkert slíkt hentugt skip fannst á þeim tíma.
 3. Að smíða nýtt 79 m skip að lokinni yfirferð yfir hönnun þess og að gerðum nauðsynlegum breytingum á henni.
 4. Að kanna til hlítar tilboð um smíði í 66 m skip í Noregi en þessi kostur virtist í fljótu bragði geta uppfyllt kröfur Herjólfs hf. en var verulega ódýrari kostur.
- Ef enginn þessara kosta yrði talinn fýsilegur, kæmi til greina að láta hanna 65–70 m skip fyrir Herjólff hf.“

2. Skipun samráðsnefndar 31. janúar 1990.

Í 14. gr. lánsfjárlaga nr. 116/1989 fyrir árið 1990 er tekið fram, að „Herjólfi hf., Vest-mannaeyjum, er heimilt, að taka lán á árinu 1990 að fjárhæð allt að 500.000 þús. kr. til smíða á nýrri ferju“. Við meðferð lagafrumvarpsins á Alþingi voru að tillögu meirihluta fjárhags- og viðskiptanefndar gerðar breytingar á því og er 14. gr. laganna að rekja til til-lagna nefndarinnar. Í nefndaráli meirihlutans er lagt til, að Herjólfi h.f. verði heimilað að taka erlent lán til smíði og kaupa á ferju, en ákvörðun um smíði slíkrar ferju verði tekin bráðlega. (Alþt. 1989, A–deild, bls. 1796.)

Með bréfi samgönguráðherra 31. janúar 1990 skipaði samgönguráðherra samráðs-nefnd til þess að fylgja eftir samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 9. janúar 1990 um smíði skips fyrir Herjólff hf. Tillaga sú, sem ríkisstjórnin samþykkti, var eftirfarandi:

- „1. Að ríkisstjórnin taki nú þegar ákvörðun um að stefnt skuli að smíði ferju fyrir Vestmannaeyjar.
2. Að umrædd ferja verði 68–70 m að lengd.
3. Að ríkisstjórnin heimili að aflað verði verðhugmynda frá innlendum skipasmíðastöðvum í 68–70 m skip á grundvelli lauslegrar lýsingar á skipinu. Til álita komi að nýta fyrirliggjandi hönnun og teikningar, sem Herjólfur hf. hefur þegar eignast, með þeirri breytingu að þær geti átt við 68–70 m skip.
4. Að fengnum þessum verðhugmyndum verði þær bornar saman við þau verð frá erlendu skipasmíðastöðvunum, sem aflað var fyrir á þessu ári (1989), eftir því sem hægt er, áður en endanleg ákvörðun verður tekin um smíðina.“

3. *Útboð 7. júní 1990 og opnun tilboða 20. júlí 1990.*

Á fundi samráðsnefndar 13. febrúar 1990 voru lagðar fram teikningar Y h.f. að 70 m skipi. Fjallað var um útboð á smíði skipsins á fundum nefndarinnar í byrjun júní 1990 og heimild veitt til útboðs.

Y h.f. var falið að annast umrætt útboð. Var útboðið kynnt mörgum aðilum með bréfum Y h.f. 7. júní 1990. Eftir því sem næst verður komið, leit verkkaupi, Herjólfur hf., á útboðið sem opið útboð, þar sem tekið yrði við öllum tilboðum, er bærust. Í þessum bréfum sagði meðal annars:

„SUBJECT: INVITATION TO TENDER FOR A 70.5 M PASSENGER/CAR FERRY FOR HERJÓLFUR LTD.

Herjólfur Ltd. is a ferry company, owned mostly by the Icelandic state and municipal authorities in Vestmannaeyjar (Westman Islands). In connection with Herjólfur's intentions of replacing its present ferry, the company in July last year invited yards to tender for a 79 m passenger/car ferry.

The results from the tenderopening resulted in a modified design, based on 70.5 m length.

[Y] Ltd. on behalf of Herjólfur Ltd. hereby invites you to tender for construction of a 70.5 m ferry according to following enclosed documents:

1. Specification for 70,5 m car and passenger ferry for Herjólfur Ltd. made by [Y] Ltd. dated 31.05.1990.
2. Drawings (guidance plans) as specified in item 041 in specification.
3. Bidform, part I, II and III.

Main particulars for the new ferry are now as follows.

[. . .]

An alternative proposal for another design of a suitable passenger/car ferry may also be considered.

The tenderer can include the best possible financing.

We reserve ourselves the right to accept which ever bid offered or to reject them all. Offers should be sent to [Y] Ltd. and received not later than July 20th of 1990. Offers will be opened that day at 1000 hours (1000 GMT) in the presence of those bidders, who would like to be represented.

Only offers properly filled out acc. to bidform, Part I, II and III will be accepted.

Any deviations from specification or drawings, if any, should be listed seperately.

Validity of offers should not be less than 3 months.“

Samkvæmt framansögðu skiptist útboðið í eftirfarandi þrjá þætti:

- a) Skipið sjálft samkvæmt lýsingu Y h.f., ásamt uppsetningu véla og tækja.
- b) Svartolíubúnað, ásamt tækjum og uppsetningu.
- c) Svonefndan tækjapakka, sem skyldi geyma vélar og tæki, er tilboðsgjafi byði, þar sem hvert tæki væri verðlagt án uppsetningar.

Alls bárust 23 tilboð í smíði skipsins og voru þau opnuð 20. júlí 1990.

4. *Tilboð í breikkun skipsins.*

Í gögnum málsins kemur fram, að eftir að smíði skipsins hafði verið boðin út var tekinn ákvörðun um að breikka skipið af öryggisástæðum. Með bréfum Y h.f. 3. ágúst 1990 var fimm bjóðendum frá útboðinu 7. júní 1990 gefinn kostur á að bjóða í þær breytingar, sem leiddu af breikkun skipsins. Voru það þeir bjóðendur, sem töldust hafa gert hagstæðustu tilboðin, þ. á m. C og A. Í bréfi Y h.f. segir meðal annars um þetta efni:

„We refer to your interesting quotation for 70.5 m ferry for Herjólfur Ltd. As mentioned to you by Mr. [X]/[Z], our detailed calculation of the light ship weight, carried out during the tender periode, has resulted in the light ship weight close to 1915 tons. In the bidding documents we estimated the light ship weight to be 1720 tons.

Both due to less deadweight and also due to problems of complying with latest tonnage stability requirements i.e. IMO resolution MSC 12 (56), we have suggested the breadth moulded to be increased by 1.0 meter, i.e. to 16.00 meters. We have already made linesplan for this new breadth. General arrangement drawings indicating new deckareas will be sent to you separately.

Herjólfur Ltd has asked us to request the five yards, being considered as the most favourable ones, to give an indication of which effect this change in main dimensions will have on the contract price, as specified in our bidform, item A.

[. . .]

We would appreciate to have your price estimation before 20th of August if possible.“

Allir þessir fimm bjóðendur skiluðu tilboðum, þar á meðal C og A.

Samkvæmt þeim upplýsingum, sem fyrir liggja, ritaði Y h.f. öðrum bjóðendum en fyrrnefndum fimm lægstbjóðendum bréf 3. ágúst 1990, sem hljóðar svo í íslenskri gerð þess:

„Við þökkum áhugavert tilboð yðar í smíði 70.5 m ferju fyrir Herjólf h/f. Hjalagt sendum við yður yfirlit yfir móttekin tilboð eins og þau komu fyrir við opnun þeirra þann 20. júlí s.l. Tilboðin hafa nú verið tekin til athugunar og samanburðar. Er þess að vænta að unnt verði að hefja samningaviðræður í lok þessa mánaðar.“

Ekki liggur fyrir, að verkkaupi hafi síðar sent þessum öðrum bjóðendum bréf um útboð þetta.

5. *Skýrsla samráðsnefndar 18. september 1990.*

Samráðsnefnd skilaði samgönguráðuneytinu skýrslu 18. september 1990 um störf sín ásamt tillögum um, hvernig skyldi staðið að framhaldi málsins. Í niðurstöðum samráðsnefndarinnar lagði nefndin til, að samgönguráðherra gengist fyrir því, að á árinu 1991 yrði veitt heimild í lánsjárslögum til lántöku fyrir Herjólf h.f. til smíði nýrrar ferju. Þá lagði nefndin til, að teknar yrðu „upp viðræður án skuldbindinga við þær skipasmíðastöðvar

sem skiluðu hagstæðustu tilboðum“. Skyldi stefnt að því að ljúka þeim viðræðum í síðasta lagi 15. október 1990, en að þeim tíma liðnum yrði „lögð fram tillaga um hvaða skip verði smíðað og við hvaða skipasmíðastöð skuli semja um smíðina“. Ennfremur lagði samráðsnefndin til, að skipuð

„ . . . yrði smíðanefnd til þess að annast samningagerð um smíði skipsins, ráða tæknilegan og fjármálalegan eftirlitsaðila og skal nefndin jafnframt hafa með höndum alla umsjón með smíði skipsins.

Áður en frá samningum verður gengið um smíði skips skulu tankprófanir á líkani þess gerðar.“

Í 6. gr. lánsfjárlaga nr. 26/1991 fyrir árið 1991 er sams konar ákvæði og í 14. gr. laga nr. 116/1989.

6. *Bréf A frá 26. september 1990.*

Fyrir liggur í gögnum málsins bréf, sem A hefur ritað Y h.f. 26. september 1990. Geymir bréfið ýmsar skýringar á tilboði fyrrnefnds fyrirtækis. Þar er einnig lækkað tilboð þess vegna breytinga á aðalvél og andveldiuggum. Ber bréfið með sér að það geymir svar við ýmsum fyrirspurnum frá Y h.f.

7. *Skipun smíðanefndar 4. október 1990.*

Í samræmi við niðurstöður samráðsnefndar og samþykkt ríkisstjórnarfundar 25. september 1990 skipaði samgönguráðherra smíðanefnd Vestmannaeyjaferju. Í samþykkt ríkisstjórnarinnar segir:

„Skipuð verði smíðanefnd til þess að annast viðræður við þær skipasmíðastöðvar sem skiluðu hagstæðustu tilboðum í smíði Vestmannaeyjaferju. Nefndin skal sjá um samningagerð um smíði skipsins, ráða tæknilegan og fjármálalegan eftirlitsaðila og hafa með höndum alla umsjón með smíði þess.“

Samgönguráðherra skipaði smíðanefndina með bréfi 4. október 1990. Var nefndin skipuð sex mönnum, þrem frá Herjólfu h.f., einum frá samgönguráðuneytinu, einum frá iðnaðarráðuneytinu og einum frá fjármálaráðuneytinu. Um verkefni nefndarinnar er í skipunarbréfum nefndarmanna frá 4. október 1990 vísað til samþykktar ríkisstjórnarinnar frá 25. september 1990 og til skýrslu samráðsnefndar frá 18. september 1990.

8. *Tilboð 19. febrúar 1991.*

Með bréfi 13. febrúar 1991 skilaði smíðanefnd Vestmannaeyjaferju áfangaskýrslu til samgönguráðherra. Í bréfinu óskar nefndin heimildar til þess að ganga til „samninga við skipasmíðastöðina [C] í Noregi með þeim skilmálum. . .“, sem fram komu í skýrslunni. Af þeim fimm bjóðendum, sem boðið höfðu í breikkun skipsins, höfðu tveir bjóðendur fallið frá þátttöku, og sá þriðji verið með óhagstæðara tilboð í breikkunina en norsku fyrirtækin C og A.

Með bréfi til Y h.f. 14. febrúar 1991 var félaginu falið að leita fyrir hönd smíðanefndar Vestmannaeyjaferju og Herjólfu h.f. eftir tilboðum frá A og C í þær breytingar, sem þá höfðu enn verið gerðar á hönnun skipsins, fyrst og fremst varðandi lag á botni skipsins, auk minni atriða. Annars vegar var þar um að ræða breytingar á innréttingum og tækjum og hins vegar verk, sem fram voru komin vegna beiðni áhafnar. Í fundargerð smíðanefndar Vestmannaeyjaferju 15. febrúar 1991 er meðal annars eftirfarandi bókað:

„3. Bréf [Y] hf til [A] og [C], dags. 14. þ.m.

Bréfið kynnt. Samþykkt að svör verði móttækin og opnuð hjá [Y] hf á þriðjudag 19. þ.m. kl 11 að viðstöddum fulltrúa frá smíðanefnd.“

Í nefndum bréfum til A og C segir meðal annars:

„On behalf of the building committee and Herjólfur Ltd, we hereby ask you to give us a revised quotation for design and construction of the 70,5 x 16,0 m car & passenger ferry based on following:

[. . .]

6. Preliminary guidance list for revised quotation, dated 11.02.91 following this letter, where some items which were not decided at our meeting in Copenhagen last week, are now preliminary decided.

This means that your quotation, we are now asking for, shall take these items as already decided. The information in the newest documents are to overrule information given in previous documents.

Please fill out attached bid forms part I B and part II B.

These bidforms and your preliminary pre-engineering and construction schedule shall be in our hand before 11:00 o'clock the 19th of February.“

Eftir að tilboð bárust tilkynnti formaður stjórnar Herjólfis hf. bjóðendum með bréfi 27. febrúar 1991, að samgönguráðherra tæki endanleg ákvörðun um smíðina og biði nefndin eftir ákvörðun hans. Tekið var fram, að þegar ákvörðun ráðherra lægi fyrir, yrði aðilum tilkynnt um framhald málsins. Hinn 4. mars 1991 sendi samgönguráðherra smíðanefnd Vestmannaeyjaferju svohljóðandi bréf:

„Með vísan til bréfs Smíðanefndar Vestmannaeyjaferju, dags. 13. f.m., og til áfangaskýrslu nefndarinnar, þar sem óskað er heimildar til þess að ganga til samninga við skipasmíðastöðina [C] í Noregi um smíði á 70,5 m ferju samkvæmt teikningum og útboðslýsingu frá [Y] hf, tilkynnist yður hér með, að ráðuneytið veitir smíðanefndinni hér með heimild til þess að ganga til samninga við [C] eða þann aðila sem nefndin kynni að meta hagstæðastan um smíði á 70,5 m ferju fyrir Vestmannaeyjar.“

9. *Tilboð 8. apríl 1991.*

Með bréfi smíðanefndar Vestmannaeyjaferju 27. mars 1991 óskaði nefndin eftir því, að A og C gerðu tilboð í tilgreindar breytingar. Um það segir meðal annars í bréfinu:

„Changes have been made in the specification based on:

[. . .]

The building committee has come to conclusions regarding most of the points that were still unsolved and a list stating decisions of equipments will be sent to you by fax before April 2nd 1991.

We will today send to you revised specification and revised General Arrangement Drawing by DLH. Drafts to a contract will be sent to you by fax on April 2nd 1991. The Committee wishes to receive your statement on final price and delivery time based on abovementioned points not later than Friday April 5th 1991 at 1500 hours (1600 hours Norwegian time).

Statement to be sent to telefax no 623373 Reykjavík where delegates from the committee will be present.

We presume that a building contract will be made during week 15 and the contract will be signed in Vestmannaeyjar on April 12th 1991.“

Báðar umræddar skipasmíðastöðvar gerðu þau tilboð, sem óskað var eftir og eru þau dagsett 8. apríl 1991.

10. Samningur við C um smíði ferju.

Hinn 12. apríl 1991 undirritaði Herjólfur h.f. samning við C um smíði ferjunnar. Í bréfi, er Herjólfur h.f. ritaði A 8. maí 1991, tilkynnti félagið, að félagið hefði gert samning við C. Í bréfinu er tilgreindur samanburður á tilboðunum og sú niðurstaða Herjólfis h.f., að tilboð C hafi verið hagstæðara.

11. Skipun smíðanefndar 13. september 1991.

Með bréfi 13. september 1991 skipaði samgönguráðherra nýja smíðanefnd. Verkefni hennar var, að hafa tæknilegt og fjármálalegt eftirlit með smíði ferjunnar. Skyldi nefndin í störfum sínum meðal annars hafa samráð við skipstjóra og áhöfn Herjólfis h.f., stjórn Herjólfis h.f. og viðkomandi ráðuneyti.

III.

Með bréfi, dags. 25. september 1991, til framkvæmdastjóra Herjólfis h.f. og þáverandi formanns smíðanefndar Vestmannaeyjaferju óskaði B eftir skýringum á mati tilboðanna. Þá óskaði B eftir því 18. febrúar 1992, að samgönguráðherra og fjármálaráðherra létu í té frekari skýringar á samanburði tilboðanna. Samgönguráðuneytið beindi þeim tilmælum í bréfi 24. febrúar 1992 til smíðanefndar Vestmannaeyjaferju, að nefndin gæfi B þær skýringar, sem óskað var eftir. Var afrit bréfs þessa meðal annars sent B. Í svarbréfi fjármálaráðherra 28. febrúar 1992 segir:

„Fulltrúi fjármálaráðuneytisins í smíðanefnd Herjólfis hefur tjáð mér að ekki hafi verið samin önnur skýrsla en sú sem verður hluti svokallaðs skilamats.

Skilamatsskýrslu skal skila til yfirvalda að loknu verki og fjárhagsuppgjöri.

Yður er að sjálfsgöðu heimilt að hafa beint samband við fulltrúa ráðuneytisins í smíðanefndinni, [. . .], en hann mun veita yður þær upplýsingar sem hann getur.“

Svör smíðanefndarinnar bárust B með bréfi 24. mars 1992. Þar segir:

„Tilboð voru upphaflega opnuð 20. júlí 1990. Skömmu síðar kom í ljós að breikka þurfti skipið um einn metra. Fengin voru tilboð skipasmíðastöðva í þá breytingu, og voru þau opnuð 30. ágúst 1990. Við prófanir á líkan skipsins í nóvember 1990 komu fram ágallar á lögun skipsins neðan sjólínu og kölluðu þeir á frekari breytingar. Að þeim gerðum og að loknum prófunum á líkani skipsins var beðið um tilboð í breytingarnar. Voru þau tilboð opnuð 19. febrúar 1991. Enn kom í ljós að gera þyrfti breytingar á hönnun skipsins og var beðið um tilboð í þær breytingar. Þau tilboð voru opnuð 8. apríl 1991.

Í framhaldi af því var lokasamanburður gerður og varð niðurstaðan sú að [C] átti hagstæðasta tilboðið. Þess vegna var samið við það fyrirtæki. Í því sambandi var farið eftir þeim reglum sem ríkisvaldið notar við mat á tilboðum og hafa þær verið notaðar í mörg ár.

Tilboðstölur frá 19. febrúar 1991 eru ekki samanburðarhæfar við tilboðstölur frá 8. apríl 1991 né heldur við niðurstöður á samanburði á tilboðum.

Nefndin kannast ekki við loforð um skýringar „í næstu viku síðan í september s.l. eða í fimm mánuði“. Smíðanefnd hefur í fórum sínum drög að skilamati fyrir smíði skipsins og nær það fyrir verkið frá upphafi þar til samningur var kominn á. Slíkt skilamat er fyrir stjórnvöld og ekki til almennrar dreifingar.“

Í tilefni af skýringum smíðanefndarinnar ritaði B samgönguráðherra bréf 31. mars 1992. Tók B fram, að engar tölulegar upplýsingar eða svör kæmu fram í skýringunum. Síðan segir í bréfi B:

„Hinsvegar kemur nýtt fram í bréfi smíðanefndarinnar:

1. Staðfesting á endanlegum verðum 9.4 '91 (er lítilsháttar viðbót hafði verið óskað frá útboði 19.2.'91), er nú talið nýtt útboð verksins. Þetta kemur okkur mjög á óvart og er ekki í samræmi við þær upplýsingar sem lögstjóðenda voru gefnar á þeim tíma né er það í samræmi við útboðsvenjur og staðla.
2. Nefndin telur sig óbundna af íslenskum staðli IST 30 og reglum Fjármálaráðuneytis um útboð, sem eru nær samhljóða IST 30. Um úrvinnslu útboðsgagna er sagt: „Var farið eftir þeim reglum sem ríkisvaldið notar við mat á tilboðum og hafa þær verið notaðar í mörg ár.“ Fróðlegt væri að vita hvernig þær reglur hljóða.

Þar sem varla er að vænta frekari upplýsinga frá smíðanefnd í framhaldi af beinum fyrirmælum yðar um að þeir veiti upplýsingar um þau mörgu atriði sem eru aðfinnsluverð er t.d. ennþá óútskýrt eftirfarandi:

Tilboðsfjárhæðir samkvæmt fylgiskjali [sbr. handskrifað blað, dags. 13. ágúst 1991].

[C]	NOK.	138.843.000
[A]	“	131.200.000
mismunur		7.673.000

Endanlegar tölur samkvæmt fylgiskjali [sbr. bréf Herjólfss frá 8. maí 1991].

[A]	NOK.	132.906.530
[C]	“	132.342.750
mismunur	NOK.	563.780

Ekki verður annað séð en að [C] hafi verið gefið tækifæri til þess að lækka tilboð sitt um 75 milljónir ísl. krónur, eða niðurfyrir tilboð [A]. Þetta er gert eftir opnun útboðs.“

Með bréfi, dags. 15. apríl 1992, lét smíðanefnd Vestmannaeyjaferju B í té niðurstöður sínar um samanburð á tilboðum A og C. Er bréf nefndarinnar svohljóðandi:

„Vísað er til tveggja funda með fulltrúa fjármálaráðuneytisins í Smíðanefnd Vestmannaeyjaferju um útboð hennar.

Í framhaldi af þeim er yður veittar upplýsingar um meðferð tilboða eins og óskað að hafði verið eftir og er hér miðað við að aðalvélar yrðu af gerðinni ALPHA-MAN B & W.

Fjárhæðir eru í norskum krónum.

Tilboð 21.02.1991	131.200.000	138.843.000
Tilboð 08.04.1991	131.663.000	133.900.000
Breytt tíðni rafmagns	(470.000)	(1.000.000)
Ábyrgð úr 2 árum í 1 ár	0	(1.329.000)
Ofreik. v/greiðsluábyrgða	0	(997.000)
Vextir v/flyt. á greiðslum	469.000	
Samanburðarhæf niðurst.	131.662.000	130.574.000

B ritaði samgönguráðuneytinu bréf 21. apríl 1992 og óskaði eftir því, að málið yrði rannsakað og að fullu upplýst.

IV.

Með bréfi samgönguráðuneytisins 29. apríl 1992 bárust mér gögn og upplýsingar um skipun smíðanefndar Vestmannaeyjaferju. Hinn 11. júní 1992 óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að mér yrði látin í té skýrsla samráðsnefndar frá 18. september 1990 svo og önnur gögn, sem gætu komið að notum við athugun mína á málinu. Jafnframt ritaði ég sama dag smíðanefnd Vestmannaeyjaferju bréf og óskaði eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, að mér yrðu afhent tiltæk gögn um samskipti smíðanefndarinnar og B. Óskaði ég sérstaklega eftir því, að mér yrðu sendar upplýsingar og gögn um þau atriði, er tilgreind voru í bréfi B til mín 15. apríl 1992. Með bréfum 20. júlí, 25. ágúst og 28. september 1992 ítrekaði ég óskir mínar um að smíðanefndin léti í té þessar upplýsingar og gögn. Upplýsingar smíðanefndarinnar bárust mér með bréfi hennar 27. nóvember 1992. Þar segir:

„**Athugasemd 1 var svohljóðandi:** Á auglýstum skilastað og tíma, [. . .], aðsetri [X], skipaverkfræðings voru viðbótartilboð ekki opnuð að viðstöddum bjóðendum eins og venja er. Tilboðin voru opnuð í einrúmi af ráðgjöfum nefndarinnar.

Svar: Upphaflega stóð til að opna tilboð í síðustu breytingarnar 5. apríl 1992 á skrifstofu [X] að viðstöddum fulltrúum smíðanefndar. [A] bað um frest til 8. apríl og var sá frestur samþykktur. Þann dag kom tilboð frá [C] á myndsendi um hádegisbil. Fulltrúar [A] mættu á staðinn án langs fyrirvara og voru með tilboðið. Viðstaddir voru [X] og fulltrúi smíðanefndar, [. . .], en ekki voru aðrir nefndarmenn þá tiltækir. Á þessum fundi afhentu fulltrúar [A] ekki tilboð sitt en óskuðu eftir fundi næsta dag, 9. apríl 1992 [á að vera 1991], með smíðanefnd. Að morgni þessa dags afhentu þeir tilboð sitt að viðstöddum [X] og [fulltrúa smíðanefndar] en aðrir nefndarmenn voru ekki tiltækir fyrr en síðdegis. Smíðanefnd kom svo saman sama dag kl. 15⁰⁰ og opnaði tilboðin.

Athugasemd 2 var svohljóðandi: Ekki fékkst uppgefið hverjir hefðu boðið né fengust tilboðsfjórðingur uppgefnar. Vísað er í íslenskan staðal ÍST-30 sem einnig var tekinn upp í handbók fjármálaráðuneytis um framkvæmd útboða, en í gr. 9.3.1. er gert ráð fyrir að grein sé gerð fyrir vali á tilboði.

Svar: Aldrei hefur verið leynt hverjir buðu í breytingarnar í apríl 1991. Fjórðingur tilboða hafa ávallt verið gefnar upp til þeirra sem málið varða. Grein 9.3.1. í íslenskum staðli ÍST-30 hljóðar svo: „Ef hagstæðasta tilboð er ekki jafnframt lægsta tilboð ber verkkaupa að senda bjóðendum með rökstuðningi um valið á tilboðinu eigi síðar en þremur vikum eftir að ákvörðun um að taka tilboði hefur verið tekin“. Bréf sem er formleg tilkynning til [A] var sent 8. maí 1991. Hins vegar voru fulltrúar þess félags hér á landi er ákvörðun var tekin og var þeim þá þegar gerð grein fyrir ákvörðun nefndarinnar um val á smíðaaðila.

Athugasemd 3 var svohljóðandi: Samkvæmt þeim upplýsingum sem þó hafa náðst er auðsætt að samningsaðila [C], hafi verið gefinn kostur á að lækka tilboð sitt eftir opnun, auk þess sem ráðgjafar nefndarinnar hafa hagrætt umfangi verksins til samræmis við hagsmuni [C]. Með samstilltu átaki hafi ráðgjöfum og [C] tekist að hagræða tölum um 75 milljónir ísl. króna til þess að sýna endanlega tölu 0,4% lægri en tilboð lægstbjóðanda (í stað 5,8% hærri).

Svar: Fullyrðing þessi er alröng. Allar tillögur um breytingar á hönnun komu frá [Y] hf og voru lagðar fyrir smíðanefnd til ákvörðunar þar. Þær ákvarðanir höfðu í för

með sér útboð til skipasmíðastöðva um breytingarnar. Skipasmíðastöðvarnar gerðu síðan tilboð í þær.

Aðrar athugasemdir við bréf [B].

Fullyrðing um að [B] hafi í tæpt eitt ár reynt að fá skýringar á hvernig að þessu máli hafi verið staðið án árangurs er út í hött og alröng. Þessi vitneskja hefur ávallt legið ljós fyrir og [B] aðgengileg.

Jafnframt eru gerðar eftirfarandi athugasemdir við greinargerð þá er fylgdi tilvitnuðu bréfi:

Fullyrðing um að einhvern tíma fyrir árslok 1990 hefði verið skipt um aðalráðgjafa smíðanefndarinnar og í stað [P] hafi komið [X] er röng. [P] er í forsvari fyrir [Y] hf en það fyrirtæki frumhannaði hina nýju ferju og fór útboð skipsins fram á vegum þess fyrirtækis f.h. Herjólfss hf. Ráðunautar frá upphafi smíðanefndar voru ráðnir þeir [X], skipaverkfræðingur í Reykjavík og [Æ], skipatæknifræðingur í Vestmannaeyjum. Við þetta má bæta að [X] hefur verið ráðgjafi fulltrúa samgöngu- og fjármálaráðuneyta allt frá árinu 1988 að farið var að huga að smíðinni.

Fullyrðing um að ekki hafi fengist uppgæfið hverjir hefðu lagt fram tilboð og hvaða fjárhæðir hefðu verið um að ræða við opnun 19. febrúar 1991 er með öllu óskiljanleg. Þessar upplýsingar hafa alltaf legið fyrir. Þetta er þeim mun óskiljanlegra þar sem [A] tók þátt í viðbótartilboðum 8/9. apríl 1991 án þess að gera athugasemdir um hið fyrra þ.e. tilboð frá 19. febrúar 1991.

Hvað varðar ákvörðun um aðalvélar skipsins er það að segja að ákvörðun um þær voru teknar af smíðanefnd á fundi 21. maí 1991 að afloknum samningaviðræðum sem fram fóru 13. og 14. maí. Þar sem vélar voru hluti tilboðanna gátu skipasmíðastöðvarnar í raun ákveðið þær sjálfar svo fremi að þær uppfylltu skilyrði útboðslýsingar. Hins vegar var að sjálfsögðu samvinna um þessa ákvörðun milli Herjólfss hf, vélstjóra Herjólfss hf, smíðanefndar og skipasmíðastöðvar. Það er því rangt sem segir í greinargerðinni að fundum hafi verið frestað fram yfir páska og tímenn ætlaði smíðanefnd að nota til að velja aðalvél.

