

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1995

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 1995.

Í skýrslunni er fjallað um tæplega fjórðung af þeim málum, sem afgreidd voru hjá embætti mínu árið 1995. Þau mál, sem í skýrslunni birtast, voru valin með tilliti til eðlis þeirra og þýðingar fyrir störf stjórnvalda.

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 1995. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál, sem ég kannaði 1995, svo og tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál. Í þriðja kafla eru reifanir á þeim málum, sem birst hafa í ársskýrslum mínum fyrir árin 1988–1995, þar sem ég hef vakið athygli Alþingis á „meinbugum á lögum“. Í fjórða kafla eru birtar niðurstöður og álit í málum, sem ég afgreiddi á árinu og ástæða er til að gera sérstaka grein fyrir í skýrslunni. Eru þau mál valin með tilliti til þess, að ætla megi að þau hafi almenna þýðingu fyrir starf umboðsmanns og starfshætti í stjórnsýslu. Í fimmta kafla er gerð grein fyrir framvindu mála, sem fjallað var um í fyrri skýrslum mínum. Sjötti kafli geymir skrár yfir atriðisorð og lagatilvitnanir, 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 sjötta kafla um atriðisorð og lagatilvitnanir, en þar er sá háttur hafður á, að skrárnar ná einnig til ársskýrslna fyrri ára.

Reykjavík, 2. ágúst 1996.
Gaukur Jörundsson.

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis
fyrir árið 1995

Ágúst 1996

Efnisyfirlit

	Bls.
I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS ÁRIÐ 1995	11
II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1995	15
1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 1995	15
1.1. Málafjöldi	15
1.2. Skipting kvartana	15
1.3. Afgreiðsla mála	17
1.4. Skipting mála eftir aðilum, sem kvörtun beinist að	17
1.5. Skipting mála eftir viðfangsefnum	20
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál	21
2.1. Skráð og afgreidd mál 1988-1995	21
2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988-1995	22
2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988-1995	23
2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988-1995	24
2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988-1995	24
III. „MEINBUGIR Á LÖGUM“	25
IV. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1995	39
1.0. Almennatryggingar	39
1.1. Tannréttingakostnaður. Kvaðning sérfróðra ráðunauta. Rannsóknarregla	39
1.2. Örorkulífeyrir. Lögheimili lögbundið skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris	46
2.0. Atvinnuleysistryggingar	49
2.1. Atvinnuleysistryggingar. Niðurfelling bóta. Andmælaréttur. Rannsóknarregla. Stjórnsýslueftirlit	49
2.2. Atvinnuleysisbætur. Barnadagpeningar. Formkröfur til úrskurða stjórnvalda. Stjórnsýslueftirlit	55
3.0. Atvinnuréttindi	65
3.1. Viðurkenning iðnmeistara til að hafa umsjón með og bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum á sínu sviði. Skilyrði um nám í meistarakóla	65
3.2. Útgáfa meistarabréfs. Lögbundin skilyrði. Stjórnsýslufrákvæmd. Jafnræðisregla. Starfssvið umboðsmanns Alþingis	66
4.0. Áfengismál	77
4.1. Synjun um leyfi til áfengisveitinga. Bindandi umsögn sveitarstjórnar og þýðing umsagnar áfengisvarnanefndar. Beiting lögmatra sjónarmiða	77
4.2. Leyfi til áfengisveitinga. Lögbundin álitsumleitun. Lögmatísregla. Lögmat sjónarmið. Meðalhófsregla. Andmælaréttur við álitsumleitun. Rökstuðningur	81

5.0.	Fangelsismál	97
5.1.	Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsrof. Rökstuðningur úrskurðar. Mannréttindasáttmáli Evrópu	97
5.2.	Aðbúnaður í fangelsum. Vinna fanga. Sálfræðiaðstoð við fanga ..	102
5.3.	Samfélagsþjónusta. Fullnaðarúrskurðarvald. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Jafnræðisregla. Lagaskil	109
6.0.	Fasteignaskráning og fasteignamat	114
6.1.	Ábúðarlög. Eigendaskráning á endurræktun. Fasteignaskrá. Andmælaréttur	114
7.0.	Foreldrar og börn	121
7.1.	Umgengnisréttur. Málshraði. Álitsumleitan. Umsögn barnaverndarnefndar. Mannréttindasáttmáli Evrópu	121
7.2.	Umgengnisréttur foreldra og barna. Málshraði. Málsforræði. Stjórnsýslueftirlit	124
7.3.	Umgengnisréttur foreldra og barna. Aðgangur að gögnum máls. Frumkvæðisskylda stjórnvalds til að veita aðgang að gögnum í barnaverndarmáli. Ákvæði stjórnsýslulaga um aðgang að gögnum máls. Rannsóknarregla. Þýðing gagna fyrir úrlausn máls	136
7.4.	Svipting forsjár. Aðgangur að gögnum máls. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda um kærheimild	146
7.5.	Forsjársvipting. Frestun á réttaráhrifum. Ákvarðanir barnaverndarnefndar. Kærheimild. Form ákvörðunar á ekki að hafa áhrif á málskotsrétt. Meinbugir á lögum	151
7.6.	Fóstursamningur. Málsmeðferð barnaverndarnefndar og barnaverndarráðs. Rannsóknarregla	161
7.7.	Málsmeðferð barnaverndarnefnda við undirbúning umsagna í forsjárdeilumáli. Aðgangur aðila að gögnum máls. Andmælaréttur	170
8.0.	Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit	176
8.1.	Heilbrigðissamþykkt. Ákvörðun um að fjarlægja bifreið af bifreiðastæði. Andmælaréttur. Leiðbeiningarskylda. Málsmeðferð í kærnumáli	176
9.0.	Kirkjumálefni	183
9.1.	Kirkjusóknir. Kosning sóknarnefnda. Starfssvið umboðsmanns Alþingis	183
10.0.	Landbúnaður	190
10.1.	Breyting á skráningu fullvirðisréttar. Andmælaréttur. Rannsóknarregla. Stjórnsýslunefndir. Sérstakt hæfi	190
10.2.	Aðild að Bjargráðasjóði. Réttur til greiðslna vegna uppskerubrests. Lagasetning Alþingis	200
11.0.	Lífeyrismál	203
11.1.	Lífeyrissjóður sjómanna. Staðfesting reglugerðar. Stjórnarskrá. Jafnræðisregla. Starfssvið umboðsmanns Alþingis	203
11.2.	Frjálsi lífeyrissjóðurinn. Staðfesting reglugerðar. Lögmatísregla	214
11.3.	Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbanka Íslands. Staðfesting reglugerðar. Birting staðfesta reglugerða. Jafnræðisregla. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Starfssvið umboðsmanns Alþingis	225

12.0. Lyfsalar	238
12.1. Lyfjalög. Ávísun lyfja. Vörumerki. Samkeppnislög. Lagaheimild reglugerðar	238
13.0. Lögreglumálefni	251
13.1. Almannafríður á helgidögum þjóðkirkjunnar. Lokun verslunar um páska. Samþykktir um lokunartíma sölubúða. Rökstuðningur úrskurða í kærumálum. Samræmi í stjórnvöldum framkvæmd. Starfssvið umboðsmanns Alþingis	251
13.2. Almannafríður á helgidögum þjóðkirkjunnar. Skemmtanaleyfi. Vínveitingaleyfi. Rannsóknarregla. Ómálefnaleg sjónarmið. Venja. Stjórnvöldslukæra. Rökstuðningur. Samræmi í stjórnvöldum framkvæmd. Meinbugir á lögum	260
14.0. Málsmeðferð stjórnvalda	280
14.1. Aðgangur að upplýsingum. Meginreglur um aðgang að upplýsingum um aðila sjálfan og nánin skyldmenni. Þagnarskylda. Málshraði	280
14.2. Ákvörðun um að stöðva meðferð máls, sem lagt hafði verið fyrir dómstóla	286
15.0. Námslán og námsstyrkir	288
15.1. Námsstyrkir. Jöfnun á námskostnaði. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Rannsóknarregla	288
15.2. Námsstyrkir. Jöfnun á námskostnaði. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Rannsóknarregla. Rökstuðningur	295
16.0. Opinberir starfsmenn	300
16.1. Veiting stöðu tryggingayfirlæknis. Álitsumleitan. Forgangur til starfs. Rannsóknarregla. Sjónarmið sem val á umsækjanda byggist á	300
16.2. Opinberir starfsmenn. Setning í stöðu skólastjóra. Auglýsing stöðu	309
16.3. Opinberir starfsmenn. Réttur umsækjanda til nafnleyndar. Aðgangur að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Meinbugir á lögum ...	313
16.4. Opinberir starfsmenn. Breytingar á starfsskyldum ríkisstarfsmanns. Tilflutningur ríkisstarfsmanns. Niðurlagning stöðu. Réttaröryggi	322
16.5. Opinberir starfsmenn. Niðurlagning stöðu. Riftun starfssamnings. Aukastörf. Meðalhófsregla	332
16.6. Opinberir starfsmenn. Stöðuveiting til sumarafleysinga. Valdbærni	342
16.7. Áminning lögreglumanns. Andmælaréttur. Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar. Skýrleiki stjórnvaldsákvörðunar. Stjórnvöldslukæra. Málshraði	346
16.8. Opinberir starfsmenn. Stöðuveiting. Almenn hæfisskilyrði	351
16.9. Opinberir starfsmenn. Þagnarskylda. Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna	357
17.0. Persónuréttindi	360
17.1. Lögræðissvipting. Skipun lögráðamanna. Stjórnvöldslueftirlit. Meinbugir á lögum	360

17.2.	Nauðungarvistun á sjúkrahúsi. Mannréttindi. Meinbugir á lögum. Staðfesting héraðsdóms að gerð hafi verið krafa um sjálf-ræðissviptingu	364
17.3.	Þvinguð lyfjagjöf. Meðalhófsregla. Kæruleið. Leiðbeiningar-skylda	372
18.0.	Skattar og gjöld	379
18.1.	Skrásetningargjald við Háskóla Íslands. Fjárhæð þjónustugjalda. Ráðstöfun þjónustugjalda. Stjórnsýslueftirlit	379
18.2.	Ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalda. Innritunargjald. Pappírsgjald. Efnisgjald. Stjórnsýslueftirlit. Meinbugir á lögum	394
18.3.	Gjald fyrir einangrun dýrs vegna sóttvarna. Lögmetisregla. Þjónustugjöld. Skilyrt stjórnvaldsákvörðun	402
18.4.	Gjald vegna leyfis til hundahalds. Ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalda. Ráðstöfun tekjuafgangs af innheimtum þjónustugjöldum. Stjórnsýslueftirlit	407
18.5.	Reiknað endurgjald bænda í staðgreiðslu. Lögmetisreglan. Viðmiðunarreglur ríkisskattstjóra	423
18.6.	Vaxtabætur. Skilyrði um eigin not íbúðarhúsnæðis. Úrskurður yfirskattanefndar. Rökstuðningur. Jafnræðisregla	434
18.7.	Tekjuskattur. Frádráttur húsnæðiskostnaðar á móti tekjufærðum námstyrk. Rökstuðningur úrskurða yfirskattanefndar. Stjórnsýslukæra. Sakarforræði í kærumálum	443
18.8.	Endurgreiðsla tryggingagjalds. Innköllun máls. Nauðsyn á skýrri lagaheimild fyrir íþyngjandi reglugerðarákvæði. Valdframsal. Meðalhófsregla.	451
18.9.	Virðisaukaskattur. Ákvörðun um virðisaukaskattsskyldu. Verk-samningur eða vinnusamningur. Afturköllun ákvörðunar. Máls-hraði. Rökstuðningur úrskurðar	464
18.10.	Álagning og innheimta vatnsgjalds. Almenn sjónarmið um innheimtu og ráðstöfun vatnsgjalds	472
18.11.	Frádráttur vegna fjárfestingar í atvinnurekstri. Hlutabréfakaup vegna hlutfjárárukningar eða stofnunar hlutafélags	473
19.0.	Skráning og meðferð persónuupplýsinga	479
19.1.	Birting á persónulegum fjárhagsmálefnum einstaklinga í skrá sem unnin var kerfisbundið úr álagningarskrám. Gildissvið stjórnsýslulaga. Andmælaréttur	479
20.0.	Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun	492
20.1.	Dómstólar	492
20.2.	Málskot til æðra stjórnvalds	493
20.3.	Stjórnsýsla ríkis eða sveitarfélaga	495
20.4.	Stofnanir er starfa á grundvelli fjölþjóðlegra samninga	496
21.0.	Stjórnsýslunefndir	497
21.1.	Flugráð. Almennt hæfi	497
22.0.	Sveitarfélög	506
22.1.	Sveitarfélög. Tekjujöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs. Jafnræðis-regla. Sjónarmið sem stjórnvaldsfyrirmæli byggjast á	506

22.2. Félagspjónusta sveitarfélaga. Stjórnsýslukæra. Eftirlitsskylda stjórnvalda. Sjálfstjórn sveitarfélaga. Stjórnarskrá. Þjóðréttarlegar skuldbindingar	516
22.3. Hæfi fulltrúa í sveitarstjórn til þess að svara fyrirspurn fyrir hönd sveitarstjórnar. Beiting lagaákvæða um sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna	531
23.0. Umhverfismál	536
23.1. Aðgangur almennings að upplýsingum um umhverfismál. Lögskýring. EES-samningurinn	536
V. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA	544
VI. SKRÁR	549
1. Númeraskrá	549
2. Lagaskrá	553
3. Atriðisorðaskrá	574

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS ÁRIÐ 1995.

1.

Í marsmánuði árið 1995 var skrifstofa umboðsmanns Alþingis flutt að Lág múla 6, en skrifstofan hafði áður verið að Rauðarárstíg 27 í Reykjavík. Var hún sem fyrr opin frá kl. 9.00 til 15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín voru starfsmenn þeir, Páll Hreinsson, sérstakur aðstoðarmaður umboðsmanns, Katrín Jónasdóttir, skrifstofustjóri, og Þórhallur Vilhjálmsson, lögfræðingur. Þórhallur Vilhjálmsson, sem fengið hafði námsleyfi frá 1. september 1994, kom aftur til starfa 1. júlí 1995. Í fjarveru hans gegndi Elín Blöndal, lögfræðingur, starfinu, en hún lét af starfi 21. september 1995. Auk þeirra var Margrét Vala Kristjánsdóttir, lögfræðingur, ráðin tímabundið til starfa frá 1. október 1995. Sem fyrr naut ég aðstoðar nokkurra manna vegna einstakra viðfangsefna.

Ég ákvað að víkja sæti í sjö málum og skipaði forseti Alþingis Friðgeir Björnsson, dómstjóra, til að fara með fimm þeirra, og Tryggva Gunnarsson, hæstaréttarlögmann, tvö þeirra, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

2.

Á árinu 1995 voru skráð 333 ný mál. Á árinu tók ég fjögur mál upp að eigin frumkvæði. Skráð mál á grundvelli kvartana, sem bornar voru fram, voru 329. 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 stjórnarsýslunnar, 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 1995, og í fjórða kafla eru niðurstöður og álit í einstökum málum.

3.

Árið 1994 bárust mér 342 ný mál og á árinu 1995 bárust mér 333 ný mál. Berist jafnmörg mál á seinni helmingi ársins 1996 og þegar hafa borist á þeim fyrri, verða 358 mál skráð á árinu 1996. Í skýrslu minni fyrir árið 1994, bls. 20, eru birtar upplýsingar um fjölda skráðra kvartana árið 1994 hjá umboðsmönnum norrænu þjóðþinganna miðað við hverja 100.000 íbúa. Þar kemur fram, að hlutfallslega berast umboðsmanni Alþingis meira en helmingi fleiri mál en hinum norrænu umboðsmönnum. Skýringar á þessum mun eru vafalaust margar. Ég tel þó rétt að víkja að þremur atriðum, er væntanlega hafa mikil áhrif á þann fjölda mála, sem embætti mínu berst.

1) Eins og vikið er að í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því, er varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993, hefur íslensk stjórnarsýsla í mörgum tilvikum verið lengst af lausari í reipunum en stjórnarsýsla nágrannaþjóðanna (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3281). Þá liggur einnig fyrir, að íslenskri löggjöf um stjórnarsýslustörf var ekki breytt með samþærilegum hætti og löggjöf um stjórnarsýslu nágrannaþjóðanna á sjötta–níunda áratug þessarar aldar. Þetta hefur aftur á móti breyst. Síðustu níu ár hafa lög og reglur, sem ber að fylgja í íslenskri stjórnarsýslu, tekið stakkaskiptum. Meðal þeirra laga, sem hafa hvað mesta þýðingu að þessu leyti, má nefna lög nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, lög nr. 92/1989, um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, stjórnarsýslulög nr. 37/1993, lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu, stjórnskipunarlög nr. 97/1995 og nýsett upplýsingalög nr. 50/1996. Þá hafa lög og reglur, sem settar hafa verið samkvæmt þjóðrétt-

arlegum skuldbindingum Íslands skv. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, í mörgum tilvikum einnig knúð á um breytingar í íslenskri stjórnslu.

Eins og gefur að skilja, hefur það í ýmsum tilvikum ekki verið stjórnvöldum hér á landi fyrirhafnarlaust að breyta á fáum árum starfsháttum við stjórnslu, en sambærilegar breytingar á stjórnslu nágrannalanda okkar hafa í flestum tilvikum gerst á nokkrum áratugum. Mjög hefur verið misjafnt, eftir því hvaða stjórnvöld hafa átt í hlut, hverra breytinga hefur verið þörf hér á landi, en breytingar hafa í ýmsum tilvikum í senn leitt til meira réttaröryggis fyrir almenning og aukinnar skilvirkni í störfum stjórnvalda. Dæmi eru hins vegar um það, að nauðsynleg endurskoðun og endurskipulagning á starfsháttum stjórnvalda hafi ekki farið fram. Vandamál af síðastgreindum toga skýra að nokkru aukinn fjöldi mála, sem embætti mínu hefur borist síðastliðin þrjú ár. Er mikilvægt að nauðsynlegum úrbótum verði komið í kring. Er rétt að hafa í huga, að í ljós hefur komið, að iðulega haldast í hendur verklag stjórnvalda og árangur þeirra við að framfylgja lögum, sem á verksviði þeirra eru.

2) Annað atriði, sem hefur veruleg áhrif á fjölda þeirra mála, sem embætti mínu berst, er hvernig stjórnslunni tekst sjálfri að leysa þau vandamál, sem upp koma. Í þessu sambandi hefur grundvallarþýðingu, hvort heimilt er að skjóta ákvörðun til æðra stjórnvalds til endurskoðunar. Eins og ég vék að í skýrslu minni fyrir árið 1993, bls. 10, hefur það vakið athygli mína, hve lög eru oft óskýr um stöðu stofnana og embætta í stjórnslukerfinu. Það veldur þá meðal annars vafa á því, hvort aðila máls er heimilt að skjóta ákvörðun hlutaðeigandi stjórnvalds til ráðuneytis eða annars stjórnvalds. Vafalítið má rekja nokkurn hluta þeirra mála, sem embætti mínu berast, til þess, að ekki hefur verið hugað að því við setningu laga að haga stjórnslukerfinu þannig, að stjórnslan sé sjálf fær um að leysa á fljótvirkan og ódýran hátt þau vandamál, sem kunna að rísa.

3) Loks má svo nefna, að hér á landi eru ekki stjórnsludómstólar. Slíkir dómstólar eru reyndar heldur ekki í Noregi eða Danmörku, en í þessum löndum er almennt viðurkennt að umboðsmenn þjóðþinganna komi að nokkru í stað slíkra dómstóla.