Fullyrðing greinargerðar um að staðfestingar á verðum 19/2. '91 og 8/5. '91 hafi verið afhent á einkaskrifstofu ráðgjafa nefndarinnar [X] er óskiljanleg. Þann 19. febrúar voru tilboð í breytingar opnuð á skrifstofu [Y] hf. Þann 8. maí 1991 var [A] sent bréf undirritað af [. . .] formanni Herjólfss hf og smíðanefndar.

Það er rangt að skip hafi verið fullmótað er tölur voru kallaðar inn 19. febrúar 1991. Eftir þann dag gerðu frumhönnuðir skipsins um 20 einstakar breytingar á því og töldu þeir rétt að biðja um tilboð í þær. Þau tilboð voru opnuð 8/9. apríl 1991.

[B] mun hafa skrifað formanni samgöngunefndar Alþingis [. . .] bréf um þetta mál og beðið hann að afla tiltekinna upplýsinga. Fulltrúi fjármálaráðuneytis í smíðanefnd, [. . .], veitti [formanni samgöngunefndar] þær upplýsingar sem beðið var um.

Fyrirverandi og núverandi formenn smíðanefndar vísa á bug fullyrðingum [forsvarsmanns B] í greinargerðinni að hvorugur hafi „verið með það á hreinu“ hvernig endanlegar tölur fengust. Allri smíðanefndinni var það á öllum stigum ljóst og bar fulla ábyrgð á útreikningum og samanburði talna varðandi tilboðin.

Þá er athyglisvert að hvergi er minnst á fund [forsvarsmanns B] með [fulltrúa smíðanefndar] í fjármálaráðuneytinu en hann var haldinn miðvikudaginn 8. apríl 1992. Þar lét [fulltrúi fjármálaráðuneytisins í smíðanefnd] [forsvarsmanni B] í té upplýsingar sem skýrðu í öllum atriðum meðferð smíðanefndar á tilboðum og mat á þeim. Þær upplýsingar sem [forsvarsmanni B] voru látnar í té voru niðurstöður nefndarinnar á þeim atriðum þar sem tilboðin voru ekki sambærileg. Fylgja þær með á meðfylgjandi blaði. Í greinargerðinni er látið að því liggja að þessar upplýsingar séu ekki til. Sú fullyrðing greinargerðarinnar er röng.

Þá er athyglisvert að hvergi er getið þess að formaður Herjólfss og smíðanefndar, [. . .], átti tvo fundi með forsvarsmönnum [B] um þessi sömu mál.

Trú [B] um að ráðgjafar hafi einungis lagt fyrir smíðanefnd niðurstöður útreikninga er úr lausu lofti gripin. Útreikningar voru lagðir fyrir smíðanefnd hverju sinni.

Að lokum skal þess getið að verið er að semja skilamat fyrir smíði þessa umrædda skips fyrir Herjólf hf. Skilamatinu verður væntanlega lokið fyrir árslok þessa árs í meginatriðum að því tilskyldu að þær athugasemdir sem gerðar hafa verið um galla í skipinu hafi verið lagfærðir. Skipið er með tveggja ára ábyrgð og við því er búist að smíðanefnd láti ekki af störfum fyrr en að þeim tíma liðnum þ.e. í júní 1994. Í skilamatinu verður fjallað í öllum atriðum um allar breytingar á skipinu og breytingar á verðum tilboðsgjafa allt til þess að samningur var gerður. Munu bæði samgöngu-ráðuneyti og fjármálaráðuneyti fá eintök slíks skilamats sem og Ríkisendurskoðun.

Smíðanefndin bendir einnig á að [forsvarismaður B] skrifaði greinar bæði í Morgunblaðið og DV á árinu 1991 og stóð að skrifum í Pressunni á sama tíma. Voru þessar greinar til þess fallnar að gera þessa smíði tortryggilega með sama hætti og gert hefur verið í greinargerð [B]. Fylgja ljósrit blaðagreinanna hér með.

Ýmis fleiri tilvik eru í greinargerðinni sem ekki er svarað sérstaklega en þær fullyrðingar eru rangar og byggðar á misskilningi eða mistúlkun.

Jafnframt er hér tekið fram að [forsvarismaður B] hefur á hverjum tíma getað leitað til einstakra nefndarmanna smíðanefndar til öflunar upplýsinga um ofangreint mál.

Eins og fylgiskjal 1 ber með sér bauð [A] lægra verð en [C] bæði 19. febrúar 1991 og 8/9. apríl s.á. Tilboðin voru þó ekki samanburðarhæf. Að teknu tilliti til þeirra atriða sem voru mismunandi auk niðurfellingar breytilegrar tíðni rafmagns var lægsta tilboðið ekki það hagstæðasta.

Það hljóta því að hafa verið þeim aðila mikil vonbrigði að fá ekki samninginn, þ.e. [A] sem [B] er umboðsaðili fyrir. Um var að ræða samning sem var hærri en NOK 130.000,00 sem svarar til um 1.200.000.000 kr. á verðlagi nú.“

Fylgiskjal 1, sem vísað er til í bréfi smíðanefndarinnar hér að framan, er svohljóðandi:

„Fjárhæðir í NOK	[A]	[C]
Tilboð 19. 02. 1991	131.200.000	138.843.000
Tilboð 8/9. 04 1991	131.663.000	133.900.000
– breyting í fasta tíðni	<470.000>	<1.000.000>
+ vextir v/greiðslutillögunar	459.000	
– breyting v/ábyrgðar í 1 ár	0	<1.329.000>
– breyting v/greiðsluábyrgða	0	<996.750>
Tilboð samanburðarhæf	131.652.175	130.574.250

Hér að ofan eru birtar tilboðstölur frá 19. 02. 1991 en þessar fjárhæðir eru ekki samanburðarhæfar.

Neðar eru tilboðstölur frá 8. ([C]) og 9. ([A]) apríl en þær fjárhæðir eru ekki samanburðarhæfar. Til að tilboðin verði samanburðarhæf þarf að leiðrétta þau í þremur atriðum. [A] krefst greiðslna fyrr en [C]. Um er að ræða að greiða 20% verðs þremur mánuðum fyrr og er reiknað með 7% vöxtum p.a. Smíðanefnd krafðist tveggja ára ábyrgðar á smíðinni en [A] bauð einungis eins árs ábyrgð nema að hægt væri að fá seljendur búnaðar til að veita 2 ára ábyrgð. [C] bauð 2 ára ábyrgð en bauð

jafnframt 1% lækkun gegn því að ábyrgðin yrði eins árs ábyrgð. Í síðasta lagi bauð [C] greiðsluábyrgð sem var umfram kröfur smíðanefndar, en [A] bauð greiðsluábyrgðir sem hægt var að fallast á. Upplýst var að þessi viðbótargreiðsluábyrgð svarar til þess að lækka megi tilboðsverð um 0,75%. Til viðbótar þessum atriðum mæltu tæknimenn með því að föst tíðni rafmagns yrði notuð í stað breytilegar tíðni. Fjárhæðir til lækkunar voru upplýstar í tengslum við tilboð frá 19. 02. 1991 en ákvörðun tekin í apríl s.á. Breytileg tíðni rafmagns er ekki talin hagkvæm á svo stuttri leið sem er á milli Vestmannaeyja og Þorlákshafnar.“

Með bréfi, dags. 4. desember 1992, gaf ég B kost á að senda mér þær athugasemdir, sem félagið teldi rétt að gera í tilefni af bréfi nefndarinnar. Athugasemdir B bárust mér 10. desember 1992. Einnig bárust mér með bréfi Y h.f. 9. desember 1992 athugasemdir félagsins í tilefni af bréfi smíðanefndarinnar.

V.

Í bréfi til smíðanefndar Vestmannaeyjaferju 19. ágúst 1993 tók ég fram, að kvörtun B frá 15. apríl 1992 lyti að framkvæmd útboðs vegna smíðar Vestmannaeyjaferju. Væri meginefni kvörtunar félagsins, að ekki hefði verið gætt jafnræðis milli A og C og teldi B, að ekki hefðu fengist skýringar á því, að C hefði lækkað tilboð sitt verulega frá því að tilboð voru opnuð 19. febrúar 1991 og þar til ný tilboð voru opnuð í apríl 1991. Með bréfi mínu lét ég fylgja athugasemdir B frá 10. desember 1992 og bréf Y h.f. frá 9. desember 1992. Að endingu vísaði ég til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og óskaði eftir því, að smíðanefnd Vestmannaeyjaferju skýrði afstöðu sína til kvörtunar B, að því leyti sem þær hefðu ekki þegar komið fram í bréfi nefndarinnar frá 27. nóvember 1992. Í bréfi mínu er óskað eftirfarandi skýringa:

- „1. Hvort útboð það, sem efnt var til í ágústmánuði 1990, hafi verið nýtt og lokað útboð, óháð því verki, sem áður hafði verið boðið út og tilboð borist í, en síðastgreind tilboð höfðu verið opnuð 20. júlí 1990.
2. Hvernig háttáð hafi verið tilmælum smíðanefndarinnar frá því í febrúar 1991 til [A] og [C] og þá einkum hvort um nýtt útboð á smíði skipsins í heild hafi verið að ræða eða aðeins á afmörkuðum breytingum frá fyrra útboði. Einnig óskast upplýst, hvernig svörum (tilboðum) nefndra fyrirtækja hafi verið háttáð að þessu leyti.
3. Hvernig hafi verið staðið að opnun tilboða 19. febrúar 1991 og þá einkum með hvaða hætti bjóðendum hafi verið gefinn kostur á vera viðstaddir opnun tilboðanna.
4. Hvenær og með hvaða hætti bjóðendum hafi verið kynnt tilboð, sem borist höfðu 19. febrúar 1991.
5. Hvernig háttáð hafi verið tilmælum smíðanefndarinnar frá 27. mars 1991 til [A] og [C] og þá einkum hvort um nýtt útboð á smíði skipsins í heild hafi verið að ræða eða aðeins á afmörkuðum breytingum frá fyrra útboði. Einnig óskast upplýst, hvernig svörum (tilboðum frá 8. apríl 1991) nefndra fyrirtækja hafi verið háttáð að þessu leyti og þá eftir atvikum, hvort [C] hafi lækkað fyrra tilboð sitt (frá 19. mars 1991) umfram það, sem breytingar frá því tilboði gáfu tilefni til.“

Jafnframt óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, að smíðanefndin léti mér í té frekari gögn um málið. Svör smíðanefndarinnar bárust mér með bréfi, dags. 17. desember 1993, en þar segir meðal annars:

„Svör smíðanefndar Vestmannaeyjaferju við spurningum í bréfi yðar eru sem hér segir:

1. Útboð það sem upphaflega var efnt til var opið útboð. Tilboð voru opnuð 20. júlí 1990. Þann 31. júlí skýrir [Y] h.f. frá ágöllum á hönnun og telur að breytinga sé þörf. Ákveðið var að gefa fimm lægstu bjóðendum frá 20. júlí kost á að bjóða í breytingarnar. Opnun þeirra tilboða átti sér stað 30. ágúst 1990. Eftir prófanir á líkani hins fyrirhugaða skips í nóvember 1990 varð ljóst að hönnunargallar voru enn umtalsverðir og voru gerðar breytingar á hönnun og prófanir endurteknar með breytingum í janúar 1991. Í kjölfarið var tveimur lægst bjóðendum boðið að bjóða í þær breytingar. Þau tilboð voru opnuð 19. febrúar 1991. Enn á ný leggur [Y] h.f. fram skrá með breytingum og var ákveðið að afla tilboða frá sömu bjóðendum. Tilboð frá þeim bárust 8. og 9. apríl 1991.

Hjálagt eru öll tilboð stöðvanna, [A] og [C], frá opnun tilboða 20. júlí 1990, 30. ágúst 1990, 19. febrúar 1991 og 8/9. apríl 1991 en þau bera glögggt með sér að þrjú síðasttöldu tilboðin eru viðbótartilboð við upphaflega tilboðið. Útboð þessi og tilboð eru öll á vegum Herjólfss hf sem væntanlegs verkkaupa en samráðsnefnd og síðar smíðanefnd hafði þó veruleg áhrif á ákvarðanatökur. Herjólfur hf annaðist útboðið á eigin vegum með ráðgjöfum sem stjórn félagsins ákvað sem var [Y] hf.

Ljósrit tilboðanna fylgja hér með. Þar sem í þeim felast trúnaðarupplýsingar um viðskipti stöðvanna við ýmis fyrirtæki er farið fram á að þeim verði ekki dreift.

2. Eins og fram kemur í svari við spurningu 1 og fylgiskjölum 1 voru þrjú síðustu útboðin einungis í afmarkaðar breytingar.
3. Opnun tilboða 19. febrúar 1991 fór fram hjá [Y] hf að viðstöddum einum fulltrúa úr smíðanefnd, [. . .]. Stöðvarnar áttu kost á að vera viðstaddir en nýttu sér það ekki.
4. Hvorki stjórn Herjólfss hf. né smíðanefnd gerðu skipasmíðastöðvunum bréflaga grein fyrir niðurstöðum tilboðanna frá 19. febrúar 1991. Hins vegar komu forsvarsmenn [A] til viðræðna í Reykjavík 18. mars 1991 og þar gerðu þeir engar athugasemdir við opnun tilboðanna 19. febrúar 1991. Forsvarsmenn [C] komu einnig til viðræðna og gerðu heldur engar athugasemdir við opnun tilboðanna 19. febrúar 1991. Þá gerðu stöðvarnar engar athugasemdir við upplýsingar eða skort á þeim vegna nefndrar opunar.
5. Eins og fram kemur í tilboðum frá apríl 1991 voru þar breytingar sem skilgreindar höfðu verið og voru í framhaldi af fyrri tilboðum. Það er rétt að [C] lagði fram ný verð til hækkunar og lækkunar á liðum sem ekki höfðu verið skilgreindir. Ekki var tekið tillit til allra þessara liða.

Hjálagðar eru fundagerðir 6.–19. fundar smíðanefndar en þær taka til tímans frá ársbyrjun 1991 og þar til að ákvörðun um að semja við [C] hafði verið tekin.

Þá er hjálögð bráðabirgðaskilamatsskýrsla smíðanefndar en skýrslunni verður endanlega lokið 4. júní 1994 þegar ábyrgðartíminn er runnin út en þá lýkur smíðanefnd störfum. Þar sem skýrslan er enn í drögum hefur hún ekki verið lögð fram formlega og er þess óskað að þessum drögum verði ekki dreift.“

Þá gerði smíðanefndin í skýringum sínum grein fyrir svörum sínum í tilefni af athugasemdum B og Y h.f., og í lok þeirra óskaði nefndin eftir því að skýra viðhorf sitt frekar munnlega. Á fundum er ég átti með mönnum úr smíðanefndinni 6. janúar og 2. febrúar 1994 gerðu þeir frekari grein fyrir afstöðu sinni til málsins.

Með bréfi til samgönguráðherra 19. ágúst 1993 gaf ég samgönguráðuneytinu, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, kost á að lýsa viðhorfi sínu til umræddrar kvörtunar. Með bréfum 18. nóvember 1993 og 14. desember 1993 ítrekaði ég við samgönguráðuneytið, að það skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Með bréfi samgönguráðuneytisins 20. desember 1993 upp-

lýsti ráðuneytið, að því hefði borist skýrsla smíðanefndar um smíði nýrrar ferju fyrir Herjólf h.f. og að vænta væri svara ráðuneytisins við bréfi mínu frá 19. ágúst 1993.

Hinn 6. janúar 1994 tilkynnti ég B, að mér hefðu borist bréf smíðanefndar Vestmannaeyjaferju frá 17. desember 1993, og samgönguráðuneytisins, dags. 20. desember 1993. Jafnframt gaf ég B kost á að senda mér þær athugasemdir, sem félagið teldi ástæðu til. Athugasemdir B bárust mér með bréfi félagsins 18. janúar 1994.

Með bréfi 17. febrúar 1994 upplýsti ég B um, að 6. janúar 1994 og 2. febrúar 1994 hefðu mér borist viðbótargögn og upplýsingar frá smíðanefnd Vestmannaeyjaferju. Jafnframt tók ég fram, að mér hefðu ekki borist skýringar samgönguráðuneytisins, er ég hafði óskað eftir 19. ágúst 1993, og að ég hefði ákveðið að bíða ekki frekar eftir svörum ráðuneytisins. Hinn 21. október 1994 fékk ég afhent nokkur frekari gögn, sem ég hafði óskað eftir að smíðanefnd Vestmannaeyjaferju léti mér í té. Með bréfi, dags. 10. nóvember 1994, barst mér bréf frá samgönguráðuneytinu og segir þar, að ráðuneytið telji engin efni til athugasemda við skýringar smíðanefndar varðandi þau atriði, sem kvörtunin lýtur að.

VI.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 18. nóvember 1994, sagði svo:

„Hlutafélagið Herjólfur h.f. var stofnað á árinu 1974 til að bæta samgöngur á milli Vestmannaeyja og lands. Meginhluti hlutafjár hefur verið í eigu ríkisins og Vestmannaeyjakaupstaðar og hefur ríkið látið þessar samgöngur mjög til sín taka. Herjólfur h.f. hefur gert út skip, svonefnda Vestmannaeyjaferju, til að annast flutninga milli Vestmannaeyja og Þorlákshafnar. Á árinu 1992 var ný ferja tekin í notkun til siglinga milli Vestmannaeyja og Þorlákshafnar. Snertir kvörtun B, í umboði A, útboð á smíði þessa skips.

Smíði Vestmannaeyjaferjunnar nýju átti sér nokkuð langan aðdraganda. Var fjallað bæði á Alþingi og í ríkisstjórn um kaup eða smíði slíks skips. Ríkisstjórnin gerði samþykkt um málið 9. janúar 1990. Skipaði samgönguráðherra síðan 31. janúar 1990 sérstaka samráðsnefnd til að fylgja eftir þessari samþykkt ríkisstjórnarinnar. Skilaði samráðsnefndin skýrslu í september 1990 um störf sín og stöðu mála. Í samræmi við tillögu samráðsnefndarinnar og samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 25. september 1990 skipaði samgönguráðherra sérstaka smíðanefnd til að sjá um smíði Vestmannaeyjaferju, eins og nánar hefur verið lýst í II. kafla 7 að framan.

Með hliðsjón af því, sem að framan hefur verið rakið, er niðurstaða mín sú, að á vegum ríkisins hafi í þeim mæli verið fylgst með og staðið að ákvörðunum um útboð á smíði Vestmannaeyjaferju, að mér sé rétt að fjalla um kvörtun A á grundvelli 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

VII.

Þegar útboðið fór fram, var ekki til að dreifa almennum ákvæðum um framkvæmd útboða í settum lögum, nema lögum nr. 52/1987 um opinber innkaup, þótt dæmi væru um, að vikið væri að útboðum í öðrum lögum, svo sem lögum nr. 63/1970, um skipan opinberra framkvæmda, og lögum nr. 20/1989, um verðbréfavíðskipti og verðbréfasjóði, varðandi útboð verðbréfa, sbr. nú lög nr. 9/1993 um verðbréfavíðskipti.

Með lögum nr. 65/1993, um framkvæmd útboða, er gengu í gildi 27. maí 1993, voru lögfestar almennar lagareglur um þetta efni. Þrátt fyrir það, að ekki hafi verið settar almennar lagareglur um framkvæmd útboða fyrr en með lögum nr. 65/1993, hefur þó verið við venjur og reglur að styðjast, einkum ÍST 30 – almenna útboðs- og samningsskilmála um verkframkvæmdir. Þar á meðal eru þær almennu reglur, að sé um að ræða almennt útboð, þar sem ótilteknum fjölda aðila sé gefinn kostur á að bjóða í tiltekið verk, þá geti verkkaupi ákveðið að taka hvaða tilboði sem er eða hafna þeim öllum. Einnig gera þessar almennu reglur ráð fyrir því, að tilboð, sem gerð eru á grundvelli sama útboðs, skuli opna

á tilteknum stað og tíma og sé bjóðendum eða fulltrúum þeirra heimilt að vera viðstaddir opnun tilboðanna. Helstu venjur, sem mótast höfðu um framkvæmd útboða, hafa verið teknar upp í lög nr. 65/1993 um framkvæmd útboða.

VIII.

Áður hefur verið rakið, að smíði Vestmannaeyjaferju var boðin út snemma í júní-mánuði 1990. Tilboð voru opnuð 20. júlí sama ár og var þar um að ræða 23 tilboð. Engu þessara tilboða var tekið en í þess stað var 3. ágúst 1990 leitað eftir tilboðum vegna breytingar á smíði skipsins frá þeim fimm bjóðendum, sem hagstæðust tilboð höfðu gert. Voru A og C meðal þessara fimm bjóðenda. Jafnframt var öðrum bjóðendum sent bréf sama dag, sem tekið er upp í II. kafla 4 hér að framan. Sagði þar meðal annars: „Tilboðin hafa nú verið tekin til athugunar og samanburðar. Er þess að vænta að unnt verði að hefja samningaviðræður í lok þessa mánaðar.“ Engu þeirra tilboða, sem bárust frá nefndum fimm bjóðendum var tekið. Var 14. febrúar 1991 óskað eftir tilboðum frá A og C. Urðu fyrirtækin við þeim tilmælum, en hvorugu tilboða þeirra var tekið. Var 27. mars 1991 enn leitað eftir tilboðum þessara tveggja sömu bjóðenda í tilefni af frekari breytingum á skipinu. Bárust tilboð frá þeim í bréfum, dags. 8. apríl 1991, eins og nánari grein hefur verið gerð fyrir.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður ekki litið svo á, að í framangreindri málsmeðferð hafi falist ákvörðun um að hafna framkomnum tilboðum og leita nýrra tilboða í verkið í heild. Samkvæmt bréfi smíðanefndarinnar til mín frá 17. desember 1993, sem rakið er í V. kafla að framan, leit nefndin heldur ekki svo á. Var það skoðun nefndarinnar, að um eitt útboð hefði verið að ræða, en leitað hefði verið þrívægis viðbótartilboða í tilteknar breytingar, þ.e. 3. ágúst 1990, 14. febrúar 1991 og 27. mars 1991.

Samkvæmt almennum reglum um útboð, sbr. einkum grein 10.3. í almennum útboðs- og samningsskilmálum um verklegar framkvæmdir (ÍST 30) og nú 18. gr. laga nr. 65/1993, um framkvæmd útboða, lýkur útboði við opnun tilboða og á verkkaupi þá tveggja kosta vól. Annar kostur er sá, að taka einhverju þeirra tilboða, sem borist hafa. Hinn kosturinn er að hafna öllum tilboðunum og ber þá að greina öllum bjóðendum frá því.

Mál það, sem hér er fjallað um, horfir þannig við, að útboð sama verks fór fram í fjór-um áföngum. Fór það í bága við fyrrgreindar reglur um útboð og vandaða útboðshætti. Eftir opnun útboða 20. júlí 1990 bar að taka afstöðu til þeirra á þeim fresti, sem þar hafði verið áskilinn, annað hvort með því að hafna tilboðunum öllum eða taka einhverju þeirra, sbr. nú 13. gr. laga nr. 65/1993. Tilkynna bar og bjóðendum um höfnun tilboða. Það var ekki gert, heldur aflað viðbótartilboða tiltekinna bjóðenda, fyrst fimm bjóðenda og síðan tveggja, í ákveðnar breytingar á útboðsverkinu. Það samrýmdist ekki þeim grundvallarsjónarmiðum, sem almennar útboðsreglur byggjast á, að eftir opnun tilboða í verk væri aflað tilboða í sama verk, jafnvel þótt þar væri um breytingar á verki að ræða. Við opnun tilboða er leynd um meginatriði tilboða rofin og jafnframt hefur opnast leið fyrir bjóðendum að hagnýta sér upplýsingar um tilboð annarra og bæta stöðu sína. Varð sú og reyndin í máli þessu, eins og viðurkennt hefur verið í bréfi smíðanefndar til mín frá 17. desember 1993. Var því um að ræða óeðlilega keppni bjóðenda með breytingum á tilboðsverðum. Þessir útboðshættir voru því fallnir til þess að valda tortryggni og grafa undan trausti á útboðum.

Í þessu sambandi er rétt að benda á, að ekki voru skýr mörk milli sumra þeirra verkþátta, sem tilheyrðu upphaflegu útboðsverki, og þeirra verkþátta, sem síðar var óskað tilboða í, svo sem var um breikkun skipsins. Þar við bætist, að umrædd viðbótartilboð fólu ekki í sér verulegar breytingar á því verki, sem boðið var út í upphafi. Þannig reyndist breikkun skipsins ekki vera nema 2,5% af heildarverði skipsins og breytingar þær, sem óskað var tilboða í síðar, í febrúar og mars 1991, voru samkvæmt fyrirliggjandi gögnum

ekki verulegar. Stóðu þessar breytingar út af fyrir sig naumast í vegi fyrir því, að gengið væri til samninga á grundvelli þeirra tilboða, sem opnuð voru 20. júlí 1990.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að við umrætt útboð á smíði Vestmannaeyjaferju hafi ekki verið nægilega gætt veigamikilla reglna um framkvæmd útboða.

IX.

Kvörtun A beinist einnig að því, hvaða háttur var hafður á opnun umræddra viðbótartilboða. Fyrirtækið kvartar enn fremur yfir því, að við opnun viðbótartilboðanna hafi hvorki fengist uppgefið, hverjir hefðu boðið né hverjar væru fjárhæðir tilboða. Þessi atriði tengjast þeim annmörkum á framkvæmd umrædds útboðs, sem að framan hefur verið fjallað um. Tel ég ekki ástæðu til að fjalla um þau sérstaklega.

X.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að við framkvæmd umrædds útboðs á smíði Vestmannaeyjaferju hafi ekki verið nægilega gætt veigamikilla reglna um útboð, svo sem nánari grein hefur verið gerð fyrir hér að framan.“

26.0. Vegamál.

26.1.

Girðingar. Viðhald. (Mál nr. 734/1992)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun samgönguráðuneytisins, að staðfesta synjun Vegagerðarinnar um greiðslu kostnaðar af viðhaldi girðingar með vegi í landi A. Synjun Vegagerðarinnar var byggð á því, að ekki væru skilyrði til þess, samkvæmt 7. gr. girðingarlaga nr. 10/1965, að Vegagerðin greiddi viðgerðarkostnað, en samkvæmt greininni skyldu bændur greiða þann kostnað, nema girðingin væri eingöngu í þágu vegarins. Umboðsmaður benti A á, að leita eftir mati í samræmi við 6. gr. laga nr. 10/1965, á því, hvort umrædd girðing væri eingöngu í þágu vegarins. Í umsögn úttektarmanna og jarðræktarráðunautar kom fram það álit, að girðingin þjónaði í engu hagsmunum ábúanda, en væri eingöngu í þágu vegarins. Leitaði A þá á ný eftir því við Vegagerðina, að Vegagerðin greiddi kostnað vegna viðhalds girðingarinnar á árinu 1991. Vegagerðin synjaði erindi A og staðfesti samgönguráðuneytið þá niðurstöðu.

Umboðsmaður rakti ákvæði 7. gr. girðingarlaga, og taldi ljóst af ákvæðinu, að í löggjöf væri ekki gengið út frá því að girðingar meðfram vegum væru í öllum tilvikum í þágu viðkomandi jarða, eins og haldið var fram af hálfu vegagerðarinnar. Enda þótt skýra yrði 7. gr. girðingarlaga svo, að réttlæt看legt væri að eigendur jarða og ábúendur sinnu viðhaldi girðinga og bæru kostnað af því gerði lagaákvæðið ráð fyrir undantekningu frá þessu ef að væri girðingin eingöngu í þágu vegarins skyldi Vegagerðin bera kostnað af viðhaldinu. Umboðsmaður vísaði til þess, að A hefði lagt fyrir Vegagerðina mat, samkvæmt 6. gr. girðingarlaga, sem Vegagerðin hefði ekki gert sérstakar athugasemdir við, þótt Vegagerðin hefði áður gert almennan fyrirvara um að hún skuldbindi sig ekki til að hlíta niðurstöðu matsmanna. Niðurstaða umboðsmanns var að A hefði gert eðlilegar og réttmætar ráðstafanir til að afla sér sönnunar um greiðsluskyldu Vegagerðarinnar og taldi umboðsmaður, að samkvæmt orðalagi 7. gr. girðingarlaga, og í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti hefði Vegagerðin sem stjórnvaldi borið að taka afstöðu til mats þess, sem fyrir lá og kröfu um greiðslu kostnaðar. Tækist vegagerðinni ekki að hnekkja því mati leiddu lög til þeirrar niðurstöðu að viðhaldskostnaður félli á vegagerðina. Umboðsmaður beindi þeim filmælum því til Vegagerðarinnar, að málið yrði tekið til meðferðar að nýju, og afgreitt í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í álitinu.

I.

Hinn 9. desember 1992 leitaði til mín A., og kvartaði yfir þeirri ákvörðun samgönguráðuneytisins frá 4. nóvember 1992, að staðfesta synjun Vegagerðar ríkisins um greiðslu kostnaðar af viðhaldi girðingar með Y-vegi í landi X.