Með tilliti til fjölda þeirra mála, sem embætti mínu berst, og þeirra breytinga, sem nú eru í íslenskri stjórnslu, hefur að mínum dómi mikla þýðingu, að Alþingi sjái til þess við afgreiðslu fjárlaga, að embætti umboðsmanns Alþingis geti rækt hlutverk sitt og tryggt réttindi borgaranna á þann hátt, er lög nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, mæla fyrir. Sá mála fjöldi, sem embætti mínu hefur borist síðustu þrjú ár, hefur orðið til þess, að ekki hefur verið mögulegt að afgreiða mál tafarlaust. Hefur það annars vegar í för með sér að starf umboðsmanns verður ekki sá stuðningur við endurbætur, er stjórnvöld vinna sjálf að, sem verið gæti, og hins vegar það, að þeir, sem leita til umboðsmanns geta stundum þurft að bíða lengur eftir niðurstöðu í málum sínum en æskilegt er.

4.

Í þriðja kafla skýrslunnar er birt yfirlit yfir mál, sem ég hef fjallað um á árunum 1988–1995, þar sem athygli Alþingis hefur verið vakin á „meinbugum á lögum“ á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Í störfum mínum hefur það vakið eftirtekt mína, að undirrot margra ágreiningsefna í stjórnslu eru oft atriði, sem ekki hefur verið hugað nægilega að við samningu laga. Þetta þarf út af fyrir sig ekki að koma á óvart, þar sem almennt skiptir miklu fyrir starfsskilyrði stjórnslunnar, hvernig til hefur tekist um setningu laga. Aftur á móti kemur á óvart, hversu oft sömu atriðin fara úrskeiðis, þar sem þeim hefur ekki verið nægjanlegur gaumur gefinn við lagasetningu. Er þetta þó atriði, sem valda oft vanda í stjórnslu með tilheyrandi kostnaði, fyrirhöfn, skertu réttaröryggi og jafnvel tjóni fyrir almenning. Hér á eftir verður dregið með almennum hætti á sex atriði, sem ég hef í störfum mínum orðið var við, að valdi hvað oftast slíkum vanda:

1) Eins og áður segir, vakti ég athygli á því í skýrslu minni frá árinu 1993, bls. 10, hve lög væru oft óskýr um *stjórnsýslulega stöðu stofnana*. Í ljósi þess, að hér er um að ræða grundvallaratriði um skipan stjórnkerfisins, eru slíkir annmarkar á löggjöf alvarlegir, þar sem þeir valda vafa um stjórnunarheimildir ráðherra gagnvart hlutaðeigandi stofnun. Þá hefur staða stjórnvalds einnig þýðingu fyrir stjórnsýslukæru. Þannig verður ákvörðunum lægra setts stjórnvalds skotið til ráðherra skv. 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, nema lög banni það sérstaklega. Kveði lög aftur á móti svo á, að stjórnvald skuli teljast sjálfstætt, eru réttaráhrifin meðal annars þau, að ákvörðunum þess verður almennt ekki skotið til æðra stjórnvalds, nema lög heimili það sérstaklega. Að íslenski stjórnskipan er gengið út frá þeirri meginreglu, að ráðherrar, hver á sínu sviði, fari ávallt með yfirstjórn stjórnsýslu, nema hún sé að lögum undanskilin. Ákveði Alþingi með lögum að víkja frá þessari meginreglu, er þörf á að það sé gert á skýran og ótvíræðan hátt.

2) Í samræmi við þá löggjafarstefnu, sem fylgt var annars staðar á Norðurlöndum, er í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því, er varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993, lögð á það áhersla, að með frumvarpinu séu gerðar ákveðnar *lágmarkskröfur* til málsmeðferðar í stjórnsýslunni (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3277). Þessi grundvallarregla verður jafnframt leidd með gagnályktun af 1. másl. 2. mgr. 2. gr. laganna. Stjórnsýslulögin eru því á þeirri forsendu byggð, að ekki megi slaka á kröfum þeirra til vandaðrar málsmeðferðar. Vegna þessarar löggjafarstefnu, sem mörkuð var með stjórnsýslulögunum, er mikilvægt að ekki séu settar sérreglur í lög, sem geri *vægari* kröfur til málsmeðferðar en leiðir af ákvæðum stjórnsýslulaganna, nema veigamikil rök séu fyrir því. Þegar settar eru í lög reglur um málsmeðferð, er því brýnt, að tekin sé skýr afstaða til þess, (1) hvort verið sé að víkja frá stjórnsýslulögum með *vægari* málsmeðferðarreglum, (2) mæla *nákvæmar* fyrir um málsmeðferð en gert er í stjórnsýslulögunum eða (3) gera kröfur til stjórnvalda um *vandaðri* málsmeðferð en mælt er fyrir um í stjórnsýslulögunum. Þetta verður því miður ekki alltaf ráðið af lögum eða lögskýringargögnum, þegar settar hafa verið reglur um málsmeðferð síðustu ár. Slíkir löggjafarhættir eru til þess fallnir að valda deilum við lögskýringar og erfiðleikum við stjórnsýslu.

3) Þegar mál snerta mikilvæg réttindi manna svo sem atvinnuréttindi, þarf að haga löggjöf með þeim hætti, að tryggt sé að festa verði í stjórnýslu og að hún verði að öðru leyti skýr og örugg. Ein af forsendum þessa er, að lög séu skýr og ótvíræð og að reglur þær, sem lögfestar eru, séu almennar og skýrar. Sérstaklega ber að gæta þess, að ný lög hafi ekki afturvirk áhrif til óhagræðis fyrir þá, sem réttinda njóta, er ný lög taka gildi.

4) Íslensk stjórnskipun er byggð á þeirri grundvallarreglu, að stjórnsýslan sé bundin af lögum. Þessi regla, sem nefnd hefur verið lögmætisreglan (d. legalitetsprincippet, e. the rule of law) er ein af grundvallarreglum réttarríkisins. Reglan er í meginatriðum tvíþætt. Annars vegar verða ákvarðanir stjórnvalda að vera í samræmi við lög. Hins vegar verða ákvarðanir stjórnvalda að eiga sér viðhlítandi stoð í lögum. Af þessari reglu leiðir, að stjórnvöld geta almennt ekki tekið ákvarðanir, sem eru íþyngjandi fyrir borgarana, nema hafa til þess heimild í lögum. Meginreglan er sú, að það er löggjafinn, sem hefur vald til þess að mæla fyrir um það í lögum, innan þeirra marka, sem stjórnarskrá heimilar, að hvaða leyti og með hvaða hætti stjórnvöldum sé heimilt að íþyngja almenningi með ákvörðunum sínum og athöfnum. Við samningu laga verður, með þessa grundvallarreglu í huga, að taka í lög þær heimildir, sem ætlunin er að veita stjórnvöldum. Í fyrsta lagi þarf því að taka afstöðu til þess, hvaða íþyngjandi *stjórnvaldsákvarðanir* stjórnvöldum verður heimilað að taka. Í öðru lagi þarf að hafa í huga, að sérstaka lagaheimild þarf til þess, ef ætlun er að veita stjórnvaldi *rannsóknarheimildir*, sem íþyngt getur borgurunum. Það sama á við, ef leggja á kvaðir á almenning um að veita stjórnvöldum *upplýsingar*. Í þriðja lagi ber að hafa í huga, að íþyngjandi ákvæði *reglugerða* verða að eiga sér skýra lagastoð. Í því sambandi nægir ekki almenn heimild í lögum til þess að mega setja í reglugerð nánari

ákvæði um framkvæmd laga. Þannig þarf því að koma fram skýrt í lögum, ef heimild á að vera til þess að mæla nánar fyrir í reglugerð um viðurlög, þjónustugjöld og aðrar slíkar kvaðir.

5) Þegar ráðherra fer með yfirstjórn stofnunar, leiðir það sjálfkrafa af því stjórn-sýslusambandi, sem þá er á milli ráðherra og stofnunar, að ráðherra og ráðuneyti hans fara jafnframt með *eftirlit* með starfsemi hlutaðeigandi stofnunar. Í mörgum tilvikum er hins vegar ákveðið að koma á fót sérstökum eftirlitsstofnunum eða mæla fyrir um eftirlitsskyldu stjórnvalda, sem jafnframt hafa önnur verkefni með höndum. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að setja nánari ákvæði í lög um eftirlitið. Þannig er t.d. mikilvægt að laga-ákvæði um opinbert eftirlit gefi ávallt skýrt til kynna, *að hvaða þáttum* eftirlitið á að snúa, *hvernig haga eigi* eftirlitinu, þ. á m. um *upplýsingaöflun*, og *loks til hvaða úrræða* stjórnvald geti gripið, komi í ljós að eftirlitsskyld starfsemi sé ekki í samræmi við lög.

6) Í sjötta lagi er rétt að minna enn á þá réttaróvissu, sem á mörgum sviðum hefur ríkt um það, hvort ákvarðanir sveitarfélaga séu kærnanlegar, en að því hef ég áður vikið, meðal annars í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 1994, bls. 12

5.

Í skýrslu minni er meðal annars fjallað um mál, er snerta nauðungarvistun einstaklinga á geðdeild sjúkrahúsa og ákvörðun um þvingaða lyfjagjöf svo og skráningu hennar í sjúkraskrá. Í skýrslu minni fyrir árið 1992, bls. 125, fjallaði ég jafnframt um mál, þar sem sjálfráða einstaklingi hafði verið haldið á geðdeild sjúkrahúss gegn vilja sínum, án þess að lagaskilyrði væru til þess. Í ársskýrslu minni fyrir árið 1996 mun birtast mál, þar sem fjallað er um heimild til þess að bera lögmæti ákvörðunar um 48 stunda nauðungarvistun undir dómstóla.