Í júní 1982 gerðu Vegagerð ríkisins og eigandi jarðarinnar X með sér samkomulag um lagningu Norðurlandsvegur um land jarðarinnar. Um girðingar meðfram veginum var það eitt tekið fram, að vegagerðin myndi „ . . . leitast við að haga frágangi girðinga í giljum á þann veg að tillit sé tekið til snjóþunga og vatnavaxta“. Í samkomulaginu var ekki að finna fyrirmæli um, hvernig skyldi haga viðhaldi girðinga meðfram veginum. Umræddur vegur var síðan lagður um afgirt heimaland X. Samkvæmt upplýsingum A liggur hluti vegarins allhátt og er girðingarstæði meðfram veginum afar snjóþungt. Því er viðhald girðingarinnar mikið. Á árinu 1986 leitaði A eftir því, að Vegagerð ríkisins tæki þátt í kostnaði af viðhaldi umræddra girðinga. Í svarbréfi vegagerðarinnar 3. nóvember 1986 er því lýst, að girðingarnar með veginum hafi verið reistar í samræmi við 9. gr. girðingarlaga nr. 10/1965

og að um viðhald þeirra fari samkvæmt 7. gr. sömu laga. Hafi þetta verið ljóst við samningsgerðina. Síðan segir í bréfi vegagerðarinnar:

„Það skal tekið fram að eiganda [X] var boðið, að ristarhlið skyldu sett upp á landamerkjum í stað girðingar meðfram veginum, en hann hafnaði því fyrirkomulagi. Vegagerð ríkisins sér um viðhald ristarhliða og með þeirri lausn hefði landeigandi að sjálfsögðu losnað við viðhald þeirra girðinga sem nú eru meðfram Norðurlandsvegi í landi [X].“

Að tilhlutan Stéttarsambands bænda létu héraðsráðunautarnir [G] og [T] í té umsögn 28. júlí 1987 vegna framangreinds máls. Í umsögn ráðunautanna kemur fram, að þeir telji með tilvísun til 7. gr. girðingarlaga réttmætt að meta, að hve miklum hluta girðingarnar séu „eingöngu í þágu vegarins“. Þá segir í bréfi héraðsráðunautanna:

„Varðandi þá umsögn lögfræðings Vegagerðar ríkisins að boðin hafi verið ristarhlið beggja megin landsins í stað girðinga skal bent á að hefði sá kostur verið valinn hefði viðhald ristahliðanna tvímælalaust lent á Vegagerðinni, þá hefði einnig vegna umferðar fjár í afgirtu heimalandi verið óforsvaranlegt að leggja veg með 90 km hámarkshraða óvarinn gegnum landið bæði með tilliti til hagsmuna vegfarenda og ábúenda.

Þá skal og nefnt að þjóðvegur um vesturhluta [. -dals] liggur gegnum tún [X] og girðingum meðfram þeim vegi halda ábúendur [X] við.

Því teljum við réttmætt að Vegagerð ríkisins haldi við girðingum beggja megin [Y-vegar] í landi [X] og göngum undir veginn þó að frádregnum 300 m. kafla girðinga ofan vegarins.“

Hinn 7. maí 1990 óskaði Stéttarsamband bænda eftir því, að samgönguráðherra hlutaðist til um lausn málsins á grundvelli umsagnar héraðsráðunautanna frá 28. júlí 1987. Í svarbréfi samgönguráðuneytisins, dags. 13. júlí 1990, sagði meðal annars:

„Samkvæmt afdráttarlausu orðalagi 7. gr. girðingarlaga nr. 10/1965, bera viðkomandi bændur viðhaldskostnað á girðingum sem Vegagerð ríkisins hefir sett upp skv. 11. gr. laganna. Undantekning er þó gerð ef girðingin er „eingöngu í þágu vegarins“.

Umrædd girðing meðfram [Y-vegi], í landi [X], var sett vegna kröfu eiganda jarðarinnar sem taldi að ristarhlið, staðsett á veginum sitt hvoru megin við landamæri [X] væri eigi nægileg varnaðarráðstöfun, þar sem hætta væri á að fé færi um veginn. Vegagerð ríkisins hafði þó boðið eiganda jarðarinnar að setja upp ristarhlið í stað girðingar. Hefðu slík hlið verið sett upp, hefði Vegagerð ríkisins borið kostnað vegna viðhalds á þeim. Ljóst er, að girðing meðfram veginum er ekki „eingöngu í þágu vegar“, heldur fyrst og fremst til varnar því að búfénaður fari um veginn.

Lögin heimila ekki undantekningu frá áður nefndri reglu um viðhaldskostnað og sökum þess hve 7. gr. girðingarlaga er afdráttarlaus um umrætt efni, getur ráðuneytið ekki, að óbreyttum lögum, mælt fyrir um aðra skipan mála. Það athugast, að eigandi [X] fékk á sínum tíma fullar bætur vegna lagningar vegarins.“

II.

Með skriflegri kvörtun 14. september 1990 leitaði A til mín út af þeim ágreiningi, sem var um það, hver skyldi bera kostnað af viðhaldi umræddra girðinga. Eftir að hafa kynnt mér efni kvörtunarinnar og þau gögn, sem henni fylgdu, tilkynnti ég A niðurstöðu mína í bréfi, dags. 30. nóvember 1990. Í bréfi mínu kom eftirfarandi fram:

„Í samkomulagi því, sem gert var milli Vegagerðar ríkisins og eigenda jarðarinnar [X] hinn 23. júní 1982, er ekki fjallað um viðhald þeirra girðinga, sem Vegagerðin reisti vegna lagningar Norðurlandsvegur um land [X]. Girðingar þessar voru reistar í samræmi við 11. gr. girðingarlaganna nr. 10/1965, sbr. lög nr. 41/1971. Samkvæmt lokaákvæði 1. mgr. 7. gr. sömu laga skulu viðkomandi landeigendur (bændur) bera viðhaldskostnað þeirra girðinga, sem Vegagerðin setur upp „nema girðingin sé eingöngu í þágu vegarins, sbr. 9. gr. [nú 11. gr.]“. Ekki segir hins vegar í ákvæðinu, hvernig skorið skuli úr því, hvort girðing sé eingöngu í þágu vegarins. Í 6. gr. laganna er ákvæði um að nánar tilgreindir matsmenn skuli skera úr ágreiningi um hvers konar girðingu skuli setja, eða um aðra framkvæmd verksins. Á nokkrum stöðum í lögum segir að úr ágreiningi skuli leyst með mati skv. 6. gr. Ég tel því eðlilegt að líta svo á, að löggjafinn hafi ætlast til þess að um mat á því, hvort girðing sé eingöngu í þágu vegar, sé fylgt hinum almennu matsreglum laganna, þ.e. 6. gr. Þar sem slíkt mat kynni að hafa verulega þýðingu, ef til dómsmáls kæmi vegna ágreinings um viðhaldskostnaðinn, væri rétt að leita fyrirfram eftir afstöðu Vegagerðar ríkisins, hvort gerðar séu athugasemdir við að matsmenn skv. 6. gr. skeri úr um hið tilgreinda atriði. Hugsanlegt væri og að aðilar kæmu sér saman um að fá dómkvadda matsmenn til að leggja mat á umræddar girðingar eða afla slíks mats, ef því er mótmælt af hálfu Vegagerðarinnar að fylgja eigi 6. gr.

Það skal tekið fram að ég tel að umsögn þeirra [G] og [T] frá 28. júlí 1987 komi ekki í stað mats skv. 6. gr. laga nr. 10/1965. Samkvæmt þeirri grein skulu úttektarmenn hreppsins og jarðræktarráðunautar hlutaðeigandi héraðs skera úr um ágreininginn nema sérreglur þeirrar greinar eigi við.

Á meðan ekki hefur verið leitað þeirra leiða, sem ætla verður að 7. gr. laga nr. 10/1965 geri ráð fyrir, og eigi liggur fyrir, hver verði afstaða hlutaðeigandi stjórnvalda til niðurstöðu slíks mats, eru ekki uppfyllt skilyrði laga til þess að umboðsmaður Alþingis geti fjallað frekar um kvörtun yðar. Er afskiptum mínum af ofangreindu máli því lokið í samræmi við 8. gr. í reglum nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

III.

Með bréfi, dags. 4. mars 1991, leitaði A til Vegagerðar ríkisins og óskaði eftir því, að ágreiningi um viðhald girðinganna yrði skotið til úrskurðar úttektarmanna H-hrepps og jarðræktarráðunauts Búnaðarsambands P. Jafnframt vísaði A til þess, að unnt væri að fá dómkvadda matsmenn til þess að leggja mat á girðingarnar. Í svarbréfi vegagerðarinnar 21. mars 1991 sagði m.a:

„Hér með er sú afstaða Vegagerðar ríkisins ítrekuð, að girðingar meðfram vegum séu í þágu viðkomandi jarða og því sé ekki heimilt samkvæmt 7. gr. girðingarlaganna nr. 10/1965 að taka þátt í viðhaldskostnaði.

Vegagerð ríkisins leggst ekki gegn því, að umræddu máli verði vísað til úrskurðar úttektarmanna og jarðræktarráðunautar eða dómkvaddra matsmanna. Hins vegar mun stofnunin ekki taka þátt í hugsanlegum kostnaði þess vegna og skuldbinda sig ekki til þess að hlíta niðurstöðu þessara aðila vegna þeirra hagsmuna sem í húfi eru og þess fordæmisgildis sem niðurstaða kynni að hafa.“

Í umsögn úttektarmanna og jarðræktarráðunautar búnaðarsambands P frá 3. júlí 1991 kemur fram:

„Vegur um [Y] var lagður á árunum 1982–1983. Þessi vegur liggur þvert um land [X], 300–400 m ofan við bæjarhúsin. Vegagerðin girti veginn af, báðu megin vegarins á árunum 1983–1984.

Árið 1978 hafði ábúandi [X] girt allt land jarðar sinnar með fjárheldri girðingu. Þessi girðing náði upp í hæstu drög [. . .] og var alls 6250 m löng. Önnur girðing er innan þessarar girðingar til að auðvelda nýtingu landsins. Annar vegur er þvert um land jarðarinnar niður við [á]. Sá vegur þjónar fyrir þennan bæ og aðra norðar í dalnum. Girðingum meðfram þessum vegi heldur ábúandinn við, og um þær er ekki deilt.

[Y-vegur], hefur valdið ábúanda [X] verulegs óhagræðis, bæði með tvískiptingu beitarslandsins og eins þarf að sækja á tún ofar í heiðina. Þá þarf að fara yfir þennan veg. Þetta getur verið hættuspil vegna mikils umferðarþunga og ökuhraða, einmitt á þessum stað. Þá þarf að opna eitt hlið þegar þessi leið er farin. Vegagerðin hefur að hluta viðurkennt þessi sjónarmið, með því að setja niður eitt ristarhlið til að auðvelda yfirkeyrsluna og eins með tveimur undirgöngum undir þjóðveginn, til að reyna að tengja saman beutilandið. Þetta nýtist oft vel, nema við smalanir. Það er því augljóst að Vegagerðin sjálf telur að vegurinn sé bóndanum til óþurftar og hefur því reynt að auðvelda honum nýtingu landsins með ofangreindum aðgerðum.

Það er samdóma álit undirritaðra, að vegurinn þjóni í engu hagsmunum ábúanda jarðarinnar [X]. Við lítum svo á, að girðingin meðfram honum sé eingöngu í þágu vegarins, og komi jörðinni ekki að neinu leyti til góða.

Viðhald girðingarinnar, sem er ca 3,6 km að lengd, er dýrt, því víða eru snjóþyngsli í girðingarstæðinu.

Girðingin er að okkar áliti veruleg kvöð á ábúanda þessarar jarðar.“

Hinn 20. september 1991 óskaði A eftir því, í samræmi við framangreinda umsögn, að Vegagerð ríkisins greiddi kostnað vegna viðhalds girðingarinnar á árinu 1991 samkvæmt framlögðum reikningi. Jafnframt óskaði A eftir því, að Vegagerð ríkisins kostaði framvegis viðhald girðinganna. Í svarbréfi vegagerðarinnar 18. október 1991 sagði m.a.:

„Svo sem fram kom í bréfi Vegagerðar ríkisins til yðar dags. 21.03.1991 er það afstaða Vegagerðarinnar, að girðingar meðfram vegum séu í þágu viðkomandi jarða, og því sé ekki heimilt samkvæmt 7. gr. girðingarlaga nr. 10/1965 að taka þátt í viðhaldskostnaði. Jafnframt er tekið fram í nefndu bréfi, að Vegagerðin skuldbindi sig ekki til að hlíta niðurstöðu úttektarmanna [H-hrepps] og jarðræktarráðunautar um þetta efni.

Með vísan til nefndrar 7. gr. girðingarlaga er ekki talið heimilt að greiða umræddan reikning og er hann hér með endursendur.“

Með bréfi 20. janúar 1992 skaut A synjun vegagerðarinnar til samgönguráðherra. Í svarbréfi samgönguráðuneytisins frá 4. nóvember 1992 sagði:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 20. janúar 1992, þar sem óskað er eftir að samgönguráðherra hlutist til um að Vegagerð ríkisins greiði reikning þann sem ábúandi [X] hefur sent Vegagerð ríkisins vegna viðhalds á vegargirðingum meðfram [Y-vegi] í landi [X] á árinu 1991.

Ráðuneytið er ekki í aðstöðu til að verða við erindi yðar þar sem ákvæði laga um girðingar kveða skýrt á um viðhaldskostnað á girðingum sem Vegagerð ríkisins hefur sett upp, sbr. ljósrit meðfylgjandi bréfs ráðuneytisins dags. 13. júlí 1990 sem það ritaði Stéttarsambandi bænda vegna máls þessa.“

IV.

Með bréfi, dags. 26. janúar 1993, óskaði ég eftir því, að samgönguráðuneytið, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Umbeðin gögn og skýringar bárust mér með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 3. febrúar 1993. Þar segir meðal annars:

„Eins og fram kemur í bréfi ráðuneytisins dags. 4. nóvember 1992 til [A] telur ráðuneytið sig ekki í aðstöðu til að verða við erindi hans þar sem ákvæði laga um girðingar kveða skýrt á um viðhaldskostnað á girðingum sem Vegagerð ríkisins hefur sett upp, sbr. ljósrit meðfylgjandi bréfs ráðuneytisins dags. 13. júlí 1990 sem það ritaði Stéttarsambandi bænda vegna máls þessa.“

Með bréfi, dags. 22. febrúar 1993, gaf ég A kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera í tilefni af framangreindum skýringum samgönguráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 4. mars 1993.

V.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 1. febrúar 1994, sagði:

„Girðing sú, sem kvörtunin fjallar um, var lögð samkvæmt 11. gr. girðingarlaga nr. 10/1965. Þar segir, að þegar vegur er lagður gegnum tún, ræktunarland, engjar eða girt beiti-land, skuli sá, sem veginn leggur, girða báðum megin vegarins eða leggja til ristarhlið ásamt grindarhliði, ef vegamálastjóri telur það hentugra. Land X, sem Y-vegur var lagður um, var afgirt beiti-land, og samkvæmt greindu lagaákvæði bar Vegagerð ríkisins að girða báðum megin vegarins, nema vegamálastjóri teldi hentugra að leggja til ristarhlið ásamt grindarhliði. Það var því á forræði vegamálastjóra að ákveða, hvor leiðin yrði farin í þessu efni og þess vegna verður ekki séð, að það hafi hér þýðingu um viðhaldsskyldu á girðingunni, þó að eigandi X hafi hafnað því að ristarhlið yrðu sett upp.“

Af hálfu Vegagerðar ríkisins er þeirri kröfu A, að vegagerðin sinni viðhaldi umræddrar girðingar í samræmi við niðurstöðu í mati úttektarmanna og jarðræktarráðunauts, synj- að með þeim rökum, að það sé „afstaða Vegagerðar ríkisins, að girðingar meðfram vegum séu í þágu viðkomandi jarða og því sé ekki heimilt samkvæmt 7. gr. girðingarlaga nr. 10/1965 að taka þátt í viðhaldskostnaði.“ Samgönguráðuneytið hefur einnig hafnað erindi A og vísar til þess, að ákvæði laga um girðingar kveði skýrt á um viðhaldskostnað vegna girðinga, sem Vegagerð ríkisins hefur sett upp.

Í 7. gr. girðingarlaga nr. 10/1965 segir:

„Viðhaldskostnaður allra girðinga greiðist í sömu hlutföllum og stofnkostnaður nema þeirra girðinga, er vegagerðin setur upp (sbr. [11.] gr.), þar bera viðkomandi bændur viðhaldskostnaðinn nema girðingin sé eingöngu í þágu vegarins, sbr. [11.] gr.“

Af þessu ákvæði er ljóst, að í löggjöf er ekki gengið út frá því, svo sem haldið er fram af Vegagerð ríkisins, að girðingar meðfram vegum séu í öllum tilvikum í þágu viðkomandi jarða. Hins vegar verður að skýra 7. gr. girðingarlaga svo, að almennt sé miðað við, að girðingar, sem vegagerðin reisir meðfram vegum, leiði til svo verulegra hagsbóta fyrir eigendur viðkomandi jarða, að réttlætánlegt sé að eigendur þeirra og þeir, sem þar búa, sinni viðhaldi girðinganna og beri kostnað af því. Lagaákvæðið kveður þó skýrt á, að frá þessu geti verið sú undantekning, að girðingin sé eingöngu í þágu vegarins, og skal þá Vegagerð ríkisins bera kostnað af viðhaldinu. Girðingarlög eða lagareglur um Vegagerð ríkisins hafa ekki að geyma bein ákvæði um, hvornig skorið skuli úr því, hvenær girðing er „eingöngu í þágu vegarins“.

Ég hef áður í bréfi, dags. 30. nóvember 1990, lýst þeirri skoðun minni, að eðlilegast sé

að líta svo á, að löggjafinn hafi ætlast til þess, að um mat á því, hvort girðing sé eingöngu í þágu vegar, sé fylgt hinum almennu matsreglum laganna, þ.e. 6. gr. girðingarlaga. Í þessu máli liggur fyrir, að A, eigandi X, hefur lagt fyrir Vegagerð ríkisins mat, sem aflað er í samræmi við 6. gr. girðingarlaga. Af hálfu vegagerðarinnar er synjun um greiðslu viðhaldskostnaðar, eins og fyrr sagði, byggð á því, að 7. gr. girðingarlaga heimili ekki greiðslu þessa kostnaðar, en ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við niðurstöðu matsmanna, þó að vegagerðin hafi áður gert þann almenna fyrirvara, að hún skuldbindi sig ekki til að hlíta niðurstöðu matsmanna „vegna þeirra hagsmuna sem í húfi eru og þess fordæmisgildis sem niðurstaða kynni að hafa“.

Hér er aðstaðan sú, að eigandi jarðarinnar X hefur gert eðlilegar og réttmætar ráðstafanir til að afla sér sönnunar um skyldu Vegagerðar ríkisins til greiðslu á umræddum viðhaldskostnaði. Sú afstaða Vegagerðar ríkisins og samgönguráðuneytisins, að lög heimili ekki greiðslu á þessum kostnaði, er ekki í samræmi við orðalag 7. gr. girðingarlaga, heldur þarf að taka afstöðu til þess, hvort undanþáguákvæði greinarinnar eigi hér við. Telja verður, að í samræmi við vandaða stjórnvísun hafi Vegagerð ríkisins sem stjórnvaldi borið að taka afstöðu til mats þess, sem fyrir lá, og kröfu um greiðslu kostnaðar. Takist Vegagerð ríkisins ekki að hnekkja því mati, að umrædd girðing sé „eingöngu í þágu vegarinnar“, leiða lög til þeirrar niðurstöðu, að viðhaldskostnaðurinn falli á vegagerðina.

Það eru því tilmæli mín til samgönguráðuneytisins, að það beiti sér fyrir því, að mál þetta verði að nýju tekið til meðferðar af Vegagerð ríkisins og verði afgreitt í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan.“

VI.

Með bréfi, dags. 4. nóvember 1994, óskaði ég eftir upplýsingum hjá samgönguráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitinu. Svar samgönguráðuneytisins er dags. 21. desember 1994. Þar segir:

„Ráðuneytinu hefur borist bréf dags. 11. ágúst sl. frá [A], þar sem óskað er eftir skýringum í framhaldi af áliti Umboðsmanns Alþingis og hvers megi vænta í máli hans. Ráðuneytið svaraði bréfi hans með bréfi dags. 20. desember sl.

Við meðferð frumvarps til vegalaga á Alþingi á 117. löggjafarþingi urðu miklar umræður á fundum samgöngunefndar Alþingis um viðhaldskostnað girðinga í tengslum við 56. gr. frumvarpsins um bann við lausagöngu búfjár þar sem girt er báðum megin vegar. Frumvarpið var samþykkt sem vegalög nr. 45/1994. Samgöngunefnd gerði að tillögu sinni að samgönguráðherra skipaði nefnd til að endurskoða lagaákvæði VII. kafla frumvarpsins og á grundvelli þeirrar athugunar yrði lagt fram frumvarp um framtíðartilhögun þessara mála. Með bréfi dags. 7. september 1994 skipaði samgönguráðherra nefnd til að gera tillögur til samgönguráðuneytis um framtíðartilhögun þessara mála og nauðsynlegar lagabreytingar í því efni. Nefnd þessi skilaði tillögum sínum til ráðherra með bréfi dags. 2. desember sl. sem fylgir hjálagt. Nefndin gerði m.a. að tillögu sinni að viðhaldskostnaður girðinga með stofnvegum og tengivegum greiðist að jöfnu af landeiganda og veghaldara (Vegagerðinni).

Eins og mál jarðarinnar [X] er vaxið, og með hliðsjón af áliti Umboðsmanns Alþingis og tillögum nefndar sem samgönguráðherra skipaði til að fjalla um viðhaldskostnað girðinga hefur samgönguráðuneytið ákveðið í samráði við Vegagerðina að hún greiði reikning sem [A] framvísar vegna kostnaðar sem sannanlega hefur stofnast vegna viðhalds girðinga við umræddan veg. Hins vegar munu almennar reglur vegalaga gilda í framtíðinni um greiðslu viðhaldsins, þ.e. þær reglur sem felast í frumvarpi til laga um breytingu á vegalögum nr. 45/1994 verði frumvarpið að lögum.“

Fyrrgreint frumvarp varð ekki að lögum á 118. löggjafarþingi.

27.0. Ökuréttindi.

27.1. Endurveiting ökuréttinda. Álitsumleitan. (Mál nr. 807/1993)

A kvartaði yfir því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði synjað umsókn hans um að fá ökuréttindi á ný, en hann hafði með dómi verið sviptur ökuleyfi ævilangt frá 6. júní 1985 að telja.

Umboðsmaður taldi að ekki yrði séð af gögnum málsins, að synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefði verið byggð á röngum forsendum eða ólögmetum sjónarmiðum, eða að hún hefði að öðru leyti verið bersýnilega ósanngjörn. Taldi hann því ekki ástæðu til athugasemda við niðurstöðu ráðuneytisins.

Umboðsmaður taldi ástæðu til að víkja almennt að meðferð mála um endurveitingu ökuréttinda. Benti hann á, að í 2. mgr. 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 væri kveðið svo á, að endurveitingu skyldi því aðeins heimila að sérstakar ástæður mæltu með því, en áður skyldi leita umsagnar lögreglustjóra. Með vísan til eldri laga svo og lögskýringargagna taldi umboðsmaður, að með orðunum „sérstakar ástæður“ væri aðallega vísað til þess, að viðkomandi hefði sýnt reglusemi og að ekki væru lengur fyrir hendi þær ástæður, sem ökuleyfissviptingin byggðist á. Að því er snerti umsögn lögreglustjóra, sem leita skyldi samkvæmt lagaákvæðinu, benti hann á, að svo slík álitsumleitan næði þeim tilgangi, að upplýsa mál eða draga fram málefnaleg sjónarmið, sem hafa bæri í huga við úrlausn, yrðu slíkar umsagnir að vera rökstuddar. Kæmi það dóms- og kirkjumálaráðuneytinu almennt að litlum notum við undirbúning og rannsókn máls að vita um niðurstöðu lögreglustjóra, fengi ráðuneytið ekki jafnframt upplýsingar um þau sjónarmið og gögn, sem leiddu til niðurstöðunnar, svo sem um afskipti lögreglu af umsækjanda.

I.

Hinn 5. apríl 1993 leitaði til mín A og kvartaði yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði með bréfi 1. mars 1993 synjað umsókn hans um að fá ökuréttindi á ný.

Með bréfi 2. október 1992 óskaði lögmaður A eftir því, að honum yrði veitt ökuréttindi á ný, en hann hafði með dómi sakadóms Reykjavíkur, uppkveðnum 19. desember 1985, verið sviptur ökuleyfi ævilangt frá 6. júní 1985 að telja. Í bréfinu vísaði lögmaðurinn til þess, að sviptingin hefði staðið lengur en 5 ár, sbr. 1. mgr. 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, sbr. áðurgildandi 4. mgr. 80. gr. umferðarlaga nr. 40/1968, og að A þyrfti á réttindunum að halda vegna atvinnu sinnar. Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 1. mars 1993 er upplýst, að umsókn A hafi verið send lögreglustjóranum í Reykjavík til umsagnar, og hafi umsögn hans borist ráðuneytinu 17. desember 1992, en þar komi fram:

„Engin breyting hefur orðið á ástandi [A] frá síðustu umsögn lögreglustjóra um samskonar umsókn [A], sbr. bréf embættisins til ráðuneytisins dagsett 4. nóvember 1991. Með vísun til þess bréfs og ástands [A] treystir lögreglustjórinn í Reykjavík sér ekki til að mæla með því að [A] verði veitt heimild til að öðlast ökuleyfi á ný“.

Þá segir svo í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins:

„Með skírskotun til ofangreindrar umsagnar lögreglustjórans í Reykjavík, telur ráðuneytið eigi unnt að verða við beiðni yðar.

Meðfylgjandi eru ljósrit tilvitnaðra umsagna lögreglustjórans í Reykjavík, ásamt ljósriti af bréfi ráðuneytisins til umbjóðanda yðar, dags. 18. nóvember 1991.“

Þá umsókn, sem vísað er til í umsögn lögreglustjórans í Reykjavík, lagði A fram 21. maí 1991. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið afgreiddi umsóknina með bréfi 18. nóvember 1991. Í bréfi ráðuneytisins segir, að erindi A hafi, samkvæmt fyrirmælum 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, verið sent lögreglustjóra til umsagnar. Á grundvelli umsagnar hans frá 4. nóvember 1991 og læknisvottorðs, dags. 29. október 1991, synjaði ráðuneytið umsókn hans. Í umsögn lögreglustjórans í Reykjavík frá 4. nóvember 1991 sagði:

„Þetta er þriðja umsókn [A] þess eðlis, sem lögreglustjóra hefur borist frá því á fyrra ári. Í bréfum lögreglustjóra til ráðuneytisins dagsettum 27. apríl 1990 og 4. mars 1991 voru gefnar neikvæðar umsagnir um beiðnir [A] um að fá að taka ökuþróf á ný.

Í meðfylgjandi yfirlitum [. . .], lögreglumanns, dagsettum 5. júní og 26. september s.l., kemur fram, að [A] hefur fjórum sinnum komið við sögu lögreglunnar á þessum tíma til viðbótar því, sem fram kemur á yfirliti [lögreglumannsins] dagsettu 7. janúar s.l.

Með hliðsjón af ferli [A] undanfarin ár, hegðun hans, framkomu og annarlegu ástandi í sífelldum heimsóknum hans og hringingum til embættisins sem og meðfylgjandi læknisvottorði læknis hans, [. . .], dagsettu 29. október s.l., getur lögreglustjórinn í Reykjavík ekki mælt með því að [A] verði veitt heimild til að öðlast ökuleyfi á ný. Verður ekki að vænta annarrar niðurstöðu fyrr en gagnger breyting hefur orðið á ástandi [A].“

Í læknisvottorði því, er fylgdi bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 18. nóvember 1991 og einnig er vísað til í framangreindri umsögn lögreglustjórans í Reykjavík, segir:

„[A] hefur beðið mig um að skrifa þér fáeinar línur varðandi beiðni hans um að fá aftur ökuleyfi á götum bæjarins.

[A] hefur verið sjúklingur minn frá því snemma árs 1991 og hefur margsinnis legið inni á afeitrunardeild/geðdeild Landspítala frá þeim tíma, bæði vegna geðsjúkdóms, ofdrykkju og annarrar vímuefnaneyslu. Árangur meðferðar hefur nokkuð látið á sér standa, sérstaklega vegna þess, að [A] hefur ekki fundið hjá sér hvöt til þess að stöðva drykkju sína og efnaneyslu. Það er þó í áttina að frá því í júní sl. hefur hann verið til samvinnu varðandi geðlyf og hefur tekið þau skv. því sem honum hefur verið ráðlagt hér, með þeim árangri að minna ber á ummerkjum geðveiki þó enn sé langt í land, og veruleg endurhæfing geti ekki hafist, fyrr en [A] hættir drykkju og vímuefnanotkun. Í sumar hefur [A] verið meira og minna í stöðugri áfengisneyslu og augljóst er að á því sviði hefur enginn árangur orðið enn.“

II.