Við umfjöllun mína um framangreind mál hefur það vakið athygli mína, hversu lög eru ófullkomin um þessi málefni og hversu lítið réttaröryggi þau veita þeim einstaklingum, er sæta nauðungarvistun. Ég tel brýnt að úr þessu verði bætt.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur kynnt mér, að í frumvarpi til nýrra lögræðis-laga, sem í ráði er að leggja fram á 121. lögjafarþingi, verði tekið á þessum vandamálum.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1995.

1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 1995.

1.1. Málafjöldi.

Á árinu 1995 voru alls 333 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	329
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	4
Samtals	<u>333</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	29
febrúar	32
mars	39
apríl	20
maí	36
júní	17
júlí	19
ágúst	26
september	25
október	34
nóvember	29
desember	23
Samtals	<u>329</u>

Að þessum 329 kvörtunum stóðu samtals 360 aðilar eða 320 einstaklingur og 40 lögaðilar. Af einstaklingum voru 96 konur og 224 karlar. Yngsti einstaklingurinn, sem lagði fram kvörtun á árinu, var 13 ára og sá elsti 84 ára, en aldurskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	12
21 – 30 ára	35
31 – 40 –	75
41 – 50 –	93
51 – 60 –	43
61 – 70 –	41
71 árs og eldri	21

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana, sem bárust, eftir kjördæmum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. Fjórar kvartanir bárust frá einstaklingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 333 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 heildarþúa-fjölda landsins
Reykjavík	163	49,0%	38,9%
Reykjanes	92	27,6%	26,1%
– Kópavogur	26		
– Garðabær	12		
– Hafnarfjörður	22		
– Njarðvík	6		
– Keflavík	6		
– Grindavík	3		
– Seltjarnarnes	5		
– Mosfellsbær	5		
– Gullbringusýsla	6		
– Kjósarsýsla	1		
Vesturland	3	0,9%	5,3%
– Borgarnes	1		
– Akranes	1		
– Mýrasýsla	1		
Vestfirðir	16	4,8%	3,4%
– Ísafjörður	1		
– Bolungarvík	2		
– V-Ísafjarðarsýsla	2		
– V-Barðastrandarsýsla	7		
– A-Barðastrandarsýsla	3		
– Strandasýsla	1		
Norðurland vestra	6	1,8%	3,8%
– Sauðárkrókur	2		
– A-Húnavatnssýsla	2		
– V-Húnavatnssýsla	2		
Norðurland eystra	20	6,0%	10,0%
– Akureyri	12		
– Dalvík	1		
– Húsavík	1		
– Ólafsfjörður	2		
– Eyjafjarðarsýsla	4		
Austurland	5	1,5%	4,8%
– S-Múlasýsla	2		
– Egilsstaðir	3		
Suðurland	18	5,4%	7,8%
– Hveragerði	1		
– Selfoss	3		
– Vestmannaeyjar	3		
– Rangárvallasýsla	5		
– Árnessýsla	6		
Íslendingar búsettir erlendis	4	1,2%	
Erlendir aðilar	2	0,6%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	4	1,2%	
	<u>333</u>	<u>100,0%</u>	<u>100,0%</u>

1.3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 328 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	139
Mál til meðferðar á árinu	333
Afgreidd mál	328
Mál til meðferðar í árslok	144

Af þeim 144 málum, sem voru óafgreidd í árslok 1995, var í 38 tilvikum beðið eftir umsögnum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 18 málum var beðið eftir umsögnum frá þeim, sem borið höfðu fram kvörtun, 19 mál voru til frumathugunar, 65 mál voru til athugunar hjá mér að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda og 4 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 1995, 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	59
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	7
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	97
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	9
b) Dómsathafnir	10
c) Einkaréttarleg lögskipti	5
d) Önnur atriði	8
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	73
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987	11
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	49
Samtals	328

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

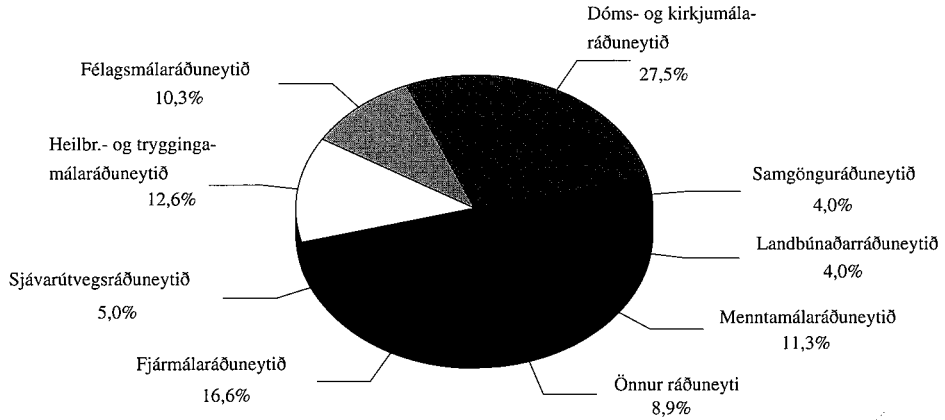
Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær, sem mér bárust, og mál þau, er ég tók upp að eigin frumkvæði á árinu 1995, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum, sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram, að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinist að fleiri en einu stjórnvaldi, en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila, sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir, en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu, var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

A: Ráðuneyti og ríkisstofnanir:

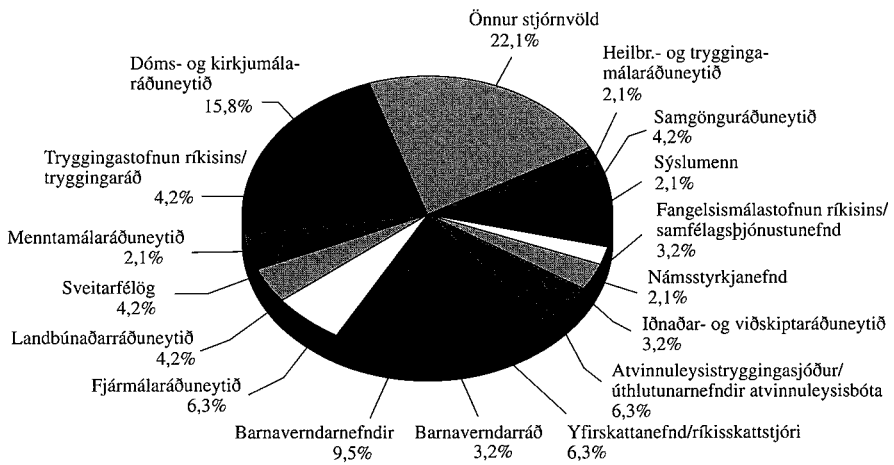
1. Forsætisráðuneytið		
– Ráðuneytið	3	3
2. Menntamálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	16	
– Barnaverndarráð Íslands	1	
– Lánasj. ísl. námsmanna	5	
– Námsstyrkjanefnd	1	
– Háskóli Íslands	3	
– Kennaraháskóli Íslands	1	
– Framhaldsskólar	1	
– Grunnskólar	1	
– Fræðslustjórar	1	
– Útvarpsráð	2	
– Unglingaheimili ríkisins	1	
– Þjóðleikhúsið	1	34
3. Utanríkisráðuneytið		
– Ráðuneytið	6	
– Stj. Þróunarsamvinnustofnunar Íslands	1	7
4. Landbúnaðarráðuneytið		
– Ráðuneytið	9	
– Framleiðsluráð landbún.	2	
– Yfirmatsnefnd veiðimála	1	12
5. Sjávarútvegsráðuneytið		
– Ráðuneytið	12	
– Þróunarsj. sjávarútv.	2	
– Siglingamálastofnun	1	15
6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	40	
– Dómstólar	3	
– Lögregluþyrirvöld	7	
– Mannanafnanefnd	2	
– Fangelsisþyrirvöld	15	
– Samfélagsþjónustunefnd	1	
– Gjafsóknarnefnd	1	
– Ríkissaksóknari	5	
– Sýslumenn	8	
– Yfirlandskiptanefnd	1	
– Sóknarnefndir	2	
– Biskup Íslands	1	86
7. Félagsmálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	11	
– Húsnæðisstofnun rík.	2	
– Húsnæðismálastjórn	3	
– Úrskurðarnefnd félagsþj.	1	
– Innheimtust. sveitarfél.	2	
– Svæðisráð málefna fatlaðra	1	
– Kærunefnd fjöleignarhúsamála	1	
– Kærunefnd jafnréttismála	1	
– Atvinnuleysistryggingasjóður	6	
– Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs	3	31
8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	8	
– Heilbrigðisstofnanir	2	
– Landlæknir	3	
– Tryggingast. ríkisins	11	
– Tryggingaráð	13	
– Hollustuvernd ríkisins	1	38
9. Fjármálaráðuneytið		
– Ráðuneytið	24	
– Yfirskattanefnd	8	
– Skattþyrirvöld	9	
– Gjaldheimtan í Rvk.	1	
– Lífeyrissjóðir	6	
– Fasteignamat ríkisins	1	
– Kjaranefnd	1	50
10. Samgönguráðuneytið		
– Ráðuneytið	7	
– Póst- og símamálast.	3	
– Ríkisútvarpið	2	12
11. Iðnaðarráðuneytið		
– Ráðuneytið	1	1
12. Viðskiptaráðuneytið		
– Ráðuneytið	2	
– Ríkisviðskiptabankar	3	
– Áfrýjunarnefnd samkeppnismála	1	
– Hlutafélagaskrá	1	7
13. Hagstofa Íslands		
–	5	5
14. Umhverfissráðuneytið		
– Ráðuneytið	7	7
B: Sveitarfélög:		
Reykjavíkurborg		
–	2	
– Félagsmálastofnun	2	
Hafnarfjarðarbær		
–	3	
– Byggingarfulltrúi	1	
Akureyrarbær	1	
Akraneskaupstaður	2	
Hveragerðisbær	1	
Reykjanesbær	1	
[Annað: Byggingarnefnd Eyjafjarðar- svæðis, eystra og vestra	1	
Heilbrigðisfulltrúi Kjósarsvæðis	3	
[Annað 10]		

C. Mál flokkuð eftir ráðuneytum árið 1995.



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 eftirtalinnna stjórnvalda var fjallað í álitum umboðsmanns Alþingis árið 1995, sbr. b. lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.



1.5. Skipting mála eftir viðfangsefnum.

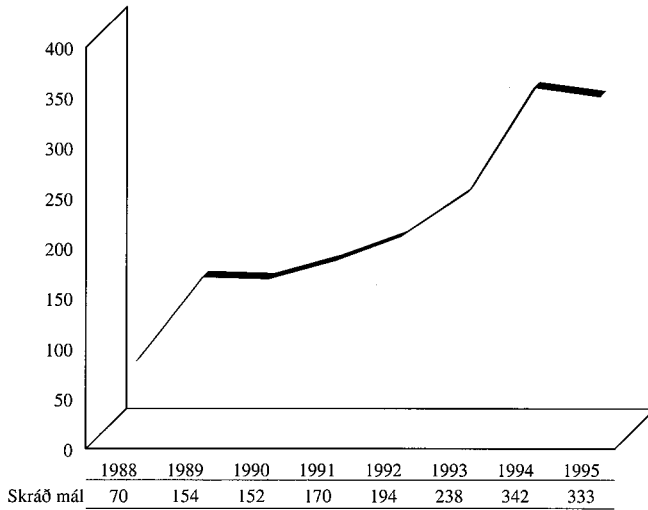
Afnotagjöld	1	Meðlög	1
Almannatryggingar	21	Námslán	4
Atvinnuleysisbætur	5	Námsstyrkir	1
Atvinnuréttindi og atvinnuleyfi	8	Opinber skipti	1
Bankar og sjóðir	1	Opinber útboð	3
Byggingar- og skipulagsmál	4	Opinberir starfsmenn	14
Dómstólar	2	Ríkisútvarpið	1
Endurmenntun kennara	2	Sakarkostnaður	1
Fangelsismál	25	Samkeppnismál	2
Félagslegar íbúðir	1	Samningar einkaaðila	1
Fjárveitingar	1	Samningar við stjórnarsýsluaðila	1
Fjöleignarhús	2	Sjómannaafsláttur	1
Forsjámál	1	Skattar	10
Fóstureyðing	1	Skipaskráning	1
Framleiðslustjórn í landbúnaði	2	Skotvopnaleyfi	1
Gatnagerðargjöld	2	Skólamál	4
Gjafsókn, gjafvörn	1	Skráning fasteigna	1
Gjöld	1	Skráning persónuupplýsinga	2
Heilbrigðiseftirlitsgjald	1	Stjórn búvöruframleiðslu	1
Hlutafélagaskrá	2	Stjórnun fiskveiða	11
Hluta fjárútboð	1	Styrkveitingar	2
Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit	1	Stöðuveitingar	24
Húsbréf	1	Sveitarfélög	7
Húsnæðismál	2	Synjun á afhendingu gagna	10
Hæfi	1	Tafir hjá stjórnv. á afgreiðslu máls	57
Innheimta opinberra gjalda	9	Tollar	4
Kosningar	1	Tryggingagjald	1
Landbúnaður	2	Úrelding fiskiskipa	1
Landskipti	1	Vatns- og holræsagjöld	1
Lax- og silungsveiði	1	Vaxtabætur	1
Lífeyrissjóðir	5	Vátryggingar	1
Lyfjaverslun	1	Vigtun sjávarafla	1
Lyfsöluleyfi	1	Virðisaukaskattur	1
Löggæsla	2	Vínveitingaleyfi	1
Mannanöfn	4	Vörugjald	1
Málsmeðferð dómstóla	1	Þjónustugjöld	3
Málsmeðferð og starfshættir stjórnarsýslunnar	30	Ökuréttindi	3
Meðferð ákærvalds	4		

Samtals 333

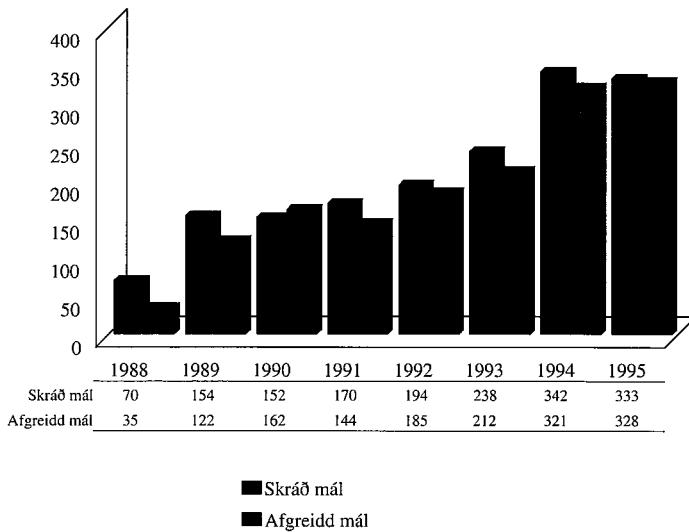
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.

2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–1995.

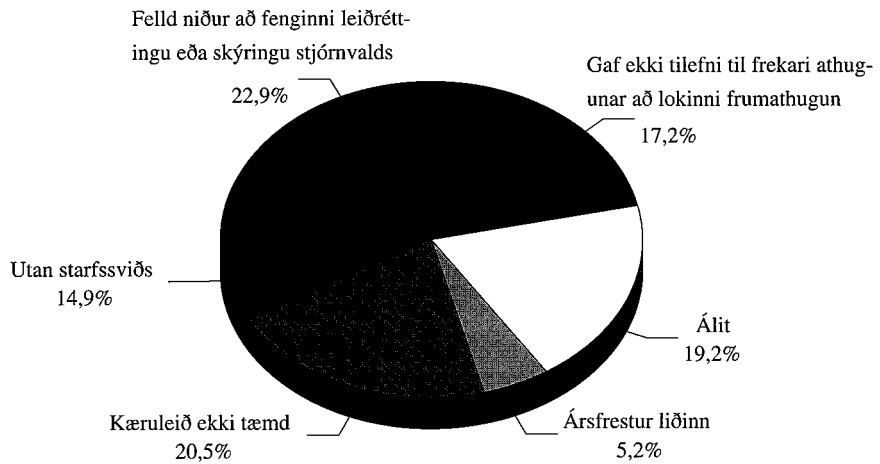
Fjöldi skráðra mála 1988-1995



Fjöldi skráðra og afgreiddra mála 1988-1995

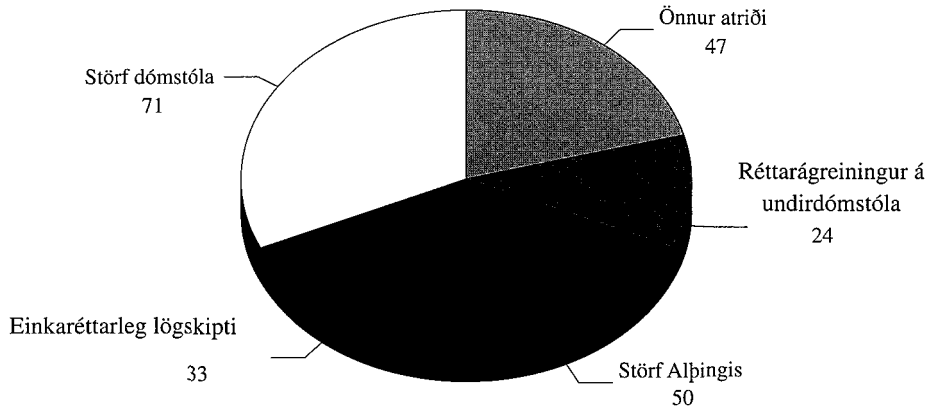


2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–1995.



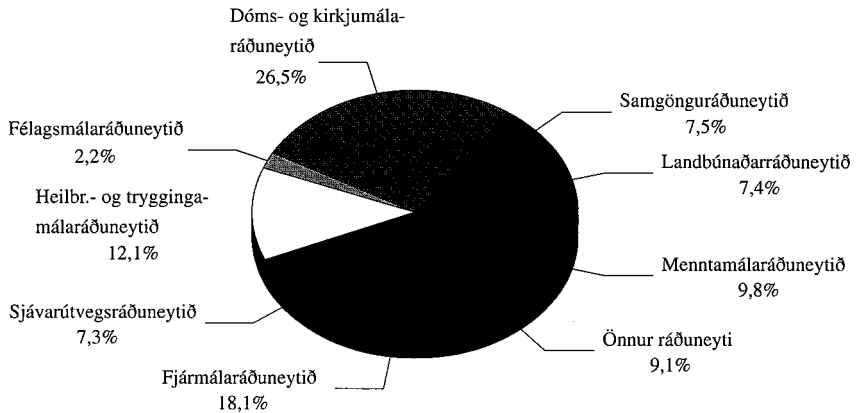
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	7	2		5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	22	46
1995	59	97	39	73	11	49
Samtals	290	346	225	310	78	260

2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–1995.