Hinn 19. apríl 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmanns Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins. Mér bárust gögn málsins með bréfi ráðuneytisins 26. apríl 1993. Með bréfi 1. júní 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að fram kæmi afstaða ráðuneytisins til eftirtalinna atriða:

- „1) Hvaða atriði dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi lagt til grundvallar því mati sínu, að ekki hafi verið unnt að verða við umsókn [A].
- 2) Hvað nánar sé átt við í umsögn lögreglustjórans í Reykjavík á þá leið, að ekki hafi orðið breyting á „ástandi“ [A] frá umsögn lögreglustjórans í Reykjavík 4. nóvember 1991 og á hvaða gögnum og upplýsingum sú niðurstaða sé byggð.“

Ennfremur óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um, hvernig staðið væri að framkvæmd mála, þegar dóms- og kirkjumálaráðherra heimilaði að veita umsækjanda ökuréttindi að nýju samkvæmt 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 og þá sérstaklega hvort honum væri gert að fara í almennt ökuþróf að nýju og hvort athugun færi fram á því, að umsækjandi uppfyllti almennt skilyrði 48. gr. laga nr. 50/1987 til þess að fá ökuskipteini. Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 10. júní 1993 sagði meðal annars:

„Ráðuneytið telur að skort hafi á að ofangreindur umsækjandi uppfylli það skilyrði 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, að sérstakar ástæður mæli með endurveitingu, til að veita megi honum heimild til að öðlast ökurétt á nýjan leik. Umsækjandi hefur neytt áfengis í óhófi og hefur jafnframt átt við andlega vanheilsu að stríða, eins og nánar kemur fram í gögnum málsins.

Til grundvallar úrlausn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 1. mars sl. um umsókn [A], liggja upplýsingar um andlega vanheilsu og áfengissýki umsækjanda er fram koma í umsögnum lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 27. apríl 1990, 4. nóvember 1991 og 14. desember 1992 og fylgigögnum með þeim. Eins og þar getur nánar hefur lögregla margsinnis þurft að hafa afskipti af umsækjanda vegna ölvunar á umliðnum árum.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið leggur þann skilning í tilvitnuð orð í umsögn lögreglustjórans í Reykjavík, að engin breyting hafi orðið á ástandi umsækjanda sem máli skipti í umfjöllun um umsókn hans um ökuréttindi að svo komnu máli (þótt hann hafi e.t.v. staðið sig vel í nokkra mánuði). Ráðuneytið telur að þetta álit lögreglustjórans sé einkum byggt á vottorði [. . .] geðlæknis, dags. 5. júní 1992, en einnig öðrum fyrirliggjandi gögnum, eðli málsins samkvæmt.

Þegar dóms- og kirkjumálaráðherra veitir umsækjanda heimild til að öðlast ökurétt að nýju, sendir ráðuneytið bréf til viðkomandi lögreglustjóra þar sem honum er heimilað að gefa út ökuskipteini til handa umsækjanda, enda standist hann þróf í akstri, umferðarlöggjöf og meðferð ökutækis, sbr. 2. mgr. 53. gr. umferðarlaga.

Hvorki í umferðarlögum né reglugerð um ökukennslu, próf ökumanna o.fl. nr. 787 13. desember 1983 með áorðnum breytingum, er mælt fyrir um að lögreglustjóri skuli kanna hvort umsækjandi, sem fengið hefur heimild til að öðlast ökurétt á ný eftir sviptingu, uppfyllir almennt skilyrði til þess að fá ökurétt. Ef um mann er að ræða sem aldrei hefur gengist undir ökuþróf, gegnir þó öðru máli, því þá hefur aldrei verið kannað hvort hann uppfyllir hin almennu skilyrði.

Að öðru leyti má vísa um þessi efni til ofangreindrar reglugerðar.

Þess er vænst að svar þetta sé fullnægjandi hr. umboðsmaður, en ráðuneytið mun að sjálfsögðu veita frekari upplýsingar ef þess er óskað.“

Hinn 22. júní 1993 bárust mér frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu frekari almennar upplýsingar um umsóknir til að öðlast ökuréttindi að nýju. Þar segir:

„Samkvæmt 2. mgr. 106. gr. umferðarlaga er endurveiting ökuréttinda því aðeins heimil að sérstakar ástæður mæli með því, en áður skal leitað umsagnar viðkomandi lögreglustjóra.

Þegar ráðuneytinu berst umsókn um endurveitingu sem telst fullnægja skilyrðum 1. mgr. 106. gr. umferðarlaga er hún send lögreglustjóra til umsagnar. Umsögn lögreglustjóra byggist að jafnaði á þeim gögnum sem umsókninni fylgja. Umsögnin hlýtur þó einnig að byggjast á gögnum sem lögreglustjóri kann að hafa um reglusemi og áreiðanleika umsækjanda eða tilefni kann að öðru leyti að vera til að afla, sbr. til hliðsjónar 5. gr. reglugerðar nr. 787/1983.

Rétt er að taka fram að ekki er áskilið að læknisvottorð fylgi umsókn vegna endurveitingar og slíkt vottorð fylgir umsókn að jafnaði ekki. Tílefni getur hins vegar verið til að afla vottorðs læknis, og ljóst er að sá sækir um endurveitingu ökuréttinda þarf að uppfylla skilyrði til að öðlast ökuskrírteini, með sama hætti og hver sá sem hefur öðlast það, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 53. gr. umferðarlaga.

Ákvörðun ráðuneytis um endurveitingu ökuréttar er jafnan tilkynnt umsækjanda sjálfum og lögreglustjóra sem í hlut á. Í tilkynningu ráðuneytisins um endurveitingu réttar samkvæmt ökuskrírteini er þá tekið fram að endurveitingin sé háð því að hlutaðeigandi standist ökuþróf, sbr. 2. mgr. 53. gr. umferðarlaga. Ef um er að ræða réttindi til að stjórna bifreið felur áskilnaðurinn í sér að umsækjandinn gangist undir almennt ökuþróf, og gildir það einnig um þann sem hefur öðlast aukin ökuréttindi.

Ef ökuskrírteini umsækjanda er enn í gildi afhendir lögreglustjóri honum skírteinið að afloknu prófi. Ef skírteinið er glatað eða skemmt verður gefið út samrit, sbr. 47. gr. reglugerðar nr. 787/1983, og er þá ekki krafist nýrra gagna. Sama er ef nýtt ökuskrírteini er gefið út í stað eldra skírteinis þegar gildistími þess hefur verið framlengdur samkvæmt 1. mgr. í ákvæði til bráðabirgða við umferðarlögin.

Ef gildistími ökuskrírteinis er útrunninn fer um endurnýjun þess eftir reglum þar um og verða gögn þá lögð fram í samræmi við það, sbr. 46. gr. reglugerðar nr. 787/1983. Ef hlutaðeigandi hefur hins vegar aldrei öðlast ökuskrírteini sendir hann lögreglustjóra umsókn með venjubundnum hætti, sbr. I. kafla reglugerðarinnar.“

Hinn 15. júní og 12. júlí 1993 gaf ég A kost á að gera athugasemdir við fyrrgreind bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

IV.

1.

Rökstuðningur og niðurstaða umboðsmanns í álit frá 24. febrúar 1994, hljóðar svo:
„A var sviptur ökuréttindum ævilangt með dómi sakadóms Reykjavíkur 19. desember 1985. Með bréfi, dags. 2. október 1992, óskaði lögmaður A að honum yrði veitt ökuréttindi á ný. Með bréfi, dags. 1. mars 1993, synjaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið umsókn hans.

Starfsmenn mínir hafa rætt nokkrum sinnum við A og kannað hagi hans. Þá hef ég rannsakað þau gögn, sem fyrir mig hafa verið lögð. Þar sem ekki verður séð af gögnum málsins, að synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hafi verið byggð á röngum forsendum eða ólögætum sjónarmiðum eða að öðru leyti verið bersýnilega ósanngjörn, tel ég ekki ástæðu til athugasemda við niðurstöðu ráðuneytisins.

2.

Ég tel ástæðu til að víkja hér almennt að meðferð mála um endurveitingu ökuréttinda.

Um endurveitingu ökuréttinda er fjallað í 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, sbr. 30. gr. laga nr. 44/1993. Þar kemur fram, að dóms- og kirkjumálaráðherra geti, hafi maður verið sviptur ökuréttindum ævilangt, veitt honum ökuréttindi að nýju, þegar svipting hefur staðið í fimm ár. Þá segir í 2. mgr. ákvæðisins:

„Endurveitingu skal því aðeins heimila að sérstakar ástæður mæli með því, en áður skal leita umsagnar lögreglustjóra.“

Með 2. mgr. 106. gr. fyrrnefndra laga voru gerðar breytingar á 4. mgr. 81. gr. þágildandi umferðarlaga nr. 40/1968, um endurveitingu ökuréttinda. Fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að umferðarlögum nr. 50/1987 (Alþt. 1986, A-

deild, bls. 900), og í skýringum við 107. gr. frumvarpsins, er varð 106. gr. laganna, að fellt hafi verið niður það skilyrði, að ekki megi veita ökuréttindi að nýju, ef viðkomandi hafi gerst brotlegur við áfengislög síðustu þrjú árin. Ennfremur var fellt niður skilyrði um vottorð tveggja manna og að leita skyldi umsagnar áfengisvarnarnefndar vegna endurveitingar. Í stað framangreindra skilyrða var lagt til, að leita skyldi umsagnar viðkomandi lögreglustjóra, áður en endurveiting væri ákveðin, „ . . . enda hafa þeir að jafnaði gleggri upplýsingar um reglusemi og hagi umsækjenda og ítarlegri en fram koma í sakavottorði.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 924).

Umferðarlög nr. 40/1968 geyma endurútgáfu umferðarlaga nr. 26/1958 ásamt síðari breytingum. Í skýringum við 4. mgr. 81. gr. í frumvarpi til umferðarlaga nr. 26/1958 segir svo í skýringum við 4. mgr. 81. gr.:

„Heimildin til þess, að maður geti fengið leyfi af nýju, er dálítið rýmkuð, en á hinn bóginn örugglega búið um, þannig að sá einn getur notið þessarar undanþágu, er telja má víst, að sé orðinn hæfur til aksturs.“ (Alþt. 1956, A-deild, bls. 492.)

Umferðarlög nr. 26/1958 leystu af hólmi bifreiðalög nr. 23/1941. Í 2. mgr. 39. gr. laga nr. 23/1941 er í fyrsta sinn gert ráð fyrir sérstakri heimild til endurveitingar ökuleyfis. Í ákvæðinu segir, að sá, er óskar eftir endurveitingu ökuleyfis, skuli færa sönnur fyrir því, að hann „ . . . hafi verið bindindismaður um neyflu áfengis frá því hann var sviptur ökuleyfinu.“ Í skýringum í frumvarpi til laga nr. 26/1958 er tekið fram, að með ákvæðinu sé opnuð leið til þess að fá ökuskírteini aftur, en svo geti staðið á, „að ástæður, sem ökuleyfisvipting byggist á, séu ekki lengur fyrir hendi.“ (Alþt. 1938, A-deild, bls. 125.)

Prátt fyrir þær breytingar, sem gerðar voru með 2. mgr. 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, verður ekki ráðið af lögskýringargögnum, að ætlunin hafi verið að gera efnisbreytingu á þeim skilyrðum, sem sett eru fyrir endurveitingu ökuréttinda. Verður því að líta svo á, að með orðunum „sérstakar ástæður“ sé aðallega vísað til þess, að viðkomandi hafi sýnt reglusemi og að ekki séu lengur fyrir hendi þær ástæður, sem ökuleyfisviptingin byggðist á.

Eins og áður segir, er það dóms- og kirkjumálaráðherra, sem metur, hvort sérstakar ástæður mæli með endurveitingu ökuréttinda. Áður en slík ákvörðun er tekin, skal hann leita umsagnar viðkomandi lögreglustjóra. Álitsumleitan er almennt talin mikilvægur þáttur í rannsókn máls. Til þess að slík álitsumleitan nái þeim tilgangi, að upplýsa mál eða draga fram málefnaleg sjónarmið, sem hafa ber í huga veið úrlausn máls, verða slíkar umsagnir að vera rökstuddar. Það kemur dóms- og kirkjumálaráðuneytinu almennt að litlum notum við undirbúning og rannsókn máls að vita um niðurstöðu lögreglustjóra, fái ráðuneytið ekki jafnframt upplýsingar um þau sjónarmið og gögn, sem leiða til niðurstöðunnar, svo sem um afskipti lögreglu af umsækjanda.“

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 1989, bls. 19.

Afhending sjúkraskýrslna. (Mál nr. 79/1989)

Í álitinu mínu frá 29. desember 1989 komst ég að þeirri niðurstöðu, að réttur aðila til aðgangs að sjúkraskrá skv. ákvæði 16. gr. læknalaga nr. 53/1988 ætti við allar sjúkraskrár, hvort sem þær hefðu verið færðar fyrir eða eftir gildistöku laganna. Í framhaldi af álitinu mínu breytti Alþingi 16. gr. læknalaga með lögum nr. 50/1990 á þá lund, að réttur sjúklings til aðgangs að sjúkraskrá gildi ekki um sjúkraskrár sem færðar hefðu verið fyrir gildistöku laganna. Á grundvelli þessa nýja ákvæðis var þeim aðila, sem borið hafði fram kvörtun við mig, sýnað um afrit af sjúkraskrá hans, sem færð hafði verið fyrir gildistöku nefndra laga. Hinna 26. janúar 1995 gekk í Hæstarétti dómur um rétt þessa aðila til afrits af umræddri sjúkraskrá. Í dómi Hæstaréttar segir m.a. svo:

„Af þeim lagaákvæðum sem rakin hafa verið hér að framan er ljóst að sú meginregla var lögfest 1981 að einstaklingar eigi rétt á að kynna sér þær upplýsingar sem stjórnvöld hafa skráð um einkahagi þeirra nema mikilvægir almannahagsmunir eða hagsmunir einkaaðila mæli því í gegn. Þessi meginregla gildir einnig um sjúkraskrár. Hins vegar gildi það frávik um tilhögun kynningarinnar fyrir gildistöku læknalaga nr. 53/1988 að læknir viðkomandi átti að koma upplýsingunum á framfæri við hann.

Með lögum nr. 53/1988 var þessari framkvæmd breytt í það horf sem 16. gr. segir fyrir um og var engin undantekning gerð í lögnum um sjúkraskrár sem gerðar höfðu verið fyrir gildistöku þeirra. Var breytingin staðfest í 10. gr. laga nr. 121/1989 um skráningu og meðferð persónuupplýsinga þegar þau leystu af hólmum lög nr. 53/1988. Áfrýjandi miðaði beiðni sína við gildistöku laga nr. 53/1988 og hafði margítrekað hana áður en þeim var breytt með lögum nr. 50/1990. Átti hann skýlausan rétt á að stefndi uppfyllti lagaskyldu sína án ástæðulausrar tafar eins og sagði í almenna ákvæðinu um rétt einstaklinga til upplýsinga í 10. gr. laga nr. 39/1985, sem í gildi voru þegar beiðni áfrýjanda kom fram.

Lög nr. 50/1990 verða ekki skilin á þann veg að þau nái til upplýsinga sem þegar hafði verið óskað eftir fyrir gildistöku þeirra. Reynir því ekki á ákvæði þeirra við úrlausn um fyrrgreinda lagaskyldu stefnda.

Af gögnum málsins kemur fram hver voru viðbrögð stefnda við erindi áfrýjanda. Verður að skilja þau svo að honum hafi þótt vafi leika á um nauðsyn afhendingar gagnanna. Bar honum því að fara að fyrirmælum 2. mgr. 16. gr. laga nr. 53/1988 og afhenda þau landlækni. Átti landlæknir síðan að annast frekari afgreiðslu erindis áfrýjanda. Hins vegar varð stefndi ekki við tilmælum landlæknis, sem fram komu í bréfi þess síðarnefnda frá 23. ágúst 1989, um að afhenda sér skrárnar eða afrit þeirra. Samkvæmt 18. gr. laganna var stefndi háður eftirliti landlæknis og bar landlækni að sjá til þess að hann héldi ákvæði þeirra og knýja hann til þess samkvæmt ákvæðum VII. kafla laganna ef annað dugði ekki til, sbr. einnig I. kafla laga nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu, nú lög nr. 97/1990.

Samkvæmt þessari niðurstöðu á áfrýjandi rétt á að fá afrit allra sjúkraskráa, sem um hann hafa verið gerðar og eru í vörslum stefnda, með þeim hætti sem að neðan greinir. Með heimild í 2. mgr. 16. gr. laga nr. 53/1988, nú 4. mgr. greinarinnar, sbr. lög nr. 50/1990, ber stefnda að framkvæma það með því að skila afriti allra sjúkraskráa

hans til landlæknis innan eins mánaðar frá uppsögu dóms þessa að viðlagðri tíu þúsund króna sekt fyrir hvern dag sem líður fram yfir þann tíma.“

Ársskýrslur 1990, bls. 172 og 1992, bls. 326.

**Staða ekki talin hafa verið lögð niður.
(Mál nr. 227/1990)**

Eins og rakið var í skýrslu minni fyrir árið 1992 var í Héraðsdómi Reykjavíkur kveðinn upp dómur í máli, er A hafði höfðað gegn samgönguráðherra f.h. X og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs. Hinn 11. maí 1995 gekk í Hæstarétti dómur í málinu. Í forsendum dómsins sagði svo:

„Ágreiningslaust er í málinu að stefndi hlaut skipun sem yfirverkfræðingur við vita- og hafnamálaskrifstofuna á árinu 1965. Erindisbréf til hans sem yfirverkfræðings Hafnamálastofnunar ríkisins var gefið út 1. október 1969. Í héraðsdómi er rakinn aðdragandi þess að stefnda var tilkynnt með bréfi samgönguráðherra 7. september 1989, að starf hans hjá Hafnamálastofnun ríkisins yrði lagt niður frá og með 1. janúar 1990. Eins og málið liggur fyrir verður að telja að afryjendum hafi ekki tekist að sýna fram á, að aðrar efnislegar forsendur en þær, sem beint tengdust stefnda, hafi ráðið því að staða hans var lögð niður. Að því athuguðu og að öðru leyti með vísan til raka héraðsdóms er staðfest sú niðurstaða hans, að staðan hafi ekki verið lögð niður í skilningi 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

[. . .]

. . . þykja bætur til stefnda hæfilega ákveðnar 2.500.000 krónur. Ber að greiða þá fjárhæð með dráttarvöxtum frá þingfestingardegi í héraði.“

Ársskýrsla 1990, bls. 197.

**Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé.
(Mál nr. 86/1989)**

Í framhaldi af fyrrnefndu álitu var lagt fram á Alþingi, 118. löggjafarþingi, frumvarp til laga um breytingar á lögum er varða rétt til endurgreiðslu og vaxta af ofteknum sköttum og gjöldum. Var frumvarpið samþykkt sem lög nr. 31/1995. Með 1. gr. laganna var gerð breyting á 18. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum. Við 18. gr. laganna bættist svohljóðandi málsgrein:

„Endurgreiðsla skv. 1. eða 2. mgr. skal taka hlutfallslegri breytingu sem nemur mismun á lánskjaravísitölu sem í gildi er á miðju því tímabili þegar staðgreiðslan var innt af hendi og lánskjaravísitölu sem í gildi er þegar endurgreiðslan fer fram.“

Ársskýrsla 1992, bls. 96.

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

Hinn 4. nóvember 1994 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf í tilefni af álitu mínu í ofangreindu máli, og óskaði eftir upplýsingum um, hver hefði orðið framvinda

málsins, og þá sérstaklega hvort reglugerðir þær sem í álitinu greindi, hefðu verið felldar úr gildi með formlegum hætti. Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 22. desember 1994, segir:

„Ráðuneytið hefur með tilliti til fyrirspurnar umboðsmanns felld framangreindar reglugerðir úr gildi. Auglýsing þess efnis er send Stjórnartíðindum í dag.“

Ársskýrsla 1992, bls. 304.

Tollverð notaðra bifreiða. Upplýsingaskylda stjórnvalda. Þagnarskylda. (Mál nr. 481/1991)

Hinn 4. nóvember 1994 ritaði ég fjármálaráðherra bréf í tilefni af ofangreindu máli. Þar segir:

„Með bréfi, dags. 1. október 1992, sendi ég ráðuneyti yðar álit mitt í máli [A] vegna kvörtunar hans út af tollafgreiðslu bifreiðar, sem hann flutti til landsins. Í niðurlagi álits míns beindi ég þeim tilmælum til ráðuneytis yðar, að það tæki til endurskoðunar réttarreglur um tollverð notaðra ökutækja.“

Með bréfum 18. desember 1992 og 8. mars 1993 óskaði ég eftir upplýsingum frá ráðuneyti yðar, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af framan- greindu álitinu mínu. Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 29. mars 1993, en þar kom fram að ráðuneytið hygðist setja almennar reglur um tollverð notaðra ökutækja og birta þær opinberlega. Væri gert ráð fyrir að þeirri vinnu lyki innan tíðar. Ég leyfi mér hér með að óska eftir upplýsingum um, hvað líði setningu umræddra reglna.“

Í svari fjármálaráðuneytisins, dags. 12. desember 1994, segir:

„Vegna mikilla anna í ráðuneytinu hefur því miður dregist að ljúka samningu umræddra reglna. Undirbúningur er þó vel á veg kominn og er stefnt að því að reglurnar verði gefnar út eigi síðar en 1. mars 1995.“

Þess má geta, að reglur um upplýsingagjöf úr ökutækjaverðskrá ríkistollstjóra til annarra en tollstarfsmanna hafa breyst nokkuð frá því er þér gáfuð álit yðar í máli [A].“

Með bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 22. júní 1995, bárust mér nánari upplýsingar um málið. Þar segir:

„Ráðuneytið vísar til bréfs þess til yðar, dags. 22. nóvember 1994, varðandi toll- verð notaðra ökutækja. Þar kom fram, sem svar við fyrirspurn yðar frá 4. nóvember 1994, að vegna anna í ráðuneytinu hefði dregist að ljúka samningu almennra reglna um tollverð notaðra ökutækja. Væri þó stefnt að því að gefa út reglur um þetta efni eigi síðar en 1. mars 1995.“

Ráðuneytið vill upplýsa yður um að umræddar reglur hafa ekki verið gefnar út. Hins vegar skal bent á að skv. 5. gr. frumvarps til laga um breytingar á lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni, sem samþykkt var sem lög frá Alþingi í síðustu viku, mun sérregla 2. mgr. 12. [gr.] laga nr. 55/1987, sbr. 5. gr. laga nr. 96/1987, um tollverð notaðra ökutækja, falla niður frá 1. júlí n.k. Þar með brestur

lagastoð fyrir reglugerð nr. 261/1991 um tollverð notaðra ökutækja. Verður því viðskiptaverð notaðrar bifreiðar lagt til grundvallar við álagningu aðflutningsgjalda, sbr. einkum 19. gr. laga nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti ofl., 34. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, 8.–12. gr. tollalaga nr. 55/1987 og reglugerð nr. 395/1987 um tollverð og tollverðsákvörðun.“

Ársskýrsla 1993, bls. 83.

**Gjafsóknarnefnd. Lagaskilyrði fyrir gjafsókn.
Álitsumleitan. Rökstuðningur. Meinbugir á lögum.
(Mál nr. 753/1993)**

Að undangengnum bréfaskiptum um málið féllst dóms- og kirkjumálaráðuneytið á að verða við þeim tilmælum sem fram komu í álitinu mínu.

Ársskýrsla 1993, bls. 312.

**Stjórn hreindýraveiða. Valdmörk stjórnvalda.
Lagaheimild gjaldtöku. Lagaheimild stjórnvaldsfyrirmæla.
Veidiréttur. Eignaskerðing.
(Mál nr. 670/1992)**

Í framhaldi af ofangreindu álitinu mínu ritaði ég umhverfisráðherra bréf, dags. 5. janúar 1995. Þar segir:

„I.

Hinn 18. maí 1993 sendi ég yður álit mitt í tilefni af kvörtun [A], sbr. skýrslu mína fyrir árið 1993, bls. 312. Niðurstaða álitsins var meðal annars sú, að lög nr. 28/1940, sbr. lög nr. 72/1954, hefðu ekki að geyma lagaheimild til heimtu gjalds fyrir hreindýraveiðileyfi í því skyni að standa straum af kostnaði við nánar tilgreind verkefni veiðistjóraembættisins, en til þess hefði þurft sérstaka lagaheimild. Þá var einnig bent á, að óheimilt væri að nota gjöld þessi til greiðslu kostnaðar af hreindýraráði, enda færi það ótvírætt í bága við 2. gr. laga nr. 28/1940, þar sem sérstaklega var ákveðið, að greiða skyldi úr ríkissjóði kostnað vegna þeirra manna, sem ráðnir yrðu til aðstoðar yfirvöldum landsins við eftirlit með því að lögunum yrði hlítt og til þess að hafa að öðru leyti eftirlit með hreindýrum.

II.

Hinn 5. nóvember 1993 ritaði ég ráðuneyti yðar bréf og óskaði eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af umræddu álitinu mínu. Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 7. febrúar 1994, og eru þau rakin á bls. 324–325 í skýrslu minni fyrir árið 1993. Í bréfinu segir meðal annars:

„Ráðuneytið tekur sérstaklega fram að eining hefur ríkt um stjórn hreindýraveiða á Austurlandi fyrir utan kvörtun [A] og taldi ráðuneytið því afar óheppilegt að breyta stjórn hreindýraveiða sumarið og haustið 1993.“

Í framhaldi af svörum ráðuneytisins ritaði ég því enn á ný bréf, dags. 17. febrúar 1994, og spurðist fyrir um, hvort skilja bæri ummælin svo, að gjaldtöku þeirri, sem fjallað var um

í fyrrnefndu álitinu mínu, hefði verið haldið áfram árið 1993, án þess að tryggð hefði verið nægjanleg lagaheimild til að verja gjöldunum til að greiða kostnað af hreindýraráði og kostnað við tiltekin verkefni veiðistjóraembættisins. Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 17. maí 1994. Þar segir:

„Ráðuneytið hélt áfram umræddri gjaldtöku sumarið og haustið 1993, því eins og áður hefur komið fram taldi ráðuneytið afar óheppilegt að breyta stjórn hreindýraveiða, þar sem fyrirhugað var að leggja fram á Alþingi þá um haustið frumvarp til laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum öðrum en hvölum, sem síðar var gert.“

Í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 1. desember 1994, voru framangreindar upplýsingar um gjaldtöku á árinu 1993 staðfestar.

III.

Í skýrslu minni fyrir árið 1992, bls. 9, vakti ég athygli Alþingis á því, að stjórnvöld virtust oft grípa til setningar reglugerða eða annarra ráðstafana, þótt til þess væri ekki viðhlítandi grundvöllur í lögum. Væru ýmis mál á sviði gjaldtöku og skattheimtu dæmi um slíkt.

Samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, svo og þeirri grundvallarreglu íslensks réttar, að stjórnvöld sé bundin af lögum, er það aðeins á valdi Alþingis að ákveða með lögum, hvenær innheimtir skuli skattar og þjónustugjöld. Ef stjórnvald hefur ekki viðhlítandi lagaheimild, er því óheimilt að heimta gjald af borgurunum og skiptir ekki máli, þótt stjórnvald telji slíka gjaldheimtu „heppilega“. Það samrýmist því hvorki nefndri grundvallarreglu íslenskrar stjórnskipunar né vönduðum stjórnarsýsluháttum, að umhverfisráðuneytið skuli hafa haldið áfram óbreyttri ráðstöfun umrædds gjalds, án þess að hafa til þess viðhlítandi lagaheimild, sérstaklega þegar þess er gætt, að í framangreindu álitinu mínu hafði athygli ráðuneytisins verið vakin á því, að ráðstöfun gjaldsins hefði ekki lagastoð og færi í bága við lög.“

V. SKRÁR.

1. Númeraskrá.

Skrá yfir þau mál, sem birst hafa í skýrslum umboðsmanns Alþingis, í númeraröð.

Mál nr. 3/1988 SUA 1989:14	Mál nr. 80/1989 SUA 1991:17, 1992:328	Mál nr. 164/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 4/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 82/1989 SUA 1991:56	Mál nr. 166/1989 SUA 1989:52, 1990:227
Mál nr. 7/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 83/1989 SUA 1989:90	Mál nr. 169/1989 SUA 1990:171
Mál nr. 8/1988 SUA 1989:98	Mál nr. 84/1989 SUA 1990:162, 1991:171	Mál nr. 170/1989 SUA 1990:97, 1991:170
Mál nr. 12/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 85/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 171/1989 SUA 1990:129
Mál nr. 17/1988 SUA 1989:58, 1991:168	Mál nr. 86/1989 SUA 1990:197, 1994:416	Mál nr. 172/1989 SUA 1990:180
Mál nr. 18/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 87/1989 SUA 1990:158	Mál nr. 174/1989 SUA 1992:196
Mál nr. 20/1988 SUA 1988:32	Mál nr. 91/1989 SUA 1989:124	Mál nr. 175/1989 SUA 1990:125
Mál nr. 21/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 95/1989 SUA 1989:112	Mál nr. 176/1989 SUA 1990:202, 1991:171
Mál nr. 22/1988 SUA 1988:24	Mál nr. 98/1989 SUA 1989:50	Mál nr. 178/1989 SUA 1992:158
Mál nr. 24/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 101/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 179/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 25/1988 SUA 1988:21, 1989:17, 1991:166	Mál nr. 102/1989 SUA 1990:93, 1991:170	Mál nr. 182/1989 SUA 1990:107
Mál nr. 26/1988 SUA 1988:33, 1989:137, 1990:230, 1991:165	Mál nr. 104/1989 SUA 1990:87, 1992:326	Mál nr. 183/1989 SUA 1990:21
Mál nr. 28/1988 SUA 1989:28	Mál nr. 106/1989 SUA 1989:22	Mál nr. 184/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 32/1988 SUA 1990:134	Mál nr. 107/1989 SUA 1989:35	Mál nr. 185/1989 SUA 1989:38
Mál nr. 35/1988 SUA 1988:23, 1990:230, 1991:164	Mál nr. 110/1989 SUA 1989:133, 1990:229	Mál nr. 187/1989 SUA 1990:127
Mál nr. 36/1988 SUA 1989:96, 1991:167	Mál nr. 112/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 188/1989 SUA 1990:178
Mál nr. 40/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 113/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 190/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 41/1988 SUA 1989:43	Mál nr. 114/1989 SUA 1989:51	Mál nr. 191/1989 SUA 1989:23
Mál nr. 42/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 115/1989 SUA 1989:57	Mál nr. 195/1989 SUA 1990:108
Mál nr. 43/1988 SUA 1988:32, 1991:164	Mál nr. 118/1989 SUA 1990:179	Mál nr. 202/1989 SUA 1990:20
Mál nr. 46/1988 SUA 1989:55	Mál nr. 120/1989 SUA 1990:193	Mál nr. 208/1989 SUA 1990:12
Mál nr. 48/1988 SUA 1988:40, 1989:137	Mál nr. 121/1989 SUA 1990:216	Mál nr. 210/1989 SUA 1991:121
Mál nr. 49/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 123/1989 SUA 1989:101, 1991:165	Mál nr. 213/1989 SUA 1990:113
Mál nr. 51/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 126/1989 SUA 1989:83	Mál nr. 217/1989 SUA 1990:109, 1991:170
Mál nr. 53/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 132/1989 SUA 1990:17	Mál nr. 218/1989 SUA 1992:68
Mál nr. 56/1988 SUA 1990:154	Mál nr. 133/1989 SUA 1990:118	Mál nr. 220/1989 SUA 1991:160
Mál nr. 59/1988 SUA 1989:33, 1990:228	Mál nr. 134/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 221/1989 SUA 1990:214
Mál nr. 61/1988 SUA 1989:34	Mál nr. 135/1989 SUA 1989:23	Mál nr. 222/1989 SUA 1990:211
Mál nr. 64/1988 SUA 1989:113	Mál nr. 136/1989 SUA 1990:148	Mál nr. 223/1989 SUA 1991:75
Mál nr. 65/1988 SUA 1989:111	Mál nr. 138/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 227/1990 SUA 1990:172, 1992:326, 1994:416
Mál nr. 66/1988 SUA 1989:79	Mál nr. 139/1989 SUA 1989:117	Mál nr. 231/1990 SUA 1991:63
Mál nr. 68/1988 SUA 1989:129, 1990:227	Mál nr. 143/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 234/1990 SUA 1991:34
Mál nr. 70/1988 SUA 1988:45, 1989:137	Mál nr. 144/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 236/1990 SUA 1991:84
Mál nr. 73/1989 SUA 1989:120	Mál nr. 149/1989 SUA 1990:204	Mál nr. 237/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 74/1989 SUA 1989:93	Mál nr. 150/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 239/1990 SUA 1990:37
Mál nr. 76/1989 SUA 1990:131	Mál nr. 152/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 241/1990 SUA 1990:176
Mál nr. 77/1989 SUA 1989:48	Mál nr. 153/1989 SUA 1989:39	Mál nr. 242/1990 SUA 1990:205
Mál nr. 78/1989 SUA 1989:117, 1992:189	Mál nr. 155/1989 SUA 1991:122	Mál nr. 244/1990 SUA 1990:177
Mál nr. 79/1989 SUA 1989:19, 1994:415	Mál nr. 159/1989 SUA 1989:115	Mál nr. 245/1990 SUA 1991:93
	Mál nr. 160/1989 SUA 1990:209	Mál nr. 251/1990 SUA 1990:208
	Mál nr. 161/1989 SUA 1990:218	Mál nr. 256/1990 SUA 1990:26
	Mál nr. 162/1989 SUA 1990:128	Mál nr. 259/1990 SUA 1991:97
	Mál nr. 163/1989 SUA 1989:92, 1990:228	Mál nr. 261/1990 SUA 1990:206
		Mál nr. 262/1990 SUA 1991:95
		Mál nr. 264/1990 SUA 1990:29, 1991:169

- Mál nr. 265/1990 SUA 1990:214
Mál nr. 266/1990 SUA 1990:215
Mál nr. 270/1990 SUA 1990:35
Mál nr. 271/1990 SUA 1991:88
Mál nr. 272/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 273/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 274/1990 SUA 1990:185
Mál nr. 276/1990 SUA 1991:108
Mál nr. 282/1990 SUA 1990:128
Mál nr. 285/1990 SUA 1990:36
Mál nr. 287/1990 SUA 1991:68
Mál nr. 288/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 289/1990 SUA 1990:29,
199:169
Mál nr. 291/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 293/1990 SUA 1991:116
Mál nr. 297/1990 SUA 1992:158
Mál nr. 298/1990 SUA 1991:71
Mál nr. 299/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 303/1990 SUA 1990:29,
1991:169
Mál nr. 307/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 308/1990 SUA 1991:82
Mál nr. 309/1990 SUA 1992:237
Mál nr. 310/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 312/1990 SUA 1991:139
Mál nr. 313/1990 SUA 1990:113
Mál nr. 314/1990 SUA 1991:31
Mál nr. 317/1990 SUA 1990:185
Mál nr. 318/1990 SUA 1990:148
Mál nr. 319/1990 SUA 1992:88
Mál nr. 322/1990 SUA 1990:211
Mál nr. 323/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 325/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 326/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 327/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 328/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 330/1990 SUA 1991:134
Mál nr. 331/1990 SUA 1991:43
Mál nr. 334/1990 SUA 1990:124
Mál nr. 338/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 339/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 341/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 342/1990 SUA 1991:162
Mál nr. 343/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 344/1990 SUA 1991:33
Mál nr. 346/1990 SUA 1992:74
Mál nr. 348/1990 SUA 1991:65
Mál nr. 352/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 353/1990 SUA 1992:74
Mál nr. 355/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 356/1990 SUA 1991:51,
1992:328
Mál nr. 357/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 358/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 359/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 360/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 362/1990 SUA 1990:211
Mál nr. 363/1990 SUA 1991:156
Mál nr. 364/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 365/1990 SUA 1991:104
Mál nr. 367/1990 SUA 1991:46
Mál nr. 368/1990 SUA 1991:36,
1992:329
Mál nr. 370/1990 SUA 1991:149
Mál nr. 371/1990 SUA 1991:83
Mál nr. 372/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 375/1990 SUA 1991:144
Mál nr. 377/1990 SUA 1991:101
Mál nr. 379/1991 SUA 1991:140,
1992:329
Mál nr. 381/1991 SUA 1991:87
Mál nr. 382/1991 SUA 1992:151,
1993:341
Mál nr. 383/1991 SUA 1991:138
Mál nr. 384/1991 SUA 1991:26,
1992:327
Mál nr. 388/1991 SUA 1991:42
Mál nr. 389/1991 SUA 1992:94
Mál nr. 391/1991 SUA 1991:144
Mál nr. 394/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 398/1991 SUA 1991:145
Mál nr. 399/1991 SUA 1992:168
Mál nr. 400/1991 SUA 1991:42
Mál nr. 401/1991 SUA 1993:111
Mál nr. 402/1991 SUA 1991:146
Mál nr. 406/1991 SUA 1992:177,
1993:341
Mál nr. 408/1991 SUA 1991:133
Mál nr. 409/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 410/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 411/1991 SUA 1991:140
Mál nr. 412/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 415/1991 SUA 1991:112
Mál nr. 416/1991 SUA 1993:232
Mál nr. 417/1991 SUA 1991:141
Mál nr. 418/1991 SUA 1992:300
Mál nr. 426/1991 SUA 1991:141
Mál nr. 427/1991 SUA 1991:132
Mál nr. 431/1991 SUA 1991:137
Mál nr. 432/1991 SUA 1992:91
Mál nr. 434/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 435/1991 SUA 1992:206
Mál nr. 436/1991 SUA 1992:111
Mál nr. 437/1991 SUA 1991:138
Mál nr. 438/1991 SUA 1991:29
Mál nr. 440/1991 SUA 1991:131
Mál nr. 444/1991 SUA 1991:143
Mál nr. 445/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 446/1991 SUA 1991:31
Mál nr. 449/1991 SUA 1991:150
Mál nr. 451/1991 SUA 1991:139
Mál nr. 452/1991 SUA 1991:151
Mál nr. 455/1991 SUA 1991:47
Mál nr. 457/1991 SUA 1991:47
Mál nr. 458/1991 SUA 1991:84
Mál nr. 459/1991 SUA 1991:29
Mál nr. 461/1991 SUA 1991:133
Mál nr. 462/1991 SUA 1993:138
Mál nr. 463/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 464/1991 SUA 1992:217
Mál nr. 465/1991 SUA 1991:126
Mál nr. 469/1991 SUA 1991:142
Mál nr. 470/1991 SUA 1992:96,
1994:416
Mál nr. 471/1991 SUA 1991:32
Mál nr. 472/1991 SUA 1993:219
Mál nr. 475/1991 SUA 1991:137
Mál nr. 480/1991 SUA 1991:32
Mál nr. 481/1991 SUA 1992:304,
1994:417
Mál nr. 485/1991 SUA 1992:83
Mál nr. 486/1991 SUA 1992:257
Mál nr. 488/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 489/1991 SUA 1991:135
Mál nr. 490/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 492/1991 SUA 1991:132
Mál nr. 493/1991 SUA 1991:142
Mál nr. 494/1991 SUA 1992:299
Mál nr. 495/1991 SUA 1992:277
Mál nr. 496/1991 SUA 1992:16
Mál nr. 497/1991 SUA 1992:40
Mál nr. 500/1991 SUA 1992:104
Mál nr. 504/1991 SUA 1992:281
Mál nr. 505/1991 SUA 1992:270
Mál nr. 508/1991 SUA 1992:255
Mál nr. 512/1991 SUA 1992:195
Mál nr. 513/1991 SUA 1991:129
Mál nr. 521/1991 SUA 1992:262
Mál nr. 523/1991 SUA 1992:281
Mál nr. 524/1991 SUA 1993:105
Mál nr. 525/1991 SUA 1992:250
Mál nr. 526/1991 SUA 1992:283
Mál nr. 527/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 528/1991 SUA 1993:155
Mál nr. 529/1991 SUA 1992:290
Mál nr. 530/1991 SUA 1992:323
Mál nr. 532/1991 SUA 1992:22
Mál nr. 536/1991 SUA 1992:323
Mál nr. 538/1991 SUA 1991:135
Mál nr. 541/1991 SUA 1993:327
Mál nr. 545/1991 SUA 1994:128
Mál nr. 547/1992 SUA 1992:142
Mál nr. 552/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 554/1992 SUA 1992:300
Mál nr. 555/1992 SUA 1992:254
Mál nr. 556/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 557/1992 SUA 1992:147
Mál nr. 558/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 560/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 561/1992 SUA 1992:137
Mál nr. 562/1992 SUA 1992:183
Mál nr. 563/1992 SUA 1992:255
Mál nr. 564/1992 SUA 1993:16
Mál nr. 565/1992 SUA 1992:303
Mál nr. 566/1992 SUA 1992:321
Mál nr. 569/1992 SUA 1992:30
Mál nr. 570/1992 SUA 1992:220
Mál nr. 572/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 574/1992 SUA 1992:149
Mál nr. 576/1992 SUA 1993:195
Mál nr. 577/1992 SUA 1992:25
Mál nr. 580/1992 SUA 1992:39
Mál nr. 582/1992 SUA 1992:219
Mál nr. 585/1992 SUA 1992:31
Mál nr. 586/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 587/1992 SUA 1992:256

- Mál nr. 588/1992 SUA 1993:80
Mál nr. 592/1992 SUA 1992:254
Mál nr. 595/1992 SUA 1992:132
Mál nr. 596/1992 SUA 1992:50
Mál nr. 598/1992 SUA 1994:387
Mál nr. 600/1992 SUA 1992:58
Mál nr. 610/1992 SUA 1992:220
Mál nr. 612/1992 SUA 1993:37
Mál nr. 613/1992 SUA 1993:54
Mál nr. 615/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 617/1992 SUA 1993:197
Mál nr. 621/1992 SUA 1992:312
Mál nr. 622/1992 SUA 1993:275
Mál nr. 625/1992 SUA 1992:89
Mál nr. 627/1992 SUA 1992:125
Mál nr. 629/1992 SUA 1993:120
Mál nr. 630/1992 SUA 1993:187
Mál nr. 631/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 633/1992 SUA 1993:140
Mál nr. 640/1992 SUA 1993:69
Mál nr. 642/1992 SUA 1992:325
Mál nr. 643/1992 SUA 1993:251
Mál nr. 649/1992 SUA 1992:230
Mál nr. 651/1992 SUA 1993:21
Mál nr. 652/1992 SUA 1993:29
Mál nr. 653/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 654/1992 SUA 1993:305
Mál nr. 656/1992 SUA 1993:135
Mál nr. 659/1992 SUA 1993:268
Mál nr. 661/1992 SUA 1992:59
Mál nr. 662/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 665/1992 SUA 1994:196
Mál nr. 668/1992 SUA 1993:143
Mál nr. 670/1992 SUA 1993:312,
1994:418
Mál nr. 672/1992 SUA 1993:242
Mál nr. 673/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 674/1992 SUA 1993:98
Mál nr. 675/1992 SUA 1993:131
Mál nr. 677/1992 SUA 1993:268
Mál nr. 678/1992 SUA 1993:149
Mál nr. 683/1992 SUA 1993:132
Mál nr. 684/1992 SUA 1993:132
Mál nr. 685/1992 SUA 1992:252
Mál nr. 686/1992 SUA 1993:48
Mál nr. 687/1992 SUA 1993:92
Mál nr. 688/1992 SUA 1992:247
Mál nr. 689/1992 SUA 1993:26
Mál nr. 690/1992 SUA 1992:252
Mál nr. 692/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 694/1992 SUA 1994:332
Mál nr. 695/1992 SUA 1993:179
Mál nr. 696/1992 SUA 1992:247
Mál nr. 697/1992 SUA 1992:251
Mál nr. 698/1992 SUA 1992:236
Mál nr. 700/1992 SUA 1992:251
Mál nr. 701/1992 SUA 1993:51
Mál nr. 702/1992 SUA 1994:276
Mál nr. 704/1992 SUA 1993:290
Mál nr. 707/1992 SUA 1993:159
Mál nr. 710/1992 SUA 1994:217
Mál nr. 711/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 712/1992 SUA 1994:336
Mál nr. 714/1992 SUA 1994:239
Mál nr. 715/1992 SUA 1993:235
Mál nr. 716/1992 SUA 1992:250
Mál nr. 721/1992 SUA 1994:163
Mál nr. 727/1992 SUA 1993:60
Mál nr. 731/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 734/1992 SUA 1994:404
Mál nr. 735/1992 SUA 1993:299
Mál nr. 737/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 742/1993 SUA 1993:170
Mál nr. 753/1993 SUA 1993:83,
1994:418
Mál nr. 754/1993 SUA 1993:173
Mál nr. 755/1993 SUA 1993:240
Mál nr. 761/1993 SUA 1994:295
Mál nr. 764/1993 SUA 1993:254
Mál nr. 765/1993 SUA 1994:73
Mál nr. 770/1993 SUA 1993:76
Mál nr. 774/1993 SUA 1993:122
Mál nr. 775/1993 SUA 1993:213
Mál nr. 787/1993 SUA 1994:31
Mál nr. 790/1993 SUA 1993:337
Mál nr. 792/1993 SUA 1994:225
Mál nr. 795/1993 SUA 1994:233
Mál nr. 796/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 800/1993 SUA 1993:125
Mál nr. 805/1993 SUA 1994:116
Mál nr. 806/1993 SUA 1993:255
Mál nr. 807/1993 SUA 1994:410
Mál nr. 813/1993 SUA 1994:60
Mál nr. 818/1993 SUA 1994:104
Mál nr. 820/1993 SUA 1993:249
Mál nr. 826/1993 SUA 1994:254
Mál nr. 828/1993 SUA 1993:174
Mál nr. 829/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 833/1993 SUA 1994:305
Mál nr. 840/1993 SUA 1994:244
Mál nr. 842/1993 SUA 1994:140
Mál nr. 848/1993 SUA 1993:126
Mál nr. 849/1993 SUA 1994:34
Mál nr. 860/1993 SUA 1994:171
Mál nr. 865/1993 SUA 1993:264
Mál nr. 868/1993 SUA 1993:208
Mál nr. 872/1993 SUA 1994:27
Mál nr. 873/1993 SUA 1994:54
Mál nr. 876/1993 SUA 1993:326
Mál nr. 877/1993 SUA 1994:261
Mál nr. 879/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 881/1993 SUA 1994:207
Mál nr. 882/1993 SUA 1994:167
Mál nr. 887/1993 SUA 1994:187
Mál nr. 890/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 894/1993 SUA 1994:327
Mál nr. 895/1993 SUA 1994:314
Mál nr. 896/1993 SUA 1993:53
Mál nr. 900/1993 SUA 1994:49
Mál nr. 901/1993 SUA 1993:251
Mál nr. 909/1993 SUA 1994:362
Mál nr. 912/1993 SUA 1994:209
Mál nr. 913/1993 SUA 1994:371
Mál nr. 924/1993 SUA 1994:309
Mál nr. 927/1993 SUA 1994:193
Mál nr. 931/1993 SUA 1994:172
Mál nr. 934/1993 SUA 1994:275
Mál nr. 954/1993 SUA 1994:311
Mál nr. 955/1993 SUA 1994:346
Mál nr. 959/1993 SUA 1994:37
Mál nr. 963/1993 SUA 1994:69
Mál nr. 968/1993 SUA 1994:186
Mál nr. 973/1993 SUA 1994:384
Mál nr. 986/1994 SUA 1994:356
Mál nr. 994/1994 SUA 1994:306
Mál nr. 1000/1994 SUA 1994:200
Mál nr. 1001/1994 SUA 1994:121
Mál nr. 1004/1994 SUA 1994:303
Mál nr. 1013/1994 SUA 1994:183
Mál nr. 1022/1994 SUA 1994:224
Mál nr. 1033/1994 SUA 1994:180
Mál nr. 1034/1994 SUA 1994:351
Mál nr. 1042/1993 SUA 1994:154
Mál nr. 1043/1993 SUA 1994:154
Mál nr. 1051/1994 SUA 1994:91
Mál nr. 1052/1994 SUA 1994:184
Mál nr. 1053/1994 SUA 1994:87
Mál nr. 1058/1994 SUA 1994:24
Mál nr. 1065/1994 SUA 1994:180
Mál nr. 1071/1994 SUA 1994:41
Mál nr. 1083/1994 SUA 1994:307
Mál nr. 1090/1994 SUA 1994:93
Mál nr. 1141/1994 SUA 1994:306
Mál nr. 1151/1994 SUA 1994:303
Mál nr. 1166/1994 SUA 1994:307
Mál nr. 1190/1994 SUA 1994:270
Mál nr. 1254/1994 SUA 1994:305
Mál nr. 1280/1994 SUA 1994:304
Mál nr. 1282/1994 SUA 1994:381

2. Lagaskrá.

Hér er vitnað til helstu ákvæða laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem á hefur reynt í niðurstöðum álita eða öðrum úrlausnum umbodsmanns. Í því sambandi er aðeins vísað til ákvæða, sem reyndi á með beinum hætti, 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.
- 1905, nr. 14. Lög um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda.
3. gr. – 94/196.
- 1915, nr. 60. Lög um löggilta vigtarmenn.
1. gr. – 91/26.
- 1916, nr. 93. Erindisbrjef fyrir vigtarmenn.
8. gr. – 91/26.
- 1923, nr. 15. Vatnalög.
87. gr. – 94/233.
- 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.
- 1936, nr. 85. Lög um meðferð einkamála í héraði.
XI. kafli. – 88/23, 91/43.
171. gr. – 93/80, 93/83.
172. gr. – 93/80, 93/83.
- 1940, nr. 19. Almenn hegningarlög.
4. gr. – 94/327.
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.
193. gr. – 94/73.
197. gr. – 90/129.
217. gr. – 91/68.
231. gr. – 91/68.
242. gr. – 91/68, 91/75.
257. gr. – 91/68.
- 1940, nr. 28. Lög um friðun hreindýra og eftirlit með þeim.
1. gr. – 93/312.
2. gr. – 93/312.
- 1941, nr. 46. Landskiptalög.
5. gr. – 93/138.
6. gr. – 93/138.
- 1942, nr. 61. Lög um málflytjendur.
– 92/74.
- 1943, nr. 64. Lög um birtingu laga og stjórnvaldserinda.
1. gr. – 93/135.
2. gr. – 92/68, 93/135, 94/209.
3. gr. – 92/68, 93/135.
4. gr. – 93/135.
5. gr. – 93/135.
7. gr. – 92/31, 94/209.
- 1944, nr. 33. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
13. gr. – 91/32.
14. gr. – 91/32.
20. gr. – 94/200.
29. gr. – 91/32.
40. gr. – 90/216, 92/206, 92/220, 93/197, 93/235, 94/233, 94/419.
60. gr. – 94/276.
61. gr. – 94/200.
62. gr. – 90/131.
63. gr. – 88/45, 90/131.
64. gr. – 88/45, 93/132, 93/235.
65. gr. – 88/45.
66. gr. – 88/45.
67. gr. – 89/55, 89/96, 91/56, 92/94, 92/31, 93/92.
68. gr. – 91/84.
69. gr. – 90/26.
72. gr. – 88/45, 91/32.
73. gr. – 88/45.
77. gr. – 90/216, 92/220, 93/197, 93/235, 94/233, 94/419.
- 1947, nr. 80. Framfærslulög.
29. gr. – 88/21.
- 1947, nr. 120. Lög um heimild til þess að marka skemmtunum og samkomum tíma.
1. gr. – 92/111.
- 1949, nr. 26. Lög um hvalveiðar.
1. gr. – 89/52.
8. gr. – 89/52.
- 1949, nr. 57. Lög um nauðungaruppboð.
4. gr. – 89/28.
- 1951, nr. 61. Reglugerð um héraðsskjalasöfn.
2. gr. – 92/247.
7. gr. – 92/247.

- 1951, nr. 110. Lög um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess.
– 91/131.
6. gr. viðbættis – 91/116, 93/187.
- 1952, nr. 100. Lög um íslenzkan ríkisborgararétt.
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, 94/186, 94/209.
4. gr. – 90/171, 91/97, 94/200, 94/209.
5. gr. – 89/104, 89/111, 90/177, 92/151
6. gr. – 89/104.
7. gr. – 90/172, 91/82, 94/209.
8. gr. – 90/172, 94/209.
9. gr. – 90/172, 94/209.
10. gr. – 90/172, 94/209.
11. gr. – 90/172, 92/326, 93/159.
12. gr. – 90/172.
13. gr. – 90/172.
14. gr. – 89/111, 90/172, 90/177, 92/326, 1993/
174, 94/200, 94/416.
18. gr. – 91/93, 91/97.
20. gr. – 91/93.
21. gr. – 90/172.
24. gr. – 91/97.
28. gr. – 94/73, 94/209, 94/384.
29. gr. – 94/73.
33. gr. – 91/97, 94/200.
- 1954, nr. 72. Lög um breyting á lögum nr. 28/1940, um friðun hreindýra og eftirlit með þeim.
1. gr. – 93/312.
- 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. 21. Lög um dýravernd.
1. gr. – 94/54.
4. gr. – 94/54.
17. gr. – 93/254.
- 1957, nr. 50. Lög um menningarsjóð og menntamálaráð.
2. gr. – 92/137.
7. gr. – 92/137.
- 1957, nr. 53. Lög um lax- og silungsveiði.
– 93/326.
35. gr. – 93/120.
- 1957, nr. 61. Lög um heilsuvernd í skólum.
3. gr. – 93/149.
4. gr. – 93/149.
5. gr. – 93/149.
6. gr. – 93/149.
- 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, Norðs og Svíþjóðar.
2. gr. 89/92.
- 1963, nr. 21. Lög um kirkjugarða.
26. gr. – 93/235.
26 gr. a. – 93/235.
27. gr. – 93/235.
- 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 refsíðna, sem kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð o.fl.
20. gr. – 89/50.
22. gr. – 89/50.
- 1963, nr. 245. Reglugerð um tekjuskatt og eignarskatt.
32. gr. – 93/219, 93/232.
- 1964, nr. 19. Skipulagslög.
IV. kafli – 92/31.
V. kafli – 92/31.
1. gr. – 92/31, 92/40, 94/49.

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, 93/60.
 36. gr. – 92/31.
- 1964, nr. 34. Lög um loftferðir.
 82. gr. – 92/31.
 152. gr. – 94/225.
 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 drykkjúsjúkra.
 2. gr. – 92/125.
- 1965, nr. 10. Girðingarlög.
 6. gr. – 94/404.
 7. gr. – 94/404.
 11. gr. – 94/404.
- 1965, nr. 17. Lög um landgræðslu.
 2. gr. – 94/128.
 3. gr. – 94/128.
 12. gr. – 94/128.
- 1965, nr. 32. Lög um hreppstjóra.
 6. gr. – 89/23.
- 1966, nr. 33. Lög um fuglaveiðar og fuglafriðun.
 8. gr. – 94/371.
 13. gr. – 94/371.
- 1966, nr. 53. Lög um vernd barna og ungmenna.
 – 91/42, 93/76.
 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.
 53. gr. – 94/73.
 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.
 16. gr. – 93/53.
 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 reglu gerð um Stjórnarráð Íslands.
 2. gr. – 89/83.
 3. gr. – 92/125, 94/73.
 4. gr. – 89/93.
 5. gr. – 90/193.
 7. gr. – 92/104.
 9. gr. – 93/143, 94/128.
 10. gr. – 93/312.
 11. gr. – 89/93.
 13. gr. – 91/136, 92/16.
 15. gr. – 90/193.
- 1970, nr. 7. Auglýsing um aðild Íslands að Fríverzlunarsamtökum Evrópu (EFTA).
 – 90/186.
- 1970, nr. 35. Lög um skipun prestakalla og prófasts-dæma 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.
 8. gr. – 94/41.
- 1970, nr. 76. Lög um lax- og silungsveiði.
 – 90/128, 93/122.
 15. gr. – 90/128.
 50. gr. – 94/180.
 94. gr. – 93/264.
- 1970, nr. 106. Lög um sölu á íbúðum, sem byggðar eru af framkvæmda nefnd 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, 94/87.
7. gr. – 89/133, 90/12, 90/93, 94/87.
- 1971, nr. 56. Lög um sérfræðilega aðstoð fyrir þingflokka.
– 91/112.
- 1971, nr. 67. Lög um almannatryggingar.
2. gr. – 92/16.
3. gr. – 94/186.
4. gr. – 92/16.
5. gr. – 89/35, 93/21.
6. gr. – 89/34, 89/35, 92/16, 94/27.
7. gr. – 92/16, 93/21, 94/31.
10. gr. – 92/16.
12. gr. – 93/21, 93/26.
15. gr. – 89/23, 89/33.
16. gr. – 92/245.
18. gr. – 94/24.
19. gr. – 88/33, 92/16, 94/24.
26. gr. – 92/245, 93/16.
27. gr. – 89/35.
29. gr. – 89/35.
34. gr. – 93/26, 94/31.
36. gr. – 89/35.
40. gr. – 89/35, 90/93.
44. gr. – 94/34.
47. gr. – 89/35.
51. gr. – 93/26, 94/27, 94/31.
55. gr. – 92/16, 94/24.
56. gr. – 92/16, 94/24, 94/31.
73. gr. – 89/133.
74. gr. – 90/12.
81. gr. – 94/27.
- 1971, nr. 67. Reglugerð um dýragarða og sýningar á dýrum.
1. gr. 94/54.
3. gr. 94/54.
- 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. grein- 92/30.
- 1972, nr. 45. Heilbrigðisreglugerð.
176. gr. – 90/124.
- 1972, nr. 51. Lög um Bjargráðasjóð.
2. gr. – 94/140.
9. gr. – 94/140.
10. gr. – 94/140.
- 1972, nr. 56. Lög um lögreglumenn.
1. gr. – 89/23, 92/111.
2. gr. – 89/114.
5. gr. – 93/155.
8. gr. – 92/111, 94/167.
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. 73. Höfundalög.
13. gr. – 93/251.
- 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. Búfjárræktarlög.
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.
– 94/87.
3. gr. – 89/133.
- 1973, nr. 236. Samþykkt um sorphreinsun í Ísafjarðar-
kaupstað.
– 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, 94/239, 94/244, 94/254.
4. gr. – 92/189, 94/239, 94/244, 94/254.
5. gr. – 92/189, 94/244.
6. gr. – 92/189, 92/195, 94/239, 94/244, 94/254.
- 1974, nr. 63. Lög um grunnskóla.
1. gr. – 90/134.
9. gr. – 92/237.