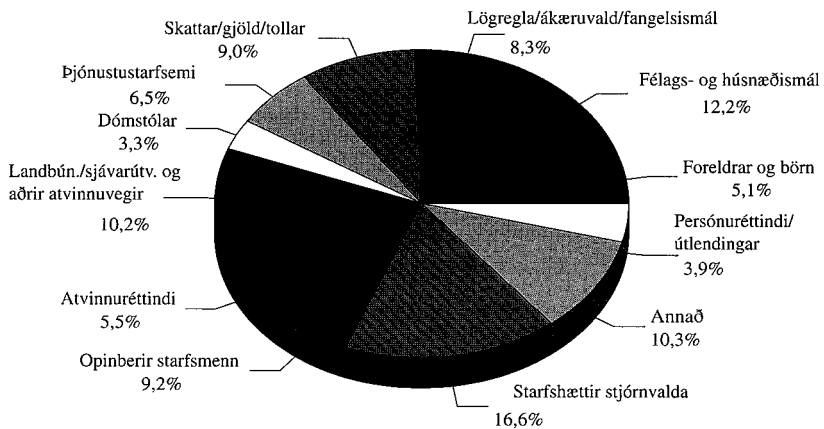
Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágr. á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
Samtals	50	71	24	33	47
Hlutf. afgr. mála	3,3%	4,7%	1,6%	2,2%	3,1%

2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–1995.



Kökuritíð 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.

2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–1995.



III. „MEINBUGIR Á LÖGUM“.

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður tilkynna Alþingi, svo og hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, eftir því sem við á, verði hann þess var, að „meinbugir“ séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Í 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, er svo mælt fyrir, að auk „meinbuga“ á lögum og almennum stjórnvaldsfyrirmælum, skuli umboðsmaður einnig gera fyrirnefndum aðilum viðvart, verði hann þess var, að „meinbugir“ séu á starfsháttum í stjórnarsýslu. Í greinargerð, er fylgdi frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, kemur fram, að meinbugir á lögum geti verið formlegs eðlis, svo sem misræmi milli ákvæða, prentvillur, óskýr texti o.fl. Einnig geti meinbugir verið beinlínis fólgnir í efnisatriðum, svo sem að gerður sé að lögum mismunur milli manna án þess að til þess liggja viðhlítandi rök eða að reglugerðarákvæði skorti lagastoð o.fl. Þá hef ég litið svo á, að undir ákvæði 11. gr. falli m.a. þau tilvik, þegar ákvæði laga rekast á eða íslensk lög eru ekki í samræmi við þær skuldbindingar, sem Ísland hefur undirgengið samkvæmt alþjóðasáttmálum til verndar mannréttindum.

Í ársskýrslum mínum fyrir árin 1988 til 1995 er að finna 38 mál, þar sem ég hef vakið athygli Alþingis á „meinbugum á lögum“ á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Hér á eftir fer stutt reifun á þessum málum. Jafnframt er þess getið, hvað gert hefur verið í því skyni að bæta úr hlutaðeigandi annmörkum.

1. Ársskýrsla 1988, bls. 23, mál nr. 35/1988.

Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn.

Hinn 20. september 1988 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og vakti athygli hans á því, að í 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, væri kveðið svo á, að varðaði kvörtun réttarágreining, sem ætti undir dómstóla og eðlilegt væri að þeir leystu úr, gæti umboðsmaður lokið máli með ábendingu um það. Væri umboðsmanni heimilt að leggja til við dómsmálaráðuneytið að það veitti gjafsókn í því skyni.

Í nefndaráli allsherjarnefndar um fyrirnefndar reglur kemur meðal annars fram, að nefndin leggi mikla áherslu á, að umboðsmaður Alþingis fái heimild til að veita gjafsókn, þar sem um nýtt embætti sé að ræða, sem ætlað sé að stuðla að réttarbótum í þjóðfélaginu og treysta rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum. Gerði nefndin að tillögu sinni, að næsta reglulega Alþingi tæki til sérstakrar athugunar ákvæði XI. kafla laga nr. 85/1936, um gjafsókn (Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 3896). Af þessari endurskoðun varð hins vegar ekki.

Með lögum nr. 91/1991 voru sett ný lög um meðferð einkamála. Í XX. kafla laganna er fjallað um gjafsókn. Þar er heldur ekki að finna ákvæði, sem veitir dóms- og kirkjumálaráðherra heimild til þess að veita gjafsókn að tillögu umboðsmanns Alþingis.

2. Ársskýrsla 1988, bls. 45, mál nr. 70/1988.

Mannréttindaákvæði í íslenskum lögum.

Hinn 29. desember 1989 ritaði ég forsætisráðherra og forsetum Alþingis samhljóða bréf, þar sem vakin var athygli þeirra á ófullkomnum ákvæðum til verndar mannréttindum í íslenskum lögum. Þannig vantaði í íslensku stjórnarskrána almenn ákvæði um veigamikil mannréttindi, svo sem skoðanafrelsi, jafnrétti, bann við afturvirkum refsilögum, vernd fjölskyldulífs og rétt til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi. Ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar um félagsleg mannréttindi væru og fábrotin. Þá væru mörg mannréttindaákvæði íslensku stjórnarskrárinnar ófullkomin, svo sem um trúfrelsi, rétt handtekinna manna, friðhelgi heimilis, prentfrelsi og um félagafrelsi. Tilgreindi ég nokkur dæmi sem

betur mættu fara. Ég vísaði til þess, að Ísland væri aðili að þýðingarmiklum alþjóðasamningum um mannréttindi, en íslensk lög gengju a.m.k. að ýmsu leyti skemmra í vernd mannréttinda en þeir. Gæti þetta valdið vanda í lagaframkvæmd hér á landi og jafnframt orðið til þess að íslenska ríkið yrði dregið til ábyrgðar fyrir þeim alþjóðastofnunum, sem ætlað væri að framfylgja nefndum mannréttindasamningum. Ég benti á, að úrbætur gætu orðið með endurskoðun mannréttindaákvæða íslensku stjórnarskrárinnar en einnig kæmi til greina að taka umrædda mannréttindasáttmála eða hluta þeirra í íslensk lög.

Með lögum nr. 64/1994 var Mannréttindasáttmála Evrópu veitt lagagildi á Íslandi. Að þessu er vikið í skýrslu minni fyrir árið 1993, bls. 9. Með stjórnskipunarlægum nr. 97/1995 voru mannréttindaákvæði íslensku stjórnarskrárinnar endurskoðuð.

3. Ársskýrsla 1989, bls. 90, mál nr. 83/1989.

Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar.

Með lögum nr. 28/1981, um breytingu á lögum nr. 85/1936, um meðferð einkamála í héraði, voru sáttanefndir lagðar niður. Af þeim sökum var þess ekki kostur, að fólk gæti leitað til aðila, sem ekki starfaði í tengslum við trúfélög, um sáttatilraun vegna hjónaskilnaðar, en 44. gr. laga nr. 60/1972, um stofnun og slit hjúskapar, var hins vegar reist á því megin sjónarmiði, að þess skyldi völ. Ég taldi, að um væri að ræða meinbugi á gildandi lögum og að nauðsynlegt væri að úr því yrði bætt.

Með lögum nr. 132/1989, um breyting á lögum um stofnun og slit hjúskapar, var ákvæði 1. mgr. 44. gr. laganna breytt á þá lund, að auk þess að geta leitað til presta og lögtiltra forstöðumanna trúfélaga gætu hjón, ef annað eða bæði væru utan trúfélaga, leitað til yfirvalds um sættir, áður en til skilnaðar kæmi samkvæmt ákvæðinu. Ákvæði hliðstæðs efnis er nú í 4. mgr. 42. gr. Hjúskaparlaga, nr. 31/1993.

4. Ársskýrsla 1990, bls. 87, mál nr. 104/1989.

Tegundarprófun símtækja.

Með fjarskiptalögum nr. 73/1984 var innflutningur og verslun með notendabúnað gefinn frjáls. Póst- og símamálastofnuninni var með lögum þessum falið eftirlit með því að seldur búnaður uppfyllti tækniröfur, en stofnunin jafnframt skyldu til að hafa sjálf slíkan búnað á boðstólum. Ég benti á, að ástæða væri til að þessi skipan yrði endurskoðuð með hliðsjón af þeim viðhorfum, sem fram kæmu í lögum nr. 56/1978, um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, svo og einnig jafnræðisreglum stjórnarfarsréttar.

Eins og nánar greinir í ársskýrslu 1992, bls. 326, voru sett lög nr. 32/1993, um breytingar á lögum um fjarskipti, nr. 73/1984. Með þessum lögum var sett á fót sérstök stofnun, Fjarskiptaftirlit ríkisins, sem falið var meðal annars að annast um tegundarprófun símtækja.

5. Ársskýrsla 1990, bls. 93, mál nr. 102/1980.

Tannlæknakostnaður fanga.

Borin var fram kvörtun f.h. fangans A yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafði synjað að greiða kostnað við tannviðgerðir fanga. Það var niðurstaða mín í málinu, að ákvæði 5. tölul. 2. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, legðu þá skyldu á fangelsismálastofnun að sjá til þess, að í fangelsum væri veitt sú heilbrigðisþjónusta, sem lög nr. 59/1983, um heilbrigðisþjónustu, kvæðu á um, þ. á m. þjónusta tannlækna. Aftur á móti kom ekki fram í lögum, hver greiða ætti fyrir heilsugæslu fanga. Ég vakti athygli Alþingis, dóms- og kirkjumálaráðherra, svo og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á þessum meinbugum á lögum.

6. Ársskýrsla 1990, bls. 97, mál nr. 170/1989.

Agaviðurlög í fangelsum.

Ég taldi, að ákvörðun um agaviðurlög í fangelsum samkvæmt 26. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, gæti hæglega farið í bága við ákvæði 5. og 6. gr. Mannréttinda-sáttmála Evrópu. Kom ég þeirri ábendingu á framfæri við dóms- og kirkjumálaráðherra og Alþingi, að samræma þyrfti ákvæði íslenskra laga fyrirnefndum ákvæðum sáttmálans. Væri þá jafnframt rétt að taka almennt til athugunar á ný, hvernig haga bæri ákvörðun agaviðurlaga á hendur fongum meðal annars með tilliti til sjónarmiða um samkvæmni, sanngirni og réttaröryggi.