33. gr. – 90/162.
 54. gr. – 91/140.
 73. gr. – 93/149.
 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.
 – 93/312.
 3. gr. – 91/95.
 4. gr. – 91/95, 93/312.
- 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. 507. Reglugerð um holræsagjöld í Hafnarfirði.
 1. gr. – 94/233.
- 1975, nr. 512. Reglugerð um skólareglur o.fl. í grunnskóla.
 5. gr. – 94/295.
 6. gr. – 94/295.
 7. gr. – 91/140, 94/295.
- 1976, nr. 12. Lög um kafarastörf.
 – 90/36.
- 1976, nr. 34. Lög um veiðar skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands.
 1. gr. – 94/327.
- 1976, nr. 44. Lög um Fiskveiðasjóð Íslands.
 2. gr. – 94/332.
 3. gr. – 94/332.
 4. gr. – 94/332.
7. gr. – 94/332.
 24. gr. – 94/332.
- 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. 81. Lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.
 15. gr. – 94/346.
- 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 símamála.
 1. gr. – 92/249, 92/254.
 2. gr. – 92/249, 92/254.
 3. gr. – 89/129, 90/87.
 11. gr. – 89/120, 89/129, 94/217.
- 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. Gjaldþrotalög.
 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. 37. Lög um Samábyrgð Íslands á fiski-
skipum.
– 93/327.
- 1978, nr. 42. Iðnaðarlög.
– 92/30.
10. gr. 91/29.
- 1978, nr. 50. Lög um váttryggingarstarfsemi.
46. gr. – 93/197.
- 1978, nr. 51. Lög um embættisgengi kennara og
skólastjóra.
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, 94/49.
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, 93/54, 94/49.
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.
- 1978, nr. 78. Reglugerð um skelfiskveiðar.
6. gr. – 93/268.
- 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 við-
skiptamála.
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. kafli – 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, 93/125.
4. gr. – 92/91.
- 1980, nr. 73. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
IV. kafli – 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 ríkis-
ins, 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.
8. gr. – 94/87.
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, 93/69.
39. gr. – 89/58, 90/107, 94/73.
40. gr. – 89/79, 90/109, 92/58, 94/73.
41. gr. – 94/73.
- 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.
7. gr. – 93/219, 93/232.
30. gr. – 93/219, 93/232, 93/240.
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.
78. gr. – 94/276.
84. gr. – 91/130.
89. gr. – 94/276.
93. gr. – 92/329.
96. gr. – 94/261, 94/276.
98. gr. – 92/329, 93/195.
99. gr. – 89/83, 91/126, 91/138, 91/140, 92/217, 92/329, 93/195, 94/261, 94/275, 94/276.
100. gr. – 89/83, 91/126, 91/138, 91/140, 92/329, 94/276.
101. gr. – 90/197, 91/140, 92/217, 94/261, 94/276.
103. gr. – 92/236.
111. gr. – 94/261, 94/276.
112. gr. – 90/197, 92/196, 94/276.
113. gr. – 89/133.
118. gr. – 91/126, 92/329, 94/275.
121. gr. – 90/197, 91/138.
- 1981, nr. 77. Lög um dýralækna.
5. gr. – 93/143.
- 1981, nr. 130. Reglugerð um starfsmenntun leiðsögu-
manna.
– 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
Sígulfirði.
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.
14. gr. – 94/239.
- 1981, nr. 660. Reglugerð um veitingu lögreglustarfs,
lögregluskóla o.fl.
1. gr. – 94/209.
10. gr. – 93/159.
- 1982, nr. 26. Lög um atvinnuréttindi útlendinga.
1. gr. – 91/17.
2. gr. – 91/17.
3. gr. – 93/29.
4. gr. – 93/29.
- 1982, nr. 56. Lög um breyting á lögum nr. 50/1978,
um váttryggingarstarfsemi.
1. gr. – 93/197.
- 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. 60. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.
63. gr. – 94/116.
- 1984, nr. 68. Lögræðislag.
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, 94/217.
23. gr. – 89/129.
- 1984, nr. 108. Lyfjalög.
1. gr. – 92/104.
16. gr. – 92/96.
17. gr. – 92/96.
35. gr. – 92/104.
- 1984, nr. 460. Reglugerð um gatnagerðargjöld í Stöðvarhreppi, Suður-Múlasýslu.
2. gr. – 94/254.
3. gr. – 94/254.
11. gr. – 94/254.
- 1985, nr. 7. Auglýsing um hafréttarsamning Sameinuðu þjóðanna.
94. gr. – 94/327.
116. gr. – 94/327.
119. gr. – 94/327.
- 1985, nr. 18. Lög um vinnumiðlun.
3. gr. – 94/356.
13. gr. – 94/356.
- 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, 93/111.
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 ríkislögmann.
2. gr. – 92/158.
- 1985, nr. 63. Lög um greiðsluöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga.
1. gr. – 93/92.

2. gr. – 93/92.
3. gr. – 93/92.
- 1985, nr. 64. Lög um Bygðastofnun.
93/140.
- 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. 90. Reglugerð um byggingarsamvinnufélög.
9. gr. – 94/104.
- 1985, nr. 97. Lög um stjórn fiskveiða 1986-1987.
3. gr. – 90/180.
13. gr. – 90/180.
- 1985, nr. 293. Reglugerð um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík.
– 88/24, 88/32.
- 1985, nr. 322. Reglugerð um notendabúnað til tengingar við hið opinbera fjarskiptakerfi.
– 90/87.
- 1986, nr. 6. Lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl.
– 91/51.
65. gr. – 91/51.
68. gr. – 91/51, 92/328.
69. gr. – 91/51.
- 1986, nr. 7. Lög um breyting á lögum nr. 16/1978, um varnir gegn kynsjúkdómum.
– 92/323.
- 1986, nr. 8. Sveitarstjórnarlög.
– 91/141.
5. gr. – 90/214, 90/215.
45. gr. – 93/299.
107. gr. – 90/214, 90/215.
108. gr. – 90/214.
109. gr. – 90/214.
112. gr. – 90/214.
113. gr. – 90/214.
I. br.b.ákv. – 91/160.
- 1986, nr. 20. Lög um Siglingamálastofnun ríkisins.
1. gr. 91/135, 91/137.
3. gr. 91/135.
- 1986, nr. 25. Lög um breytingu á lögum nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.
1. gr. – 90/186.
- 1986, nr. 27. Lög um verðbréfamiðlun.
4. gr. – 90/41.
8. gr. – 90/41.
15. gr. – 90/41.
- 1986, nr. 33. Póstlög.
9. gr. – 91/104.
10. gr. – 91/104.
11. gr. – 91/104.
18. gr. – 91/104.
19. gr. – 89/120.
- 1986, nr. 36 Lög um Seðlabanka Íslands.
3. gr. – 90/41.
- 1986, nr. 48. Lög um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.
2. gr. – 90/17, 90/20.
3. gr. – 90/17.
9. gr. – 90/162.
11. gr. – 90/162.
13. gr. – 90/162.
15. gr. – 90/17.
- 1986, nr. 54. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 60/1984, sbr. lög nr. 77/1985.
– 91/139.
- 1986, nr. 62. Lög um rétt manna til að kalla sig verkfræðinga, húsameistara, húsgagna- og innanhúshönnuði, tæknifræðinga eða byggingafræðinga.
5. gr. – 93/37.
6. gr. – 93/37.
- 1986, nr. 69. Reglugerð um Menningarsjóð útvarpstöðva.
1. gr. – 92/183.
- 1986, nr. 94. Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
1. gr. – 91/93.
19. gr. – 90/176, 93/135.

- 1986, nr. 321. Reglugerð um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins.
14. gr. – 90/128.
- 1986, nr. 339. Reglugerð um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verðlagsárið 1986-1987.
18. gr. – 93/111.
19. gr. – 93/111.
21. gr. – 93/111.
- 1986, nr. 402. Reglur um sérfræðileyfi tannlækna.
2. gr. – 90/21.
- 1986, nr. 470. Reglugerð fyrir Seðlabanka Íslands. IV. kafli – 90/41.
- 1987, nr. 3. Lög um fjáröflun til vegagerðar.
6. gr. – 89/120.
- 1987, nr. 5. Lög um breyting á lögum nr. 79/1974, um fjáröflun til vegagerðar, sbr. lög nr. 19/1986, um breyting á þeim lögum.
– 89/120.
- 1987, nr. 25. Vaxtalög.
13. gr. – 89/93.
- 1987, nr. 30. Lög um orlof.
2. gr. – 94/196.
7. gr. – 94/196.
11. gr. – 89/93.
13. gr. – 94/196.
- 1987, nr. 34. Lög um breytingu á lögum um stjórn og starfrækslu póst- og símamála, nr. 36/1977.
– 89/120.
- 1987, nr. 45. Lög um staðgreiðslu opinberra gjalda.
– 89/113.
18. gr. – 90/197, 94/416.
23. gr. – 94/261.
28. gr. – 94/261.
30. gr. – 94/261.
31. gr. – 94/261.
34. gr. – 90/197, 91/138.
- 1987, nr. 46. Lög um gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda.
2. gr. – 90/197.
6. gr. – 89/98.
- 1987, nr. 49. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.
– 89/98, 93/219, 93/232.
9. gr. – 89/98.
10. gr. – 89/98.
11. gr. – 88/22.
17. gr. – 90/197, 92/196.
21. gr. – 89/98.
II. br.b.ákv. – 91/138.
- 1987, nr. 50. Umferðarlög.
2. gr. – 90/202.
44. gr. – 92/325.
48. gr. – 93/337.
63. gr. – 90/202.
64. gr. – 89/124.
65. gr. – 89/124, 90/177.
67. gr. – 89/124.
70. gr. – 94/311.
106. gr. – 92/325, 93/337, 94/410.
Ákv. t. br.b. – 92/235.
- 1987, nr. 51. Lög um eftirlit með skipum.
– 91/135.
6. gr. – 91/137.
- 1987, nr. 52. Lög um opinber innkaup.
– 93/179.
1. gr. – 90/148.
6. gr. – 90/148.
- 1987, nr. 55. Tollalög.
V. kafli – 92/220.
1. gr. – 92/312.
5. gr. – 93/305.
6. gr. – 90/186, 93/305.
8. gr. – 92/304, 92/312.
9. gr. – 92/304.
12. gr. – 92/304, 94/417.
13. gr. – 90/186.
14. gr. – 92/220.
15. gr. – 92/220.
24. gr. – 92/220.
32. gr. – 92/312.
40. gr. – 92/191.
95. gr. – 92/312.
99. gr. – 92/312.
100. gr. – 89/83, 92/304, 92/312, 92/321.
101. gr. – 89/183, 92/304, 92/312, 92/321.
142. gr. – 92/312.
148. gr. – 92/220.
- 1987, nr. 80. Lög um kosningar til Alþingis.
3. gr. – 94/209.
- 1987, nr. 91. Lög um sóknargjöld o.fl.
2. gr. – 93/132.
3. gr. – 93/132.
- 1987, nr. 92. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þar með talin breyting samkvæmt lögum nr. 49/1987 sem taka eiga gildi 1. janúar 1988.
– 93/219, 93/232.
9. gr. – 88/22.
14. gr. – 91/138.
- 1987, nr. 97. Lög um vörugjald.
7. gr. – 90/186.
- 1987, nr. 180. Reglugerð um Byggingarsjóð verkamanna og félagslegar íbúðir.
25. gr. – 91/34.

- 1987, nr. 223. Reglugerð um sérstakt jöfnunargjald af kartöflum og vörum unnum úr þeim.
1. gr. – 90/186.
- 1987, nr. 457. Reglugerð um nám kennara sem fullnægja ekki skilyrðum laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunn-skólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.
1. gr. – 90/162.
10. gr. – 90/162.
- 1987, nr. 546. Reglugerð um fæðingarorlof samkvæmt lögum nr. 59 frá 31. mars 1987 um breyting á lögum um almannatryggingar nr. 67/1971 með síðari breytingum.
1. gr. – 89/38.
25. gr. – 93/16.
- 1987, nr. 586. Reglugerð um skoðunargjöld ökutækja.
– 89/124.
- 1987, nr. 587. Reglugerð um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum.
1. gr. – 94/167.
2. gr. – 94/167.
6. gr. – 94/167.
7. gr. – 92/111.
8. gr. – 94/167.
12. gr. – 92/111.
- 1987, nr. 591. Reglugerð um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu.
5. gr. – 93/240.
- 1987, nr. 597. Reglugerð um greiðslu barnabóta á árinu 1988.
6. gr. – 88/22.
- 1987, nr. 613. Reglugerð um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum.
– 90/193.
- 1988, nr. 3. Lög um stjórn fiskveiða 1988-1990.
– 91/143.
3. gr. – 90/185.
4. gr. – 91/143.
9. gr. – 90/185.
10. gr. – 91/143, 91/150, 91/151, 92/277, 92/281.
B-liður – 92/270, 92/277, 92/281, 92/283.
C-liður – 92/262, 92/281.
E-liður – 92/300.
G-liður – 92/290, 92/299.
12. gr. – 93/268.
14. gr. – 90/185.
- 1988, nr. 14. Bráðabirgðalög um aðgerðir í efnahagsmálum.
– 89/120.
7. gr. – 89/120, 89/124.
- 1988, nr. 29. Lög um Kennaraháskóla Íslands.
32. gr. – 91/101.
- 1988, nr. 38. Lög um breyting á áfengislögum, nr. 82/1969, með síðari breytingum.
– 90/148.
- 1988, nr. 39. Lög um bifreiðagjald.
2. gr. – 91/130.
- 1988, nr. 47. Lög um breytingu á lögum nr. 36 9. maí 1970, um leigubifreiðar.
– 88/24.
- 1988, nr. 48. Lög um fangelsi og fangavist.
2. gr. – 89/48.
8. gr. – 89/48, 91/33.
12. gr. – 89/43.
14. gr. – 91/33.
18. gr. – 89/50.
22. gr. – 91/32.
26. gr. – 91/43.
30. gr. – 91/32.
- 1988, nr. 49. Lög um breytingu á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga nr. 54/1971, með síðari breytingum.
1. gr. – 90/93.
- 1988, nr. 50. Lög um virðisaukaskatt.
24. gr. – 92/249.
26. gr. – 94/261.
27. gr. – 93/213.
28. gr. – 94/261.
49. gr. – 92/258.
- 1988, nr. 53. Læknalög.
VIII. kafli – 89/19.
9. gr. – 94/314.
10. gr. – 94/314.
11. gr. – 94/314.
12. gr. – 94/314.
16. gr. – 89/17, 89/19, 94/415.
- 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. 68. Reglugerð um gatnagerðargjöld í Eskifjarðarkaupstað.
11. gr. – 94/244.
- 1988, nr. 69. Auglýsing um niðurfellingu eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda eða sölugjalds af ýmsum aðföngum til samkeppnisíðnaðar.
8. gr. 90/186.
10. gr. – 90/186.

- 1988, nr. 81. Lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.
IV. kafli. – 91/141.
1. gr. – 94/93.
2. gr. – 90/124, 94/93.
27. gr. – 94/93.
30. gr. – 91/141, 92/254, 94/93.
- 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.
80. gr. – 94/116.
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 símaþjónustu.
XIV. kafli – 89/129.
- 1988, nr. 346. Gjaldskrá fyrir pósthjónustu.
– 89/120.
- 1988, nr. 423. Reglugerð um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra.
2. gr. – 88/22.
- 1988, nr. 441. Auglýsing um rafverktakaleyfi.
4. gr. – 90/37.
- 1988, nr. 449. Reglugerð um rannsóknarstofnun í siðfræði.
1. gr. – 93/132.
2. gr. – 93/132.
3. gr. – 93/132.
4. gr. – 93/132.
6. gr. – 93/132.
- 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 húsnæðissparnaðar-reikninga.
– 89/98.
- 1989, nr. 35. Lög um veitingu ríkisborgararéttar.
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. 62. Reglugerð um bann við áfengisauðglýsingum.
3. gr. – 93/53.
- 1989, nr. 68. Lög um breyting á lögum nr. 63 31. maí 1979 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.
– 90/113.
- 1989, nr. 75. Lög um breytingu á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, ásamt síðari breytingum.
2. gr. – 93/21.
- 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, 94/311.
 4. gr. – 89/39, 90/35.
 7. gr. – 94/37.
 5. gr. – 89/39, 90/35.
 8. gr. – 89/39.
 9. gr. – 90/26, 90/29, 93/51, 94/37, 94/41.
 10. gr. – 91/88, 94/37, 94/41, 94/311.
 14. gr. – 90/26, 90/29, 93/48, 94/41.
- 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.
 5. gr. – 94/209.
 15. gr. – 94/209.
- 1989, nr. 111. Fjáráukalög fyrir árið 1989.
 – 91/36.
- 1989, nr. 117. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt.
 9. gr. – 90/197.
- 1989, nr. 132. Lög um breyting á lögum um stofnun og slit hjú skapar, 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.
 10. gr. – 93/48.
 12. gr. – 93/48.
 15. gr. – 94/37.
 16. gr. – 94/41.
 17. gr. – 90/29.
 19. gr. – 90/26, 94/41.
 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.
 – 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 sammerkingu 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.
 11. gr. – 93/268.
- 1989, nr. 605. Reglugerð um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra.
 II. bráðabirgðaákvæði – 92/22.
- 1989, nr. 644. Reglugerð um aukatekjur ríkissjóðs.
 1. gr. – 92/206.
 7. gr. – 92/230.
- 1990, nr. 21. Lög um lögheimili.
 – 91/130.
 11. gr. – 93/252.
- 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, 94/346.
 5. gr. – 91/149, 92/270, 92/281, 92/299, 93/275, 93/290, 94/336.
 7. gr. – 91/149.
 8. gr. – 91/146.
 11. gr. – 91/149, 92/300, 94/351.
 12. gr. – 94/351.

- 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.
7. mgr. – 92/257, 92/262, 92/281, 92/283.
6. mgr. – 91/149, 91/152.
8. mgr. – 91/149, 92/257, 92/262, 92/281.
10. mgr. – 92/281.
- IV. br.b. ákv. – 93/268.
- 1990, nr. 40. Lög um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins.
– 92/63, 93/327.
1. gr. – 92/63.
7. gr. – 92/63.
- 1990, nr. 41. Lög um búnaðarmálasjóð.
6. gr. – 94/140.
- 1990, nr. 43. Lög um Lánasýslu ríkisins.
1. gr. – 93/208.
3. gr. – 92/252, 93/208.
- 1990, nr. 62. Lög um skipan prestakalla og prófasts-dæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands.
8. gr. – 92/158.
43. gr. – 91/136.
- 1990, nr. 77. Auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um breyting á reglugerð nr. 96 31. desember 1969 um Stjórnaráð Íslands með síðari breytingum.
– 92/25.
- 1990, nr. 90. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
5. gr. – 91/141, 93/242.
11. gr. – 94/362.
14. gr. – 94/362.
29. gr. – 94/276.
33. gr. – 94/276.
42. gr. – 91/121.
- 1990, nr. 96. Lög um atvinnuleysistryggingar.
29. gr. – 92/253.
- 1990, nr. 97. Lög um heilbrigðisþjónustu.
6. gr. – 93/173.
13. gr. – 92/96.
- 1990, nr. 102. Reglugerð um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi.
43. gr. – 91/29.
44. gr. – 91/29.
- 1990, nr. 105. Reglugerð um framhaldsskóla.
6. gr. – 91/137.
- 1990, nr. 119. Reglugerð um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til aflánunarfanga.
5. gr. – 90/97.
28. gr. – 90/97.
31. gr. – 90/97.
- 1990, nr. 121. Reglugerð um vörubifreiðar og sendibifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.
– 90/35.
- 1990, nr. 124. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 86/1988, sbr. lög nr. 76/1989 og 70/1990.
Ákvæði til bráðabirgða – 93/98.
- 1990, nr. 149. Heilbrigðisreglugerð.
14. gr. – 94/93.
- 1990, nr. 161. Reglugerð um pósthjónustu.
4.5.1.3. gr. – 91/104.
- 1990, nr. 162. Reglugerð um námskeið fyrir löggilta vigtarmenn.
– 91/26.
- 1990, nr. 204. Gjaldskrá fyrir dýralækna.
– 93/143.
- 1990, nr. 217. Reglugerð um húsbrefadeild og húsbrefavidskipti vegna kaupa eða sölu á notuðum íbúðum og kaupa, sölu eða byggingar á nýjum íbúðum.
1. gr. – 91/47.
3. gr. – 91/47.
4. gr. – 92/83.
9. gr. – 91/47.
13. gr. – 91/47.
27. gr. – 91/47.
- 1990, nr. 393. Reglugerð um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs.
8. gr. – 94/140.
9. gr. – 94/140.
- 1990, nr. 437. Reglugerð um útgáfu á 2. flokki húsbréfa 1990 fyrir Byggingarsjóð ríkisins, húsbrefadeild.
1. gr. – 92/83.
- 1990, nr. 465. Reglugerð um veiðar í atvinnuskyni.
– 91/143, 91/146, 91/151.
1. gr. 91/149, 92/270, 93/290.
6. gr. – 91/146.
7. gr. – 91/143, 92/300.
8. gr. – 91/149.
10. gr. – 92/262.
11. gr. – 94/336.
29. gr. – 92/270.
- 1990, nr. 474. Reglugerð um grásleppuveiðar.
2. gr. – 92/300.

- 1990, nr. 532. Reglugerð um réttindi og skyldur manna, sem dveljast erlendis við nám, skv. ákvæðum laga um opinber gjöld.
– 91/130.
- 1991, nr. 19. Lög um meðferð opinberra mála. XX. kafli. – 91/75.
27. gr. – 93/126.
66. gr. – 93/126.
67. gr. – 93/126.
70. gr. – 93/126.
76. gr. – 91/75.
112. gr. – 91/75.
113. gr. – 91/75.
114. gr. – 91/75.
- 1991, nr. 21. Lög um gjaldþrotaskipti o.fl. .
82. gr. – 91/104.
180. gr. – 91/104.
- 1991, nr. 37. Lög um mannanöfn.
1. gr. – 92/132.
2. gr. – 92/132.
3. gr. – 91/84, 92/132.
5. gr. – 92/132.
6. gr. – 92/132.
15. gr. – 94/171.
16. gr. – 93/131.
18. gr. – 92/132.
21. gr. – 94/171.
- 1991, nr. 37. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 644/1989, um aukatekjur ríkissjóðs, með síðari breytingum.
3. gr. – 92/206.
- 1991, nr. 41. Lög um breytingu á lögum um greiðslujöfnun fasteignaveðlana til einstaklinga, nr. 63/1985.
– 93/92.
2. gr. – 93/92.
- 1991, nr. 49. Lög um grunnskóla.
– 92/237.
9. gr. – 92/237.
14. gr. – 94/295.
15. gr. – 94/295.
57. gr. – 94/295.
72. gr. – 93/149.
84. gr. – 92/237.
85. gr. – 94/295.
86. gr. – 93/149.
- 1991, nr. 79. Lög um breytingu á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, með síðari breytingum o.fl.
3. gr. – 92/22.
- 1991, nr. 81. Lög um vatnsveitur sveitarfélaga.
7. gr. – 94/233.
13. gr. – 94/233.
- 1991, nr. 88. Lög um aukatekjur ríkissjóðs.
– 92/206.
10. gr. – 92/230.
- 1991, nr. 91. Lög um meðferð einkamála.
5. gr. – 92/236, 94/314.
27. gr. – 94/91.
125. gr. – 93/80, 93/83.
126. gr. – 93/80, 93/83.
- 1991, nr. 118. Reglugerð um kosningu vígslubiskupa.
3. gr. – 91/136.
4. gr. – 91/136.
- 1991, nr. 166. Reglugerð um breyting á reglugerð um Menningarsjóð útvarpsstöðva nr. 69/1989.
1. gr. – 92/183.
4. gr. – 92/183.
- 1991, nr. 172. Reglugerð um (2.) breytingu á reglugerð um búnað og rekstur lyfjabúða og undirstofnana þeirra nr. 27/1983.
– 92/96
1. gr. – 92/96.
- 1991, nr. 182. Reglugerð um (9.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.
– 92/96.
- 1991, nr. 213. Reglugerð um greiðslu vasapeninga sjúkratryggðra.
5. gr. – 94/27.
- 1991, nr. 215. Gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf.
4. gr. – 92/247.
- 1991, nr. 261. Reglugerð um tollverð notaðra ökutækja.
2. gr. – 92/304.
3. gr. – 92/304.
4. gr. – 92/304.
6. gr. – 92/304.
- 1991, nr. 262. Reglugerð um fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur verðlagsárið 1991-1992.
– 92/249.
- 1991, nr. 277. Reglugerð fyrir Fiskveiðasjóð Íslands.
1. gr. – 94/332.
4. gr. – 94/332.
5. gr. – 94/332.
- 1991, nr. 313. Reglugerð um aðlögun fullvirðisréttar til framleiðslu sauðfjárafurða að innanlandsmarkaði.
2. gr. – 94/163.
14. gr. – 94/163.
- 1991, nr. 390. Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
13. gr. – 94/362.

- 1991, nr. 468. Reglugerð um húsbrefaviðskipti vegna greiðsluerfiðleika íbúðareigenda.
5. gr. – 1993/98.
- 1991, nr. 586. Reglur um gerð og útgáfu læknisvottorða.
3. gr. – 94/314.
4. gr. – 94/314.
- 1991, nr. 620. Reglugerð um vatnsveitur sveitarfélaga.
9. gr. – 94/233.
- 1992, nr. 1. Lög um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992.
IV. br.b.ákv. – 94/34.
- 1992, nr. 4. Lög um breyting á lögum nr. 40 15. maí 1990, um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins.
– 92/63.
6. gr. – 92/63.
7. gr. – 92/63.
- 1992, nr. 5. Lög um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, nr. 46 27. júní 1985, með síðari breytingum.
7. gr. – 94/163.
- 1992, nr. 13. Gjaldskrá og reglur fyrir sítapjónustu, grein 1.7. í kafla XVII – 217.
- 1992, nr. 20. Barnalög.
– 92/59.
VI kafli – 92/59.
2. gr. – 94/87.
3. gr. – 94/87.
5. gr. – 94/87.
9. gr. – 92/58.
10. gr. – 94/60.
11. gr. – 94/60.
16. gr. – 94/60.
19. gr. – 92/58.
29. gr. – 92/59.
37. gr. – 92/59, 94/73.
38. gr. – 92/59.
52. gr. – 94/87.
53. gr. – 94/87.
68. gr. – 94/73.
72. gr. – 94/60.
74. gr. – 94/73.
75. gr. – 94/73.
77. gr. – 94/73.
- 1992, nr. 21. Lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna.
– 92/149.
- 1992, nr. 30. Lög um yfirséttanefnd.
– 92/220.
1. gr. – 94/261.
2. gr. – 94/261.
3. gr. – 94/261, 94/276.
5. gr. – 91/379, 94/276.
6. gr. – 94/270.
8. gr. – 94/270.
- 1992, nr. 47. Gjaldskrá fyrir þjónustu loftferðareftirlits flugmálastjórnar.
2. gr. – 94/225.
- 1992, nr. 51. Reglugerð um Byggðastofnun.
11. gr. – 93/140.
- 1992, nr. 58. Lög um vernd barna og ungmenna.
– 92/59.
25. gr. – 94/59
31. gr. – 94/69.
33. gr. – 92/59, 94/69.
45. gr. – 92/59.
49. gr. – 92/59, 94/69.
- 1992, nr. 64. Auglýsing um gjaldskrá fyrir tollskýrslueyðublöð.
1. gr. – 92/220.
3. gr. – 92/220.
- 1992, nr. 76. Reglur um stjórn hreindýraveiða.
8. gr. – 93/312.
10. gr. – 93/312.
13. gr. – 93/312.
- 1992, nr. 87. Reglugerð um greiðslumark sauðfjárafurða á lögbýlum og beinar greiðslur til bænda verðlagsárðíð 1992-1993.
– 94/163.
- 1992, nr. 89. Reglugerð um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins.
6. gr. – 92/63.
17. gr. – 92/63
- 1992, nr. 100. Lög um vog, mál og faggildingu.
VI kafli – 92/327.
- 1992, nr. 231. Reglugerð um stjórnarsýslumeðferð mála samkvæmt barnalögum.
15. gr. – 94/60.
- 1992, nr. 251. Reglugerð um tollfrjálsan farangur ferðamanna og farmanna við komu frá útlöndum, einkasólugjald o.fl.
1. gr. – 93/305.
2. gr. – 93/305.
3. gr. – 93/305.
- 1992, nr. 345. Reglugerð um leyfisbindingu tiltekinnna veiða.
1. gr. – 94/346.
2. gr. – 94/346.
- 1992, nr. 421. Reglugerð fyrir vatnsveitur sveitarfélaga.
9. gr. – 94/233.