Eins og nánar er gert grein fyrir í ársskýrslu 1991, bls. 170, voru sett lög nr. 31/1991, um breyting á lögum um fangelsi og fangavist, nr. 48 19. maí 1988, þar sem breytt var meðal annars ákvæðum 26. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist.

7. Ársskýrsla 1990, bls. 129, mál nr. 171/1989.

Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls.

Ég taldi, að ekki væru rök til að finna að þeirri ákvörðun ríkissaksóknara að fella niður mál án frekari rannsóknar, þar sem hæpið væri að í gildandi lögum hefði verið viðhlítandi heimild til refsingar fyrir þá háttsemi, sem lækni X var sakaður um. Aftur á móti vakti ég athygli Alþingis, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og landlæknis á því, að í lög skorti viðhlítandi heimildir til að refsa fyrir misneytingu læknis gagnvart sjúklingi með hliðstæðum hætti og væri, ef brot læknisins væri í opinberu starfi. Taldi ég, að ástæða væri til að endurskoða refsiakvæði læknalaga í þessu ljósi.

Með bréfi, dags. 13. júlí 1996, tilkynnti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið mér, að til athugunar væri í ráðuneytinu hvort misneyting læknis gagnvart sjúklingi félli undir XXII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940, eins og honum var breytt með lögum nr. 40/1992. Að öðrum kosti yrði það skoðað hvort þörf væri á lagabreytingu, svo heimilt væri að refsa lækni fyrir misneytingu gagnvart sjúklingi, burt séð frá því hvort lækni væri opinber starfsmaður eða ekki.

8. Ársskýrsla 1990, bls. 197, mál nr. 86/1989.

Vextir og verðbætur á ofgreiddu skattfé.

Það var niðurstaða mín í málinu, að því er snerti endurgreiðslu á ofgreiddu staðgreiðslufé og vexti og verðbætur í því sambandi, að lagareglur, sem um þetta giltu, gætu leitt til mismununar eftir því, hvort um væri að ræða endurgreiðslu á staðgreiðslu skv. 18. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, eða endurgreiðslu að lokinni álagningu, sbr. 34. gr. sömu laga og 121. gr. laga nr. 75/1981, um tekju-skatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Taldi ég nauðsynlegt að leitað yrði leiða til þess að ráða bót á þessu.

Með lögum nr. 31/1995, um breytingar á lögum er varða rétt til endurgreiðslu og vaxta af ofteknum sköttum og gjöldum, voru samræmdar betur reglur um vexti og verðbætur á ofgreiddu skattfé í lögum nr. 45/1987, með síðari breytingum, og lögum nr. 75/1981, með síðari breytingum.

9. Ársskýrsla 1990, bls. 202, mál nr. 176/1989.

Skráning og gjaldskylda færanlegra krana.

Ég vakti athygli á því, að af hálfu stjórnvalda væru færanlegir krana *bæði* taldir öku-tæki og vinnuvél. Það leiddi til þess að tryggja þurfti tiltekinn krana ábyrgðartryggingu í sama flokki og vörubifreið. Jafnframt var kraninn tryggður sem vinnuvél. Þá þurfti einnig að greiða þungaskatt af krananum og gjöld til Vinnueftirlits ríkisins.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið tilkynnti mér með bréfi, dags. 13. janúar 1992, að

gerð hefði verið breyting á reglugerð um gerð og búnað ökutækja og sett í hana nýtt ákvæði um skilgreiningu ökutækja. Ákvæðinu væri ætlað að vera til skýringar og fyllingar við flokkun ökutækja, þ. á m. um það, hvort ökutæki teldist bifreið eða vinnuvél.

10. Ársskýrsla 1991, bls. 17, mál nr. 80/1989.

Valdsvið framkvæmdastjórnar Ferðamálaráðs.

Ég taldi ástæðu til þess að vekja athygli Alþingis og samgönguráðherra á því, að þörf væri á að endurskoða lög um skipulag ferðamála með það fyrir augum að setja skýrari fyrirsmáli um valdsvið framkvæmdastjórnar Ferðamálaráðs. Í lögnum væri aðeins fjallað um skipan framkvæmdastjórnarinnar, en ekki um hlutverk og valdsvið hennar gagnvart Ferðamálaráði eða ferðamálastjóra. Væri þessi annmarki til þess fallinn að valda réttaróvissu.

Sett hafa verið lög nr. 117/1994, um skipulag ferðamála. Í þeim er að finna ákvæði um hlutverk og valdsvið framkvæmdastjórnar Ferðamálaráðs.

11. Ársskýrsla 1991, bls. 26, mál nr. 384/1991.

Afturköllun löggildingar vigtarmanns.

Ég taldi, að lög nr. 60/1915, um löggilta vigtarmenn, væru afar ófullkomin. Þar væri til dæmis ekki fjallað um þau hæfisskilyrði, sem maður yrði að uppfylla til þess að geta fengið og haldið löggildingu sem vigtarmaður, og ekki væri þar heldur að finna neinar reglur um réttindi og skyldur vigtarmanna. Slík atriði væri mun eðlilegra að hafa í lögum en í stjórnvaldsfyrirmælum. Taldi ég því að endurskoða bæri lög nr. 60/1915.

Eins og fram kemur í ársskýrslu 1992, bls. 327, voru sett nánari ákvæði um löggilta vigtarmenn í IV. kafla laga nr. 100/1992, um vog, mál og faggildingu.

12. Ársskýrsla 1991, bls. 104, mál nr. 365/1990.

Afhending pósts til annarra en skráðra viðtakenda.

Ég taldi að í ákvæðum 22., 86. og 88. gr. gjaldþrotalaga nr. 6/1978 fælist nægjanleg heimild, skv. undirstöðurökum þeirra, fyrir skiptaráðanda til að gera ráðstafanir til að fá afhentan frá Póst- og símamálastofnun póst þrotamanns, sem teldist til þeirra eigna hans, er féllu undir skiptin. Hins vegar væri hvorki í póstlögum nr. 33/1986 né gjaldþrotalögum viðhlítandi lagastoð fyrir fyrirmælum í reglugerð nr. 161/1990, um póstpjónustu, um heimild póstyfirvalda til að afhenda skiptaráðendum póst þrotamanns. Taldi ég þörf á því að endurskoða gildandi póstlög með það fyrir augum að setja skýrari ákvæði í lög um heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakendum. Mæltist ég til þess að samgönguráðuneytið og Póst- og símamálastofnunin hygði að breytingum á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum í þeim efnum.

Samgönguráðuneytið hefur upplýst, að nú standi yfir heildarendurskoðun á póstlögum nr. 33/1986 með síðari breytingum og þar verði skýrari ákvæði um afhendingu póstsendinga til annarra en skráðra viðtakenda.

13. Ársskýrsla 1991, bls. 116, mál nr. 293/1990.

Kaupskrárnefnd.

Í máli, er snerti úrskurði Kaupskrárnefndar um starfsmenn Varnarliðsins, vakti það athygli mína að reglur skorti um starfssvið Kaupskrárnefndar og málsmeðferð hjá henni. Ég vakti athygli Kaupskrárnefndar og utanríkisráðherra á þessu og beindi þeim tilmælum til þeirra, að tekið yrði til athugunar, hvort ekki væri rétt að setja reglur um þessi atriði.

Af framangreindu tilefni setti utanríkisráðherra reglur nr. 708/1994, um kaupskrárnefnd varnarsvæða.

14. Ársskýrsla 1992, bls. 40, mál nr. 497/1991.

Frestun á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar skv. byggingarlögum.

Ég tók fram í álitinu, varðandi meðferð umhverfisráðuneytisins á kærnu vegna byggingarleyfis, að í ólögfestum tilvikum yrði að telja að æðra stjórnvald hefði oft heimild til að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar, meðan kæra væri til meðferðar hjá því, ef sérstakar ástæður mæltu með því. Taldi ég að slík heimild væri t.d. fyrir hendi, þegar hvort tveggja væri, að heimild væri til kærnu máls til æðra stjórnvalds og hið æðra stjórnvald færi jafnframt með yfirstjórn þeirra mála, sem um væri að ræða, og gæti í sumum tilvikum tekið upp mál til meðferðar að eigin frumkvæði. Þegar æðra stjórnvald hefði slíkt vald og gæti bæði fellt ákvörðun lægra stjórnvalds úr gildi og tekið nýja ákvörðun, yrði að líta svo á, að æðra stjórnvald gæti þá gert það, sem minna væri, að fresta réttaráhrifum ákvarðana lægra stjórnvalds, meðan mál væri til kærumeðferðar hjá því, ef sérstakar ástæður mæltu með því. Þar sem telja yrði, að umhverfisráðuneytið hefði að meginstefnu slíka stöðu samkvæmt skipulags- og byggingarlögum, yrði að líta svo á, að það hefði heimild til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar lægra stjórnvalds í byggingarmálum, meðan þau væru til kærumeðferðar í ráðuneytinu, ef sérstakar ástæður mæltu með því. Í því sambandi væri ástæða til að áréttta, að kærumeimild til ráðuneytisins yrði í sumum tilvikum þýðingarlaus í raun, væri frestunarmeimild ekki til að dreifa. Ég vakti athygli Alþingis og umhverfisráðherra á því, að ekki væri skýrt ákvæði í byggingarlögum um slíka frestunarmeimild umhverfisráðherra á kærðum ákvörðunum. Þar þyrfti að taka af allan vafa.

Í 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hefur verið sett almennt ákvæði um heimild til þess að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar, meðan kæra er til meðferðar, þegar ástæður mæla með því.

15. Ársskýrsla 1992, bls. 111, mál nr. 436/1991.

Lagaákvæði um skemmtanaleyfi.