- 1992, nr. 490. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 591/1987 um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu.
– 93/240.
- 1993, nr. 8. Samkeppnislög.
– 93/252.
6. gr. – 93/255.
50. gr. – 93/255.
- 1993, nr. 21. Lög um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál.
1. gr. – 94/381.
2. gr. – 94/381.
3. gr. – 94/381.
- 1993, nr. 25. Lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim.
3. gr. – 94/154.
10. gr. – 94/154.
29. gr. – 94/154.
- 1993, nr. 37. Stjórnisýslulög.
1. gr. – 94/37, 94/49, 94/295.
2. gr. – 94/261, 94/314, 94/381.
3. gr. – 94/49, 94/140, 94/311.
4. gr. – 94/49.
5. gr. – 94/49.
8. gr. – 94/381.
9. gr. – 93/105 94/270, 94/275, 94/381.
10. gr. – 94/49, 94/270.
11. gr. – 94/140, 94/167, 94/336, 94/346, 94/362.
12. gr. – 94/91, 94/167, 94/209.
20. gr. – 93/105, 94/261, 94/371.
21. gr. – 93/80, 93/83, 94/180.
22. gr. – 93/80, 93/83, 94/180.
23. gr. – 94/261.
26. gr. – 94/295.
29. gr. – 94/276.
31. gr. – 94/180.
35. gr. – 94/37.
36. gr. – 94/276.
- 1993, nr. 50. Skaðabótalög.
10. gr. – 94/314.
- 1993, nr. 53. Lög um ríkisábyrgð á launum vegna gjaldþrota.
6. gr. – 94/224.
- 1993, nr. 61. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins.
7. gr. – 92/74.
- 1993, nr. 65. Lög um framkvæmd útboða.
3. gr. 93/179.
8. gr. 93/179.
12. gr. 93/179.
13. gr. 94/387.
18. gr. 94/387.
- 1993, nr. 97. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.
85. gr. – 94/121.
86. gr. – 94/121.
87. gr. – 94/121.
88. gr. – 94/121.
92. gr. – 93/105.
96. gr. – 94/104.
99. gr. – 94/104
- 1993, nr. 99. Lög um framleiðslu, verðlangingu og sölu á búvörum.
– 94/154.
- 1993, nr. 117. Lög um almannatryggingar.
7. gr. – 94/31.
12. gr. – 94/31.
29. gr. – 94/31.
43. gr. – 94/31.
48. gr. – 94/27, 94/31.
- 1993, nr. 228. Reglugerð um tollskýrslur og fylgiskjöl þeirra.
3. gr. – 92/220.
21. gr. – 92/220.
- 1993, nr. 335. Reglugerð um starfsháttu örorkunefndar.
3. gr. – 94/314.
- 1993, nr. 379. Reglugerð um verndun smáfisks á alþjóðlegu hafsvæði í Barentshafi.
– 94/327.
- 1993, nr. 413. Auglýsing um rjúpnaveiðar árið 1993.
– 94/371.
- 1994, nr. 15. Lög um dýravernd.
12. gr. – 94/54.
- 1994, nr. 24. Reglugerð um varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins.
5. gr. – 94/154.
- 1994, nr. 62. Lög um mannréttindasáttmála Evrópu.
1. sammingsviðauki
– 94/41.
- 1995, nr. 61. Lög um leigubifreiðar.
Ákv. til brb. – 94/41.
- Mannréttindasáttmáli Evrópu.**
Auglýsing nr. 11/1954 um fullgildingu Evrópu-sammings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. auglýsingu nr. 58/1958.
– 91/84.
5. gr. – 90/97, 91/43.
6. gr. – 90/97, 91/75, 93/80, 93/83.
8. gr. – 90/109, 92/59.
26. gr. – 91/43.

3. Atriðisorðaskrá.

Í skrá þessari er fyrst vísað til ártals skýrslu og síðan til blaðsíðutals, þar sem málið byrjar sem vísað er til.

Aðflutningsgjöld sjá Skattar og gjöld

Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Aðgangur að skýrslum um starfsmann 89/104, 93/159

Aðgangur að upplýsingum hjá Tryggingastofnun ríkisins 89/23

Aðgangur að upplýsingum um fob-verð nýrra ökutækja 92/304, 94/417

Aðgangur að upplýsingum um kostnað við gerð bundins slitlags 94/244

Aðgangur að upplýsingum um umhverfismál 94/381

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 aðila að læknisvottorðum 93/69

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, 94/415

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 stjórnýslu 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

Öflun gagna í þágu dómsmáls 89/116

Sjá einnig Skráning upplýsinga um einkamálafni, Þagnarskylda

Aðili máls

Hver talist getur aðili máls 93/135

Ráðuneyti aðili stjórnýslumáls 92/31

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnýslukæra

Aflaheimildir sjá Stjórnun fiskveiða

Aflahlutdeild sjá Stjórnun fiskveiða

Afnota- og þjónustugjöld sjá Skattar og gjöld

Afplánun refsingar sjá Fangelismál

Afturköllun

Ákvörðunar um afhendingu lands innan landgræðslugirðingar 94/128

Leyfis, sem er forsenda atvinnurekstrar 92/111

Leyfis til aksturs leigubíreiða 88/24, 88/32, 90/26, 90/29, 94/37

Löggildingar vigtarmanns 91/26

Málsmeðferð til undirbúnings afturköllunar 92/111

Ódagsett 88/24

Skemmtanaleyfis 92/111

Upprunalegar afturköllunarástæður 94/128

Vínveitingaleyfis 92/111

Sjá hins vegar Breyting á óbirtri ákvörðun

Afturvirkni

Breyting á lagareglum um greiðsluöfnun 93/92

Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 93/37

Skattalaga 90/197

Úthlutunarreglna LÍN 90/148

Agaviðurlög í fangelsum sjá Fangelismál

Almannatryggingar

Ákvörðun uppþótar á örorkulífeyri aftur í tímann 92/22

Ákvörðun vasapeninga til sjúklinga utan sjúkrahúsa 94/27

Ekkjúlífeyrir 94/24

Fæðingarorlof 89/38, 93/16

Mæðralaun 89/23, 89/33, 90/228

Réttarstaða barna, sem eiga við langvarandi veikindi að stríða 92/28

Sjúkradagpeningar 93/16

Sjúkratryggingar 89/35

Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 88/33, 89/137, 90/230, 91/165

Slysatryggingar 89/35

Umsókn um bætur skilyrði bótagreiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins 94/24

Þátttaka almannatrygginga í tannréttungum barna 94/34

Örorkubætur 93/26, 94/31

Örorkumat 93/21

Örorkustyrkur 94/31

Sjá einnig Barnsmeðlög, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Valdmörk stjórnvalda

Alþingi sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Andmælaréttur

Afturköllun vínveitingaleyfis og skemmtanaleyfis 92/111

EKKI skyld 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, 93/69

Frávikning ríkisstarfsmanns 94/193

Hin óskráða grundvallarregla 93/135

Óheft umráð skjala nauðsynleg til að tryggja að réttur aðila til að koma fram skýringum komi að fullu gagni 89/14, 89/58

Niðurlagning stöðu 93/174
 Starfssamningur ekki endurnýjaður vegna ávörðinga starfsmanns 93/159
 Við breytingu á skipulagi 93/60
 Við lausn skipaðs nefndarmanns 91/88
 Við meðferð byggingarmála 93/54
 Við meðferð mála sem skotið er til tryggingaráðs 89/35
Arðskrá Sjá Lax- og silungsveiði
Atvinnuleysisráning sjá Sveitarfélög
Atvinnuréttindi
 Afturköllun löggildingar vigtarmanns 91/26, 92/327
 Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn 91/17, 92/328, 93/29
Atvinnuleyfi til leigubifreiðaakesturs
 Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaakesturs 94/37
 Aldursskilyrði 94/41
 Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 89/39
 Réttur maka til að nýta leyfi látins eiginmanns 90/29, 91/169
 Svipting leyfis vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur 88/24, 88/32, 90/26, 91/164
 Undanþága frá akstri bifreiðar 93/51
 Útgerðarleyfi 94/41
 Úthlutun atvinnuleyfa 93/48
 Nýjar reglur haggá ekki við starfsréttindum manna sem aflað hafa sér þeirra fyrir gildistöku reglnanna 91/26
 Prófnefnd og atvinnuskírteini kafara 90/36
 Réttur til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari 90/17
 Réttur til að nota starfsheitið grunnskólakennari 90/20
 Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 93/37
 Réttur til að starfa og nota starfsheitið heilbrigðisfulltrúi 91/29
 Sérfræðiviðurkenning tannlæknis 90/21
 Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda í netagerð 91/29
 Skilyrði rafverktakaleyfis 90/37, 92/21
 Takmörkun á fjölda sendibifreiða 90/35
 Viðurkenning byggingarnefnda á iðnmeisturum 92/16
Auglýsing
 Á lausum stöðum sjá Opinberir starfsmenn
 Eftir umsóknum til veiða á háhyrningum 89/52, 90/227
 Kynning á starfsreglum 92/177
 Sjá einnig Birting, Stjórnun fiskveiða
Ábúð 92/158
Ábyrgðartrygging bifreiða
 Endurgreiðsla söluskatts af iðgjöldum 88/22
Áfengisauglýsingar 93/53
Áfrýjunarleyfi 89/28
Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna varnarliðsins 91/116
Ákærvald sjá Meðferð ákærvalds
Álitsumleitan
 Aðgangur að umsögn, sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Atvinnuleyfi fyrir útlandinga 93/29
 Bindandi umsögn haldin efnisannmarka 93/37
 Endurveiting ökuréttinda 94/410
 Form og efni umsagna barnaverndaryfirvalda 89/58
 Frjáls álitsumleitan 90/154, 90/158, 92/50
 Lögbodin umsögn berst ekki 93/54
 Lögfærðileg umsögn um lánsúmsókn hjá LÍN 90/148
 Rökstuðningur umsagnar 89/58, 93/83, 93/159
 Setning reglugerðar 92/96
 Skipulagsstjórn ríkisins 94/49
 Umsagnarfrestur um stjórnvaldsfyrirmæli 90/176
 Umsagnir við stöðuveitingu 90/154, 90/158
 Umsögn gjafsóknarnefndar 93/83
 Umsögn sveitarfélags um sölu aflahlutdeildar fiskiskíps 94/351
 Umsögn sveitarstjórnar 93/299
 Umsögn tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 94/187
 Úrskurðaraðila ber að ganga á eftir því að bætt sé úr verulegum ágöllum á umsögn 89/58
Áminning sjá Opinberir starfsmenn
Bankaefirlit sjá Eftirlit stjórnsýsluáðila
Barnabætur
 Skuldajöfnun barnabóta við álögd gjöld sama árs 88/22
Barnavernd sjá Foreldrar og börn
Barnsmeðlög
 Áhrif ógildingar á fadernisviðurkenningu á innheimtu meðlagsskuldur 94/87
 Ákvörðun og endurskoðun meðlagsfjárhæðar 90/108, 94/60
 Innheimta meðlaga 89/133, 90/12, 90/229, 94/87
 Samningar foreldra um gjalddaga 90/12
 Úrskurðarvald tryggingaráðs um greiðslu meðlags aftur í tímann 89/34
 Sjá einnig Foreldrar og börn.
Birting
 Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaakesturs, 94/37
 Afturköllun löggildingar vigtarmanns 91/26
 Ákvörðun um brottvísun nemanda úr skóla 94/295
 Ákvörðun varðandi lánsúmsókn hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna 90/148
 Ákvörðun vasapeninga til sjúklinga utan sjúkrahúsa 94/27
 Birta ber aðila máls stjórnvaldsákvörðun án tafar 93/105
 Tryggingaráði bar að tilkynna aðila niðurstöðu ákvörðunar milliliðalaust 89/35
 Úrskurðar menntamálaráðuneytisins 92/237
 Vanrækt að birta ákvörðun 93/111
 Vaxtaákvæðing 92/68
 Sjá einnig Stjórnun fiskveiða
Bjargráðasjóður 94/140
Bráðabirgðaráðstafanir
 Forsjá til bráðabirgða 93/69
Breyting á óbirtri ákvörðun
 Meðferð lánsúmsóknar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna 90/148
 Sjá hins vegar Afturköllun
Breyting á venjubundinni stjórnsýslufrákvæmd

Hert skilyrði fyrir áfrýjunarleyfi 89/28
 Innheimtuhattir Húsnæðisstofnunar ríkisins 92/74
 Kynningu á breyttri stjórnáskilfrámkvæmd ábótavant 89/28, 92/74, 93/29, 93/37

Bréfleynd
 Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 91/104

Skoðun pósts til fanga 90/97

Brottfelling laga 93/149

Búfé
 Heimaslátrun 90/124
 Talning búfjár 89/23
 Sjá einnig Sauðfjárveikivarnir, Búfjármark

Búfjármark
 Réttihæð búfjármarka 91/51, 92/328

Búvörusamningur 94/163

Byggingarmál Sjá Skipulags- og byggingarmál

Bærnireglur sjá Valdmörk stjórnvalda

Börn sjá Foreldrar og börn

Dómstólar
 Skilyrði málhöfðunar að kæruehimild hafi verið notuð 89/101
 Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Dýravernd
 Dýrasýningar 94/54

Efniskröfur sjá Jafnræðisreglur, Lagaheimild, Meðalhöfsreglan, Sjóðarmið sem stjórnáskilfrámhöfn er byggð á

Eftirlit stjórnáskilfrámuáðila
 Almenn eftirlitsskylda ráðuneytis 93/29, 93/111
 Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bar að sjá til þess að bætt væri úr göllum á meðferð máls hjá biskupi 89/104
 Eftirlit félagsmálaráðuneytisins með sveitarstjórnunum 93/299, 94/11
 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

Eignarskerðing 93/120, 93/312

Ellilífeyrir sjá Lífeyrisréttindi

Endurgreiðsla sjá Skattar og gjöld

Endurupptaka stjórnáskilfrámuáls
 Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 90/108
 Forsjá barns 94/73

Fangelsismál
 Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist 89/43
 Agaviðurlög í fangelsunum 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
 Tannlæknabjónusta við fanga 90/93, 91/170
 Vinna og vinnulaun fanga 90/97
 Sjá einnig Náðun

Félagslegar íbúðir sjá Húsnæðismál

Fiskveiðar sjá Stjórnun fiskveiða

Fiskveiðisjóður Íslands
 Synjun lánsúmsóknar 94/332

Fjármark sjá Búfjármark

Fjárveitingar
 Ráðstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjárauaklögum 91/36, 92/329

Fordæmisgildi úrskurða yfirskattaneftndar 94/276

Foreldrar og börn
 Afskipti barnaverndarneftndar 91/42
 Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 94/60
 Bein afskipti ráðherra af meðferð máls um forsjá og umgengnisrétt 94/73
 Eftirlit barnaverndaryfirvalda 91/42
 Endurupptaka máls 94/73
 Forsjá til bráðabirgða 93/69
 Forsjársvipting 93/76, 94/69
 Framfærsluskylda foreldra gagnvart barni sínu 92/58, 94/60
 Innsetning í umráð barns 94/73
 Langtímafóstur 93/76
 Meðferð mála út af breytingu á forsjá barna 90/107, 94/73
 Meðferð mála út af forsjá barna 89/58, 91/168, 92/50, 94/69
 Réttaráhrif málskots til barnaverndarráðs 90/113
 Samþykki um ráðstöfun barns í fóstur 89/79

Umgengnisréttur
 Akvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni foreldris og barns 89/79
 Beiting þvingunarúrræða 90/109, 91/170
 Frestun á ákvörðun umgengnisréttar 90/107
 Umgengni foreldra við barn í fóstur 94/69
 Sjá einnig Barnsmeðlög

Form stjórnvaldsáskvarðana sjá Stjórnvaldsáskvarðanir

Formaður nefndar sjá Stjórnáskilfrámunefndir

Forsjá sjá Foreldrar og börn

Framfærslueyrir með barni sjá Barnsmeðlög

Framleiðslustjórnun í landbúnaði, sjá Fullvirðisréttur

Frestir
 Boðunarfrestur 93/138
 Farið fram úr lögákvæðnum afgreiðslufresti 91/126, 92/40, 94/381
 Framlenging á afgreiðslufresti skattstjóra skal auglýst 94/275
 Frestur ríkisskattstjóra til þess að skila yfirskattaneftnd gögnum og greinargerð 94/270
 Kærufrestur sjá Stjórnáskilfrámuálsklækera
 Of skammur frestur til umsagnar 90/176
 Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknarfresti 92/147
 Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins 90/128
 Þátttaka almannatrygginga í tannrétingum barna 94/34

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast

Fullvirðisréttur

Heimaslátrun, sjá Búfé

Leiðréttingu á fullvirðisrétti hafnað 93/111

Sala fullvirðisréttar 92/89

Talinn hluti af verðmæti jarðar 92/89

Fæðingarorlof sjá Almannatryggingar

Gatnagerðargjöld sjá Skattar og gjöld

Gerðardómur 93/120

Girðingar sjá Vegamál

Gjafsókn

Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn

88/23, 90/230, 91/164, 93/83

Lagaskilyrði fyrir gjafsókn 93/80, 93/83, 94/418

Synjun á gjafsókn í dómsmáli 91/41, 93/80

Gjalddeyrir- og viðskiptamál

Gengisáhætta vegna greiðslu á erlendu láni, er gengisskráning var felld niður 88/19

Innflutningur með greiðslufresti 90/113

Gjaldskrá dýralækna 93/143

Gjöld sjá Skattar og gjöld

Greiðslumark lögbylis 94/163

Grunnskólar sjá Menntamál

Gögn sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast

Heilbrigðismál

Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysideild 94/91

Heilsugæsla í skólum 93/149

Heimaslátrun búfjár 90/124

Hjónaskilnaður

Lífeyriskrafa 92/168

Sáttaumleitarnir 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 88/40, 89/137

Hlutafélög

Beiting þvingunarúrræða 91/46

Eftirlit með hlutafélögum 91/46

Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit

Skilyrði þess að heilbrigðisyfirvöld megi fjarlægja númerslausar bifreiðar 94/93

Hreindýraveiðar 93/312, 94/418

Húsbréf sjá Húsnæðismál

Húsnæðismál

Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingarsamvinnufélögum 94/104

Forkaupsréttur sveitarfélaga að félagslegum íbúðum 90/127

Gjaldtaka við innheimtu lána sem er í vanskilum við

Byggingarsjóði ríkisins 92/74

Greiðsluerfiðleikalán 93/98

Greiðsluöfnun fasteignaveðlána 93/92

Húsbréf

Breyting á vöxtum fasteignaveðbréfa 92/83

Markaðsverð 91/47

Upphafsdagur vaxta fasteignaveðbréfs í húsbrefa-
viðskiptum 91/47

Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum 90/125

Lán úr Byggingarsjóði ríkisins 92/68, 93/92

Umsóknarfrestur til Byggingarsjóðs ríkisins 90/128

Uppgjör við lok sameiginlegs viðhalds húsa í byggingarfélagi verkamanna 91/34

Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar 93/105, 94/116, 94/121

Vaxtaákvæðanir 92/68

Húsnæðissparnaðarreikningar sjá Skattar

Hvalveiðar

Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 89/52, 90/227

Hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar

Almenn hæfisskilyrði:

Héraðslæknar 93/173

Löglærðir fulltrúar sýslumanna 94/209

Lögreglumenn 93/155, 93/159

Nefndarmenn er fjalla um sérfræðiviðurkenningu tannlækna 92/21

Nefndarmenn í lyfjaverðlagsnefnd 92/104

Nefndarmenn samkeppnisráðs 93/255

Nefndarmenn umsjónarnefndar fólksbifreiða 94/311

Nefndarmenn örorkunefndar 94/314

Rannsóknar- og ákvörðunarvald vegna sauðfjár-sjúkdóma 90/178

Ríkisstarfsmenn 90/158, 90/162

Skilyrði til veitingar atvinnuleyfis, sjá Atvinnuréttindi

Starfsmaður ráðuneytis oddamaður í álitsgefandi nefnd 90/186

Tollverðir 92/151

Sérstök hæfisskilyrði:

Dömnnefndarmenn um prófessorsstöðu 91/101

Fyrri afskipti starfsmanns af sama aðila 90/113

Nefndarmenn í yfirmatsnefnd skv. lax- og silungsveiðilögum 93/264

Ríkislögmaður 93/120

Starfsmenn rannsóknardeildar ríkisskattstjóra 92/236

Stjórnarmenn Bjargráðasjóðs 94/140

Stjórnarmenn skipulagsstjórnar ríkisins 94/49

Sveitarstjórnarmenn 93/299

Sýslumaður 94/180

Innflutningsgjöld sjá Skattar og gjöld

Innflutningur kjöts 94/154

Innheimta sjá Barnsmeðlög, Lagaheimild, Þvingunarúrræði

Innheimtukostnaður 92/74

Innheimtutilkynning 92/74

Innsetning

Hlutverk lögreglu við innsetningargerð í umráð barns 94/73

Jafnréttisráð 92/250

Jafnræðisreglur

Aðstöðumunur byggist á frambærilegum og mál-efnalegum rökum 91/112

Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stöð í lögum 90/180, 91/144

Aldursskilyrði til að öðlast atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs 94/41
 Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á samkeppni 93/252
 Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs 93/51
 Áfengisauklýsingar 93/53
 Bætur vegna veiðiskerðingar 93/120
 Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 91/122
 Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegri íbúð 90/127
 Gjaldtaka fyrir löggildingu o.fl. 92/206
 Heimild til að ganga til samninga við Varnarliðið 93/187
 Innheimta barnsmeðlaga 89/133
 Innheimta löggæslugjalds 94/167
 Innheimta námslána 94/183
 Jafnræði skattgreiðenda varðandi frádrátt ökutækjakostnaðar 93/219, 93/232, 93/240
 Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 91/112, 92/177, 93/341
 Málsmeðferð við stöðuveitingu 90/158
 Niðurfelling tolla 90/186
 Ráðstöfun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á skattfé til sveitarfélaga 94/362
 Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 93/37
 Röðun í launaflokka 93/170
 Skráning mannanafna í þjóðskrá 94/172
 Tegundaprófun símtækja 90/87
 Tollflokkan sendibifreiðar 92/321
 Tollfívilnanir farmanna 93/305
 Undanþágur 92/147, 92/329
 Undanþágur frá skilyrðum um haffærisskrifteini 93/275
 Útboð í smíði skips 94/387
 Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 89/52
 Úthlutun veiðileyfa 94/336, 94/346
 Útreikningur bóta úr Bjargráðasjóði 94/140
 Við opinber innkaup 90/148
 Við sérfræðiviðurkenningu tannlækna 90/21
Kafarar sjá Atvinnuréttindi
Kaupskrárnefnd 91/116
Kennarar sjá Atvinnuréttindi
Kirkjumál
 Afgreiðsla umsóknar um auglýsta stöðu innan þjóðkirkjunnar 89/104
 Kirkjugarðsgjöld, sjá Skattar og gjöld
 Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni 90/131
Kjarasamningar 93/170
Kæruheimild sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnsýslukæra
Lagaheimild
 Ákvörðun um innra skipulag starfshátta stjórnsýslunnar
 Veltæk gagnavinnsla upplýsinga 94/356
Samninga
 Allsherjarréttarlegu lagaákvæði varð ekki breytt með samningi 91/93
Stjórnvaldsákvæðana
 Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíærða stöð í lögum 90/180

Áfráttur 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
 Réttindanáms kennara 90/162
 Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 88/24
 Skuldajöfnun barnabóta við álögd gjöld sama árs 88/22
 Tálning 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 vígtarmanna 91/26
 Gatnagerðargjöld 92/189, 94/239
 Gjaldskrá um skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 94/225
 Gjaldstofn vatnsgjalds 94/233
 Gjaldtaka fyrir málflytninguleyfi 92/206
 Hámarksaldur leigubifreiðastjóra 88/24
 Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 91/104
 Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að undanþiggja sig ábyrgð á mistökum vegna lokun síma 94/217
 Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 89/120, 89/124
 Innflutningsgjöld af vleysleðum 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 vikur 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, 92/21
 Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 90/97
 Skýring hugtaksins „veiðitímabili“ 91/146
 Stytting á veiðitíma rjúpu 94/371
 Tollfívilnanir farmanna 93/305
 Um niðurfellingu á heimild til þess að nýta sér leyfi látins maka til aksturs leigubifreiðar 90/29
 Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins 94/154
 Þörf fyrir skýra lagaheimild 88/24, 90/29, 91/165
Til að koma á fót nýju stjórnvaldi
 Hreindýraráð 93/312
 Sjá einnig Afturköllun, Atvinnuréttindi, Þvingun-
 arúræði

Landgræðsla 94/128

Landskipti 93/138

Lax- og silungsveiði

Arðskrá 94/180

Bætur vegna veiðiskerðingar 93/120

Hæfi nefndarmanna í yfirmatsnefnd 93/264

Reglur um netaveiði göngusilungs 90/128

Skipun jarða í deildir í veiðifélagi 93/122

Lánasjóður íslenskra námsmanna sjá Námslán og námsstyrkir

Leiðbeiningarskylda stjórnvalda

Almennar leiðbeiningar 93/135

Atriði sem starfsmaður var ekki bær að fjalla um 91/56

Leiðbeiningarskylda skattfyrvalda 90/197

Leiðbeiningarskylda tollyfirvalda 92/312

Leiðbeiningarskylda um ekkjulfeyrir 94/24

Rangar upplýsingar geta varðað bótaskyldu 91/56

Skylda stjórnvalds til þess að framsenda erindi, sem ranglega hefur verið beint til þess 92/217

Synjun gjafsóknar 93/80

Um stjórnsýslukæru

Kæruheimild til húsnæðismálastjórnar 93/105

Kæruheimild til stjórnar Hollustuverndar ríkisins 94/93

Kæruheimild til ríkistollanefndar 92/312

Upplýsingar um framsal veiðiheimilda 90/185

Upplýsingar um sóknarkvóta 91/145

Leiðrétting

Á staðfestu endurriti 92/168

Leiðsögumenn sjá Atvinnuréttindi

Leigubifreiðastjórnar Sjá Atvinnuréttindi

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, 93/125

Réttur til örorkulífeyris 91/133

Skerðing lífeyrisgreiðslna til félagsmanna 93/125

Útreikningur á lífeyri sjóðsfélag, er gegnt hafði stöðu, sem lögð var niður 91/63

Lokun síma sjá Póst- og símamál

Lyfsölumál

Hverjir geta fengið lyfsöluleyfi? 92/96, 94/416

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 Atvinnuréttindi

Lögheimili 93/252, 94/304

Lögmætisreglan, sjá Lagaheimild

Lögregla

Almenn hæfisskilyrði lögreglumanna, sjá Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar

Ákvörðun um framhald lögreglurannsóknar 93/126

Bókhaldsrannsókn 93/126

Löggæslugjald 94/167

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum 91/82

Starfsnám lögreglumanna 93/159

Þátttaka lögreglu í búfjartalningu 89/23

Sjá einnig Meðferð ákærvalds

Lögreglurannsókn sjá Meðferð ákærvalds

Lögræðismál

Óheimil nauðungarvistun á sjúkrahúsi 92/125

Mannanöfn

Breyting á eigin nafni 93/131

Breyting á kenninafni 93/131, 94/171

Breyting nafnritunar í þjóðskrá 94/172

Mannsnafn ekki talið falla að lögum íslenskrar tungu 91/84

Mannsnafn talið brjóta í bága við íslenskt málkerfi 92/132

Setning reglna um nafnbreytingar 94/172

Skráning mannanafna í þjóðskrá 94/172

Skylda til töku íslensks eiginnafrags við veitingu ríkisfangs 91/84, 93/131

Mannréttindi

Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum

í íslenskum lögum 88/45, 89/137

Mannréttindasáttmáli Evrópu

Agaviðurlög í fangelsum 90/97

Aldursskilyrði varðandi atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs 94/41

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

Ráðstöfun sóknargjalda 93/132

Synjun á gjafsókn í dómsmáli 91/43

Trúfrelsi 93/132, 93/235

Viðurkenning trúfrelsis 90/131

Málshraði

Afgreiðsla á umsókn um ákvörðun eftirstöðva námsfrádráttar tók 5 ár og 8 mánuði 93/195

Afgreiðsla greiðsluerfiðleikalána 93/98

Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 91/121

Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 94/60

Byggingarmál 93/54

Farið fram úr lögákveðnum afgreiðslufresti 91/126, 92/40

Í málum út af forsjá barna 89/58, 92/50

Rannsókn á meintum ávirðingum ríkisstarfsmanns 94/193

Seinagangur við lögreglurannsókn 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

Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar 93/105

Yfirskattanefnd ber að ganga á eftir því að ríkisskattstjóri skili gögnum og greinargerð innan lög-mæltis frests 94/270

Sjá einnig Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast

Málskot til æðra stjórnvalds sjá Starfssvið umboðsmanns, Stjórnsýslukæra

Málsmeðferð sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Aðili máls, Andmælaréttur, Álitsumleitan, Birting, Breyting á óbirtri ákvörðun, Eftirlit stjórnsýsluáðila, Frestir, Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Leiðrétting, Málshraði, Rannsóknarreglan, Rökstuðningur, Stjórnsýslukæra, Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast, Valdmörk stjórnvalda, Pagnarskylda

Meðalhófsreglan

Ákvæði reglugerðar um endurmenntun löggiltra vigtarmanna 91/26

Brottvísun nemanda úr skóla 94/295

Innheimta lána hjá Húsnæðisstofnun ríkisins 92/74

Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysadeild 94/91

Innheimta söluskatts 90/218

Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 89/129

Slit á skemmtanahaldi 92/111

Stytting á veiðitíma rjúpu 94/371

Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins 94/154

Meðferð ákærvalds

Ákvörðun ríkissaksóknara um framhald lögreglurannsóknar 93/126

Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls 90/129, 91/71, 91/75, 92/323, 94/73

Lögreglurannsókn ekki nægjanlega ítarleg 92/111

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum 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 lögregluskýrslu 92/111

Tilkynna ber sakborningi um niðurfellingu máls 91/75

Meðlög sjá Barnsmeðlög

„Meinbugir á lögum“

Agaviðurlög í fangelsum 90/97

Ákvæði laga um gjalddöku fyrir löggæslu 92/111

Ákvæði laga um skemmtanaleyfi 92/111

Ákvæði reglugerðar um málskot á ákvörðunum fræðslustjóra til barnaverndarnefndar skorti lagastöð 94/295

Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingarsamvinnufélögum 94/104

Gatnagerðargjöld 94/254

Greiðsla námsbókakostnaðar og efnisgjalds í grunn-skólum 90/134

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 91/104

Heimild til breytingar á kenninafni 94/171

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, 93/83

Löggilding vigtarmanna 90/26, 92/327

Kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu við fanga 90/93, 91/170

Kæruheimild út af álagi á vanskilafé 94/261

Reglur um skráningu færanlegra krana 90/202, 91/171

Réttarstaða barna, sem eiga við langvarandi veikindi að stríða 92/28

Réttur til miskabóta 92/151

Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar 89/90

Skipan tegundarprófunar símtækja 90/87, 92/326

Skortur á reglum um starfssvið og starfshætti Kaupskrárnefndar 91/116

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

„Meinbugir“ á starfsháttum í stjórnsýslu

Afgreiðslutími mála er snertu útreikning á greiðslu til seljenda félagslegra íbúða 93/105

Innheimta löggæslugjalds 94/167

Menntamál

Brottvísun nemanda úr skóla 94/295

Innheimta efnisgjalds 90/134

Námsgögn og námsgagnakostnaður í skyldunámi 90/134

Sjá einnig Námslán

Milliríkjasamningar sjá Norðurlandasamningar, Samningar við önnur ríki

Mæðralaun sjá Almannatryggingar

Nauðungarvistun sjá Lögræðismál

Náðun 89/48, 91/32

Námsgögn sjá Menntamál

Námslán og námsstyrkir

Endurgreiðsla námslána 94/183

Hámarkstími námsaðstoðar 92/142

Heimild til að draga félagsgjald til SÍNE af námsláni 91/87

Innheimta námsláns hjá sjálfskuldarábyrgðarmanni 94/184

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

Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknarfresti 92/147

Verklagsreglur 92/142

Nefndir, ráð og stjórnir sjá Stjórnsýslunefndir

Nemendur sjá Menntamál

Niðurlagning stofnunar

Menningarsjóður 92/137

Niðurlagning stöðu sjá Opinberir starfsmenn**Norðurlandasmannar**Norðurlandasmanningur um félagslegt öryggi 89/33
Samstarfssamningur Norðurlandanna 89/92, 90/228**Opinberir innkaup**

Framkvæmd útboðs í skólaakstur 93/179

Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 90/148

Útboð í smíði skips 94/387

Opinberir starfsmenn**Aminning**

Tílefni og skýrleiki áminningar 89/104

Ávirðingar í starfi 94/193

Auglýsing á lausum stöðum

Forgangur til starfs 89/111, 90/177

Í Lögbirtingablaði 92/151

Laus staða í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun 89/111

Einhliða 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 grunn-skólakennara 90/17, 90/20

Málskot til æðra stjórnvalds í tilefni af uppsögn 89/115

Málsmeðferð við stöðuveitingu

Mat á hæfni umsækjenda 90/158, 91/101, 92/151, 93/341, 94/186, 94/187

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, 93/341

Réttur yfirboðara til að vísa starfsmanni til annarra starfa 91/98

Ráðningarsamningur 91/97

Röðun í launaflokka 91/95, 93/170

Skilyrði endurkröfu ofgreiddra launa 94/196

Staða lögð niður

Biðlaun 94/200

Í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun 89/111, 93/174

Málsmeðferð 94/10

Ólögmat sjónarmið 90/172, 92/326, 94/416

Ríkisstofnun hættir ákveðinni starfsemi 89/112, 90/177

Sambærilegri stöðu hafnað? 94/200

Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi 91/95

Tilmæli um að starfsmaður segi upp starfi 89/104, 94/193

Uppsögn ríkisstarfsmanns byggð á málefnalegum sjónarmiðum 94/207

Vammleysi ríkisstarfsmanns 94/209

Verkfallsheimild 90/176

Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Andmælaréttur, Hæfi starfsmanna stjórnvisslunnar, Lífeyrisréttindi, Orlof, Pagnarskylda

Orlof

Óheimilt að nota orlofslaun til skuldajöfnuðar ofgreiddum launum 94/196

Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta af orlofsfé 89/93

Ógildar stjórnvaldsákvarðanir sjá Stjórnvaldsákvarðanir**Ólögmat sjónarmið** sjá Sjónarmið, sem stjórnvisslunathöfn 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 mistaka 94/217

Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 89/129

Samningsskilmálar Póst- og símamálastofnunar 94/217

Sundurliðun símareikninga 90/118

Tegundaprófun símtækja 90/87, 92/326

Prentfrelsi

Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis 91/32

Prestssetursjarðir 92/158**Rafverktakar** sjá Atvinnuréttindi**Rangar forsendur**

Örorka umsækjanda 93/242

Rannsóknarreglan

Á stjórnvöldum hvílir skylda til að afla fullnægjandi upplýsinga, áður en þau afgreiða mál 89/35, 89/58, 92/50, 93/143

Ákvörðun saksóknara í tilefni af kæru 91/71

Endurveiting ökuréttar 93/337

Gagnaöflun í forsjármáli 90/107, 93/69

Gjafsóknarmál 93/80

Hversu ítarlega þarf að rannsaka mál? 92/50

Kveðja bar til sérfróða menn við rannsókn máls 93/21

Meðferð mála hjá barnaverndaryfirvöldum 89/58

Meðferð mála hjá tryggingaráði 89/35, 93/21

Niðurlagning stöðu 93/174

Rannsókn markanefndar á eigendaskiptum búfjármarks 91/51

Skilyrði leyfis til hörpudiskveiða 93/268

Stytting á veiðitíma rjúpu 94/371

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 Andmælaréttur, Álitsumleitun, Málsmeðferð

Ráð sjá Stjórnarsýslunefndir
Reglugerðir sjá Stjórnvaldsfyrirmæli
Reynslulausn sjá Fangelsismál
Réttarvenja 93/235
Réttindi og skyldur hjóna 92/168
Ríkisábyrgð á launum
 Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 91/108
 Vinnulaunakrafa framkvæmdastjóra 94/224
Ríkissaksóknari sjá Meðferð ákæruvalds
Ríkisstjórn
 Málsmeðferð 90/193
 Vaxtaákvörðun 92/68
Ríkisstofnun falin ósamrýmanleg verkefni 90/87
Ríkisútvarpið sjá Sjónvarps- og útvarpsmálefni
Rjúpnaveiðar 94/371
Rökstuðningur
 Afturköllun skemmtanaleyfis og vínveitingaleyfis 92/111
 Arðskrámat 94/180
 Ákvörðun heilbrigðisnefndar að fjarlægja númerslausa bifreið 94/93
 Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 94/60
 Innflutningur matvöru óheimill 94/154
 Röng lagatilvísun í úrskurði skattstjóra 94/261
 Synjun beiðnar um náðun 89/48
 Synjun leyfis til áfrýjunar á nauðungaruppbóði 89/28
 Synjun gjafsóknar 93/80, 93/83
 Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 91/108
 Umsögn barnaverndaryfirvalda 89/58
 Umsögn tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 94/187
 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
 Úrskurður ríkisskattaneftar 92/219, 92/220
 Úrskurður ríkisskattstjóra 90/197
 Úrskurðir tryggingaráðs 89/35
 Úrskurður um forsjá til bráðabirgða 93/69
Samkeppnismál
 Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á samkeppni 93/252
 Skipan samkeppnisráðs 93/255
 Sjá einnig Opinber innkaup, Verðlags- og neytendamál
Samningar við önnur ríki
 Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna Varnarliðsins 91/116
 GATT – samkomulagið 90/196, 92/304
 Lögfesting þjóðréttarsamninga 88/fskj. I
 Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna 93/187
 Sjá einnig Norðurlandasamningar
Samþykki
 Samþykki aðila víkur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 88/24
 Um tilhögun innheimtu opinberra gjalda 91/121
Sauðfé sjá Búfé
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 Hjónaskilnaður
Sendiráð sjá Utanríkisþjónusta
Sérstakt hæfi sjá Hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar
Sími sjá Póst- og símamál
Sjávarútvegur sjá Stjórnun fiskveiða
Sjónarmið, sem stjórnarsýsluathöfn er byggð á
Lögmæt sjónarmið
 Ákvörðun um forsjá barns 90/107, 92/50
 Álagning jöfnunargjalds á innfluttar kartöflur 90/186
 Endurmenntun löggiltra vigtarmanna 91/26
 Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 90/108
 Framlög úr Menningarsjóði útvarpsstöðva 92/183
 Synjun um reynslulausn 91/33
 Veiting veiðileyfa 89/52
 Venjubundinni framkvæmd breytt 89/28
Ólögmæt sjónarmið
 Ákvörðun barnaverndaryfirvalda um umgengnisrétt 89/79, 92/59
 Ákvörðun hvort nafn félli að lögum íslenskrar tungu 91/84
 Hverjum veitt verður heimild til að ganga til samninga við Varnarliðið 93/187
 Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekju-litlum elli- og örorkulífeyrisþegum 93/242
 Niðurlagning stöðu 90/172
 Við ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalds 92/206
 Setning reglugerðar 92/183
 Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 90/148
 Við veitingu opinberra stöðu 92/151
 Sjá einnig Jafnræðisreglur, Meðalhófsreglan
Sjónvarps- og útvarpsmálefni
 Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 91/112
Sjúkraskýrslur sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum
Sjúkratryggingar sjá Almennatryggingar
Skattar og gjöld
 Afgreiðslugjald spariskírteina ríkissjóðs í áskrift 93/208
 Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 91/121
 Afturvirkni skattalaga 90/197
 Ákvörðun á eftirstöðvum námsfrádráttar 93/195
 Álag á vangreiðdan virðisaukaskatt 93/213
 Álag á vanskilafé 94/261
 Álagning og ráðstöfun tryggingaefirlitsgjalds 93/197
 Barnabótum skuldajafnað við álögð gjöld sama árs 88/22
 Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 91/122
 Endurgreiðsla oftekens fjár 93/249
 Endurgreiðsla seinkunargjalds vegna aðalskoðunar bifreiðar 91/129
 Fordæmisgildi úrskurða yfirsattaneftar 94/276
 Frádráttur ökutækjakostnaðar 93/219, 93/232, 93/240

Gatnagerðargjöld 89/117, 92/189, 92/195, 94/239, 94/244, 94/254

Gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands hf. 89/124

Gjaldskylda vegna færarlegra 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 ríkisskattanevndar 89/101

Holrásagjald 94/233

Hækkun bensingjalds, þungaskatts og bifreiðaskatts á verðstöðvunartímabili 89/120

Hækkun póstburðargjalda óheimil á verðstöðvunartímabili 89/120

Innflutningsgjald af vélsleðum 90/193

Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur 90/186

Lagaheimild til töku gjalds fyrir leyfi til hreindýraveiða 93/312, 94/418

Leyfi til málflytnings fyrir héraðsdómi 92/206

Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum 93/242

Löggæslugjald 94/167

Markaður tekjustofn 92/183

Matsreglur ríkisskattstjóra 93/219, 93/232, 93/240

Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 90/186

Persónuafsláttur 89/38

Ráðstöfun kirkjugarðsgjalds 93/235

Réttarstaða eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum 89/98

Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa erlendis 91/130

Skattlagningarheimild 92/9, 92/206, 92/220

Skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 94/225

Sóknargjöld 93/132

Staðgreiðsla skatta 94/261

Synjun tollyfirvalda á viðtöku aðflutningssskýrslna 92/220

Söluskattur

Af afnotagjöldum kapalkerfis 89/101, 91/165

Af ólögmatrí 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

Tollflokkanir sendibifreiðar 92/321

Tollívilnanir farmanna 93/305

Tollskýrslueyðublöð 92/220

Tollverð notaðra bifreiða 92/304, 94/417

Upplýsingaskylda tollfirvalda 92/304

Vatnsgjald 94/233

Vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta 90/197

Vextir og verðbætur af ofgreiddum skattfé 90/197, 92/196, 94/416

Þjónustugjöld 92/9, 92/206, 92/220, 93/208, 94/9, 94/225, 94/233

Skemmtanaleyfi 92/111, 94/167

Skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá Atvinnuréttindi

Skipulags- og byggingarmál

Breyting á nýtingu húsnæðis 92/31

Frestun á réttaráhrifum byggingarleyfis við stjórnsýslukæru 92/40

Gildi byggingarleyfis varðandi breytta nýtingu sameignar 91/31

Hvenær telst skipulagsbreyting óveruleg? 93/60

Ógilding byggingarleyfis 91/31, 92/31, 93/54

Sérstakt hæfi stjórnarmanna skipulagsstjórnar ríkisins 94/49

Skipulagsbreytingar 93/60

Veiting byggingarleyfis 90/204

Þýðing óstaðfests og óbirts skipulags 92/31

Skólaakstur 91/156, 92/237

Skólar sjá Menntamáli

Skráning gagna, sem stjórnvöldum berast sjá Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast

Skráning upplýsinga um einkamálefni

Talning búfjár 89/23

Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni og skráning þess í þjóðskrá 90/131

Skuldajöfnuður

Barnabótum skuldajafnað við álögd gjöld sama árs 88/22

Skyldubundið mat stjórnvalda

Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 94/60

Brottvikning löglærðs fulltrúa sýslumanns í tilefni af ökuleyfisviptingu 94/209

Veiting gjafsóknarleyfis 93/83

Verklagsreglur varðandi endurveitingu ökuréttar 93/337

Skýrslur sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Slysatryggingar sjá Almennatryggingar

Smábátar sjá Stjórnun fiskveiða

Starfsheiti sjá Atvinnuréttindi

Starfsvið umboðsmanns Alþingis

Alþingi

Ákvörðun bifreiðagjalds 91/130

Ákvörðun fjárlaganefndar og valdsvið hennar gagnvart menntamálaráðherra 94/303

Álagning og ráðstöfun sérstaks eignarskatts 90/206

Fjárhæð fæðingarstyrks við fjölburafæðingu 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, 93/253

Dómstólar

Dómstólar fjalla um sama efni og kvartað er yfir 88/21, 88/22, 90/207, 92/245, 92/246, 94/184

Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald 89/115

Meðferð skiptaráðanda á gjaldþrotamáli 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, 93/251, 93/252, 94/303

Skráning lögheimilis 93/252, 94/304

Störf dómkvaddra matsmanna 90/208
 Störf skiptastjóra í protabúi 94/305
 Þingfesting dómsmáls 89/113
 Þinglýsing veðréttinda 90/207
 Öflun upplýsinga í þágu dómsmáls 89/116
Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis 88/7
Kvörtunarefni
 Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórnslu-
 gerningi 90/212, 91/130
 Varðaði kvartanda ekki sérstaklega 90/148, 90/213
 Verður að varða nægilega afmörkuð réttindi 89/
 116
Mál er falla utan starfssviðs umboðsmanns
 Aðild að stéttarfélagi 91/142
 Ágreiningur um fasteign 91/142
 Ágreiningur á milli einstaklinga 90/125
 Ágreiningur á milli stjórnvalda 92/39, 93/253, 93/
 254
 Bankaviðskipti 88/19
 Einkaréttarleg samningsatriði 92/255
 Fjárhæðanefnd fiskiskipa 92/256
 Sameining lífeyrissjóða 90/212
 Störf lögmanna 90/212
 Uppgjör bótamála milli einstaklinga 94/31
 Það heyrir ekki undir stjórnvöld að leysa úr því
 hvaða mál falla utan starfssviðs umboðsmanns 91/
 56
 Sjá hér einnig Dómstólar, Alþingi, Sveitarfélög
Mál verður borið undir sérstaka efurlitsstofnun
 Hömlur á þátttöku í opinberu útboði 94/305
 Óréttmætir viðskiptahættir 94/306
Málsaðild
 Álagning og innheimta skemmtanaskatts 90/213
 Sala tilraunastöðvar 90/213
 Sjálfseignarstofnun 89/113
 Starfsdeild í ríkisstofnun 90/213
 Starfssvið tollgæslumanna 94/307
 Stéttarfélag vegna einstakra félagsmanna sinna 90/
 205
 Sveitarfélag 89/116
Málskot til æðra stjórnvalds
 Afgreiðsla flugmálastjórnar á umsókn um leyfi til
 flugkennslu verður skotið til samgönguráðherra
 92/253
 Ágreiningi um efndir samnings um ráðstöfum
 fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðar-
 ráðherra 92/253
 Ágreiningi um form virðisaukaskattskýrslna verð-
 ur 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 und-
 ir landbúnaðarráðherra 90/209
 Ákvörðun Ferðamálasjóðs verður skotið til sam-
 gönguráðherra 90/210
 Ákvörðun fyrirvarsmanna kirkjugarða þjóð-
 kirkjunar verður skotið til biskups Íslands 93/170
 Ákvörðun Lyfjaeftirlits ríkisins verður skotið til
 heilbrigðisráðherra 90/211

Ákvörðun lögreglustjóra á Keflavíkflugvelli
 verður skotið til utanríkisráðherra 91/136
 Ákvörðun lögreglustjóra verður skotið til dóms-
 málaráðherra 89/114, 90/210
 Ákvörðun Póst- og símamálastofnunar eftir opn-
 un 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 menntamála-
 ráðherra 92/246
 Ákvörðun um greiðslu gjalda til nemendafélags
 verður skotið til menntamálaráðherra 91/137
 Ákvörðun um vexti og verðbætur á ofgreiddu
 skattfé verður skotið til fjármálaráðuneytisins 93/
 195
 Ákvörðun Vegagerðar ríkisins verður skotið til
 samgöngumálaráðherra 90/209, 91/135
 Ákvörðun yfirlögráðanda verður borin undir
 dóms- og kirkjumálaráðuneytið 91/136
 Ákvörðunum kjörstjórnar um kjörskrá vegna
 kosninga vígslubiskups verður skotið til dóms- og
 kirkjumálaráðherra 91/136
 Gjaldtaka Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fyrir bif-
 reiðaskoðun verður skotið til dóms- og kirkju-
 málaráðuneytisins 92/247
 Gjaldtaka vegna áskriftar að spariskírteinum rík-
 issjóðs verður skotið til fjármálaráðherra 92/252
 Kröfu eiginmanns um afhendingu gagna vegna
 umsóknar eiginkonu um fóstureyðingu verður
 skotið til landlæknis til úrlausnar 94/306
 Kæruleiðir í tilefni af synjun borgarskjalavarðar
 um aðgang að gögnum 92/247
 Mál borið undir tölunefnd 90/209
 Málskot til fræðslustjóra 91/140
 Málskot til háskólaráðs í málefnum háskólastofn-
 ana 91/139
 Málskot til Hollustuverndar ríkisins 91/141, 92/254
 Málskot til landbúnaðarráðherra út af endur-
 greiðslu sérstaks fóðurgjalds 92/251
 Málskot til landbúnaðarráðherra varðandi fram-
 leiðslustjórnun 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 atvinnuleysistryggingasjóðs
 92/253
 Málskot til stjórnar Lánasjóðs íslenskra náms-
 manna 90/210
 Málskot til tollstjóra og ríkistollanefndar 90/209
 Málskot til tryggingaráðs 90/210
 Málskot varðandi framleiðslustjórnun í land-
 búnaði 93/111
 Synjun Fiskistofu um útgáfu veiðileyfis verður
 borin undir sjávarútvegsráðherra 92/251
 Synjun Póst- og símamálastofnunar um fébætur
 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 Skógrættar ríkisins á landspildu verður skotið til landbúnaðarráðherra 92/252

Túlkun lyfjaskrár verður skotið til heilbrigðis og tryggingamálaráðherra 90/208

Uppsögn stjórnarnefndar ríkisspítalanna verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 89/115

Úrlausn Fiskistofu verður skotið til sjávarútvegsráðuneytis 94/346

Æðra stjórnvald hefur ekki fellt úrskurð sinn 88/21, 91/126

Sveitarfélög

Framfærslustyrkur 88/21

Kæruheimild ekki fyrir hendi 90/211, 92/255, 94/11

Störf starfsmanns byggingarfulltrúa 90/207

Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins 89/117, 90/211, 91/141, 92/189

Sjá einnig „Meinbugir á lögum“

Stjórn hreindýraveiða 93/312

Stjórnir sjá Stjórnsýslunefndir

Stjórnsýslueftirlit sjá Eftirlit stjórnsýsluaðila

Stjórnsýslukæra

Aðila að kærumáli

Ráðuneyti aðili að byggingarmáli 92/31

Kæruheimild fjármálaráðherra skv. söluskattslögum 89/101

Form og efni úrskurða í kærumáli

Úrskurðir tryggingaráðs 89/34

Sjá einnig Rökstuðningur

Kærufræstur

Varðandi ákvarðanir ríkisskattstjóra 91/140,

Varðandi ákvarðanir skattstjóra 92/217

Kæruheimild

Ákvörðun Samábyrgðar Íslands um málefni Aldurslagasjóðs varð skotið til heilbrigðis- og tryggingarmálaráðherra 93/327

Ákvörðun um agaviðurlög fanga sætir stjórnsýslukæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 90/97

Heimild til kæru ákvarðana byggingarnefndar til umhverfisráðuneytisins 92/16

Heimild til kæru ákvarðana sveitarfélaga til félagsmálaráðuneytisins 89/117

Heimild til kæru ákvarðana tollyfirvalda til ríkistollanefndar 92/312

Málkot til landbúnaðarráðherra út af reikningum dýralækna 93/143

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Leiðbeiningar um kæruheimild sjá Leiðbeiningar Lögskýringarsjónarmið við skýringu kæruheimilda 92/16

Málsmeðferð í kærumáli

Málsmeðferð hjá tryggingaráði 89/34, 93/21

Réttaráhrif kærðrar ákvörðunar

Frestun á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar 92/40

Kæra frestar ekki sjálfkrafa réttaráhrifum ákvörðunar 90/113, 90/218, 94/276

Úrskurðarskylda 92/16, 92/237

Stjórnsýslulög 89/7, 91/166

Stjórnsýslunefndir

Almennt hæfi nefndarmanns í lyfjaverðlagnsnefnd 92/104

Nefndarmaður var starfsmaður ráðuneytis 90/186, 92/104

Hagsmunaaðili tilnefndur ekki mann í prófnefnd 90/36

Lausn skipaðs nefndarmanns 91/88

Skipan nefndar var ekki samkvæmt lögum 90/21

Skipan samkeppnisráðs 93/255

Skipun í lyfjaverðlagnsnefnd 92/104

Umsjónarnefnd fólksbifreiða 94/311

Valdþurrð hjá nefnd 91/17

Stjórnun fiskveiða

Auglýsingar og almennar tilkynningar

Á leyfi til tilraunaveiða 94/346

Um fresti til að ljúka smíði báts 92/290

Um heimild til að breyta veiðitilhögun 92/277

Um skilyrði fyrir veiðileyfi 92/270

Breyting lagareglna um fiskveiðistjórnun 91/145

Brúttótonn eða brúttórúmlæstur 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

Skilyrði leyfis til hörpudiskveiða 93/268

Skýring hugtaksins „veiðitímabil“ við úthlutun aflahlutdeilda í skarkola 90/146

Úthlutun leyfa til rækjuveiða 90/185

Úthlutun leyfa til tilraunaveiða á rækju 94/346

Stjórn fiskveiða á alþjóðlegu hafsvæði 94/327

Umsögn sveitarfélags um sölu aflahlutdeilda fiskiskips 94/351

Úthlutun aflaheimilda (aflahlutdeilda/aflamarks)

Aflaheimildir smábáta með takmarkaða veiðireynslu 92/262

Ákvörðun meðal aflahlutdeilda báts eftir stækkun hans 93/268

Efni lagareglna um úthlutun aflaheimilda til smábáta 92/257, 92/262

Heimild til að breyta veiðitilhögun 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 laga-grunni 91/144, 92/277

Verkefni samstarfsnefndar 92/283

Veiðileyfi

Bann við flutningi veiðileyfis til línu- og handfæraveiða 91/149

Dráttur á skoðun báts 93/290

Leyfi til tilraunaveiða 94/346

Mæling báta 92/283, 94/336

Skilyrði að bátur hafi verið í rekstri 90/179

Skilyrði í reglugerð um haffærisskírteini 92/270, 93/275

Skilyrði um skráningu á skipaskrá 93/290
 Skilyrði um úreldingu sambærilegs báts 91/143, 92/290
 Smíðaleyfi 92/299, 92/290
 Smíðalok nýrra báta 92/290, 92/299

Stjórnvaldsákvörðun
 Búndin skilyrði 93/327
Efni ákvörðunar
 Verður að vera ákveðin og skýr 93/111
Form ákvörðunar
 Form úrskurða tryggingaráðs 89/35
 Frestun ákvarðanatöku um umgengnisrétt 90/107
Hvaða ákvarðanir teljast stjórnvaldsákvarðanir?
 Ákvörðun um aðgang upplýsingum um umhverfismál 94/3381
 Ákvörðun um brottvikningu nemenda úr skóla 94/295
 Ódagsett 88/24
Ógildar ákvarðanir
 Aðeins verulegir annmarkar leiða fortakslaust til ógildingar 90/204, 91/31
 Sjá einnig Afturköllun, Efniskröfur, Endurupptaka stjórnsýslumáls, Málsmeðferð, Stjórnsýslukæra.

Stjórnvaldsfyrirmæli
 Atriði sem eðlilegra 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 Lagaheimild, Birting

Sveitarfélög
 Almennur borgarafundur 92/303
 Atvinnuleysisráning og vinnumiðlun 94/356
 Ákvörðun um byggingu skóla 92/303
 Greiðsla vegna skólaaksturs 91/156
 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga 94/362
Sameining sveitarfélaga
 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, 93/299
 Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Svipting ökuréttar sjá Ökuréttur
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, 93/299
 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, 93/54, 93/105, 94/381
 Stjórnvöldum ber að svara skriflegum erindum bréflaga, nema svars sé ekki vænst 89/83, 92/158
 Svör við umsóknum um auglýsta stöðu sjá Opinberir starfsmenn
 Sjá einnig Málshraði, Málsmeðferð
Söluskattur sjá Skattar og gjöld
Tafir á afgreiðslu máls sjá Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast
Tannlæknar sjá Atvinnuréttindi, Læknar
Tekjutrygging sjá Almennatryggingar
Tilkynning um meðferð máls 93/54
Tollar Sjá Skattar og gjöld
Trúfrelsi sjá Mannréttindi
Umboðsmaður Alþingi mælir með gjafsókn
 Ákvörðun á skattstofni til tryggingagjalds 94/307
 Ákvörðun um lífeyrisrétt leiðbeinenda 94/309
Umferðarmál
 Skráning færnanlegra krana 90/202
Umgengni foreldra og barna sjá Foreldrar og börn
Umhverfismál
 Veiditími rjúpu 94/371
Umsagnir sjá Álitsumleitan
Umsókn um opinbera stöðu sjá Opinberir starfsmenn
Upplýsingaréttur aðila máls sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum
Utánríkisþjónusta
 Aðstoð starfsmanns íslensks sendiráðs erlendis 94/384
Úrelding fiskiskipa úr Aldurslagasjóði 93/327
Úreldingastyrkir úr Hagræðingsjóði sjávarútvegsins 92/63
Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna sjá Sveitarfélög
Útboð sjá Opinber innkaup
Útskýringar sjá Leiðbeiningar
Valdmörk stjórnvalda
Málefnaleg
 Stjórn hreindýraveiða 93/312
 Valdsvið tryggingaráðs, 89/34, 89/35, 94/31
Valdframsal
 Framsal stjórnsýsluvalds ferðamálaráðs 91/17
Valdþurrð
 Formaður Menntamálaráðs segir upp útgáfusamningum 92/137
 Nefnd sem sá um að veita erlendum leiðsögunum atvinnuleyfi 91/17
Valdmiðsla sjá Sjónumið, sem stjórnsýsluathöfn er byggð á
Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast 89/22, 90/179, 91/122, 93/140, 93/326
 Ólögæt eyðilegging skjala 93/326
Vátryggingarstarfsemi
 Úrelding fiskiskipa 93/327
Vegamál
 Girðingar 94/404
 Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar 91/162
Veðiðleyfi sjá Stjórnun fiskveiða
Veðiðréttur
 Hreindýraveiðar 93/312

Verðlags- og neytendamál

Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 89/120, 89/124

Undanþága frá banni við verðsamráði 90/216

Verslun með símtæki 90/87

Verðstöðvun sjá Verðlags- og neytendamál

Vettvangsganga 93/138

Vextir

Greiðsla vaxta af orlofsfé 89/93

Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 90/197, 92/196

Villa í lögum sjá Meinbugir á lögum

Vinnumiðlun sjá Sveitarfélög

Pagnarskylda

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, 94/417

Upplýsingar um sjúkdóm afhentar barnaverndaryfirvöldum 92/323

Öðrum en aðila máls veitt aðgangur að úrskurði máls 94/93

Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Skráning upplýsinga um einkamálefni

Þjóðkirkjan sjá Kirkjumá

Þjóðréttarsamningar sjá Norðurlandasamningar, Samningar við önnur ríki

Þjóðskrá

Skráning vottorðs úr þjóðkirkjunni í þjóðskrá 90/131

Skráning mannanafna í þjóðskrá 94/172

Tilgreining heimilisfangs einstaklinga sem búsettir eru erlendis 89/93

Þjónustugjöld sjá Skattar og gjöld

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 um 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

Ökuréttur

Endurveiting ökuréttar 92/325, 93/337, 94/410

Örorkumat, sjá Almannatryggingar