Ég rakti í álitinu lagareglur um skemmtanaleyfi, m.a. ákvæði reglugerðar nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, en reglugerðin var sett með stöð í 8. og 11. gr. laga nr. 56/1972, um lögreglumenn, og 1. gr. laga nr. 120/1947, um heimild til þess að marka skemmtunum og samkomum tíma. Ég vakti athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra á því, að lagaákvæði um skemmtanaleyfi væru afar ófullkomin og að nauðsynlegt væri, að ofangreind reglugerð hefði skýra lagastöð. Vísaði ég í því sambandi til þess að ákvæði reglugerðinnar gætu í sumum tilvikum verið mjög íþyngjandi í garð borgaranna. Þá taldi ég að mörg af ákvæðum reglugerðarinnar væri eðlilegra að hafa í lögum en í reglugerð. Þyrfti þannig að koma fram í lögum, í hvaða tilvikum þyrfti skemmtanaleyfi, hvaða almenn skilyrði þyrfti að uppfylla til þess að fá skemmtanaleyfi, hvaða sérstökum skilyrðum heimilt væri að binda skemmtanaleyfi, í hvaða tilvikum afturkalla mætti slíkt leyfi og hvaða heimild lögregluþyrftir skyldu hafa til að slíta skemmtunum. Þá væri æskilegt, ef ætlunin væri að láta leyfishafa greiða einhvern kostnað af löggæslu, að setja mun skýrari og ítarlegri reglur um það en kæmu fram í 8. gr. laga 56/1972, um lögreglumenn.

Í 34. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 hafa verið sett ákvæði um sérstakan löggæslukostnað. Samkvæmt ákvæðinu er lögreglustjóra heimilt að binda skemmtanaleyfi því skilyrði að lögreglumenn verði á skemmtistað og jafnframt að leyfishafi greiði kostnað af þeirri löggæslu samkvæmt reglum sem dómsmálaráðherra setur. Lögin öðlast gildi 1. júlí 1997, sbr. 42. gr. laganna.

Með bréfi, dags. 15. júlí 1996, tilkynnti dóms- og kirkjumálaráðuneytið mér, að hinn 20. september 1995 hefði dóms- og kirkjumálaráðherra skipað nefnd til að gera tillögur um endurskoðun á gildandi lagareglum um skilyrði fyrir veitingu leyfis til áfengisveitinga og um rekstur skemmtistaða. Hefði nefndinni einnig verið falið að gera tillögur um eftirlit

með áfengisveitingahúsum og gjaldtöku í því sambandi. Þá væri það m.a. hlutverk nefndarinnar að gera tillögur um endurskoðun reglna um skemmtanaleyfi. Fyrirhugað væri að nefndin skilaði drögum að lagafrumvarpi er lyti að þeim atriðum, sem fram kæmu í framangreindu álitu í ágústmánuði 1996. Yrðu þá tillögur nefndarinnar teknar til athugunar í ráðuneytinu.

16. Ársskýrsla 1992, bls. 151, mál nr. 382/1991.

Bótaréttur þess sem ranglega er gengið framhjá við stöðuveitingu.

Ég komst að þeirri niðurstöðu í álitinu að með ráðningu tiltekins manns í tollvarðarstöðu hefði verið gengið fram hjá hæfari umsækjendum um stöðuna. Hefði ákvörðun veitingarvaldsins verið ótæk bæði um undirbúning og niðurstöðu, þar sem í veigamiklum atriðum hefði verið brotið í bága við lög og vandaða stjórnsluhætti. Vísaði ég til þess, að þegar gengið væri fram hjá þeim umsækjanda, sem hæfastur væri, gæti það bakað stjórnvaldi bótaskyldu gagnvart honum, ef fjártjón sannaðist. Slíkur bótaréttur væri umsækjanda hins vegar oft haldlítill, þar sem iðulega væri aðeins um miska að ræða. Í lögum væri ekki að finna viðhlítandi lagaheimild til að bæta miska í slíkum tilvikum, þegar frá væru talin lög nr. 28/1991, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Taldi ég, að í lögum ætti að vera viðtækari heimild til að bæta miska, þegar stjórnvöld hefðu brotið rétt á mönnum við stöðuveitingar.

Eins og nánar greinir í ársskýrslu 1992, bls. 158, ritaði fjármálaráðuneytið mér bréf, dags. 12. mars 1993, þar sem fram kemur, að í tengslum við heildarendurskoðun á lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, yrði athugað sérstaklega, hvort ástæða væri til að setja í lög heimildir til að bæta miska, þegar stjórnvöld hefðu brotið rétt á mönnum við stöðuveitingar.

Með lögum nr. 70/1996, voru sett ný lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í þeim er ekki að finna heimild til að bæta miska við framangreindar aðstæður.

17.–20. Ársskýrsla 1992, bls. 189, ársskýrsla 1994, bls. 239, 244 og 254, mál nr. 78/1989, 714/1992, 840/1993, 826/1993.

Gatnagerðargjöld.

Ég taldi, að ekki væri lagaheimild til að leggja á og innheimta svonefnt B-gatnagerðargjald, fyrr en lokið væri þeim framkvæmdum, sem greindi í 4. gr. laga nr. 51/1974, um gatnagerðargjöld. Þá væri ekki í lögum heimild til álagningar og innheimtu sérstaks gatnagerðargjalds, ef það væri lagt á í einu lagi vegna slitlags og lagningar gangstéttar, fyrr en báðum þessum verkþáttum væri lokið. Ég taldi, að verulegur vafi léki á, að fyrirmæli í 1. og 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 319/1981, um gatnagerðargjöld í Siglufirði, fengju yfirleitt samrýmst 4. gr. og 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974. Sami vafi risi um gildi samskonar eða svipaðra ákvæða í mörgum öðrum reglugerðum um gatnagerðargjöld. Þar við bættist, að ákvæði 4. og 5. gr. laga nr. 51/1974 um fjárhæð gjalds, sem innheimta mætti samkvæmt 3. gr., væru ekki skýrt orðuð og tengsl milli efnisreglna þeirra óljós. Taldi ég, að óviðunandi óvissa væri um skilyrði laga til álagningar og heimtu sérstaks gatnagerðargjalds samkvæmt 3. gr. laga nr. 51/1974 og ýmsum reglugerðum settum með heimild í þeim lögum. Þá væri sá galli á stjórnsluframkvæmd, að vegna afstöðu félagsmálaráðuneytisins ættu gjaldendur þess engan kost að skjóta álagningu gatnagerðargjalds til æðra stjórnvalds. Taldi ég, að brýnt væri að endurskoða lög nr. 51/1974 og vakti athygli Alþingis og félagsmálaráðherra á því. Afstöðu mína ítrekaði ég síðar í þremur málum, sem fjallað er um í ársskýrslu 1994, bls. 239, 244 og 254.

Sett voru ný heildarlög um gatnagerðargjöld með lögum nr. 17/1996, um gatnagerðar-

gjöld. Samkvæmt 5. gr. laganna getur aðili máls skotið ákvörðun sveitarstjórnar um álagningu gatnagerðargjalds til úrskurðar félagsmálaráðherra.

21. Ársskýrsla 1992, bls. 230, mál nr. 649/1992.

Gjald fyrir löggildingu endurskoðenda.

Í álitinu tók ég fram, að þau mistök hefðu orðið við setningu laga nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, að kveðið væri á um gjald fyrir löggildingu endurskoðenda á tveimur stöðum, annars vegar í 10. tl. 10. gr. laganna, þar sem gjaldið var tiltekið kr. 25.000,-, og hins vegar í 9. tl. 10. gr. laganna, þar sem gjaldið var tiltekið kr. 75.000,-. Væru þessar reglur ósamrýmanlegar. Í niðurstöðu álitsins komst ég að þeirri niðurstöðu, að taka bæri kr. 25.000,- fyrir löggildingu endurskoðenda skv. 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991. Vakti ég athygli forseta Alþingis og fjármálaráðherra á þeim „meinbugum“, sem væru á 9. og 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs.

Með lögum nr. 51/1994, um breyting á lögum nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, með síðari breytingum, var ákvæði 10. gr. laganna breytt. Eftir lagabreytinguna þarf að greiða kr. 5.000 fyrir útgáfu leyfa og skirteina vegna veitingar atvinnuréttinda og tengdra réttinda.

22. Ársskýrsla 1992, bls. 304, mál nr. 481/1991.

Tollverð notaðra bifreiða.

Í álitinu rakti ég þær skýringar fjármálaráðuneytisins varðandi reglur um tollverð notaðra bifreiða, að þar sem töluverð brögð hefðu verið að því, að upp hefðu verið gefnar rangar upplýsingar um kaupverð slíkra ökutækja við innflutning, hefðu verið settar reglur, sem vikju frá þeirri meginreglu tollalaga, að vörureikningur skyldi lagður til grundvallar tollverði. Þeirri skipan var komið á, að tollverð skyldi vera matsverð bifreiðar að viðbættu flutningsgjaldi til landsins, váttryggingargjaldi svo og öðrum kostnaði. Matsverð skyldi vera fob-verð nýjustu árgerðar ökutækis af sömu tegund að frádreginni fyrningu, sem væri reiknaður hundraðshluti fyrir hvern aldursmánuð ökutækis. Af þessum sökum þurfti að veita innflytjendum notaðra ökutækja upplýsingar um fob-verð nýrra bifreiða. Ég taldi, að slíkar upplýsingar yrði almennt að telja þess eðlis, að réttmætir hagsmunir bifreiðaumboða krefðust þess, að leynd hvíldi á um slík viðskiptakjör þeirra. Ég benti hins vegar á, að innflytjendur notaðra ökutækja hefðu hins vegar hagsmuni af því, að ekki léki vafi á, hvert tollverð ökutækis væri, en til þess að reikna mætti það út, skv. fyrrnefndum reglum, yrðu upplýsingar um fob-verð nýjustu árgerða ökutækja af sömu tegund að vera aðgengilegar. Árekstrar milli þessara andstæðu hagsmuna væru því óhjákvæmilegir. Ég tók fram, að eitt af markmiðum tollalaga nr. 55/1987 hefði einmitt verið að eyða óvissu um tollverð vara í samræmi við 7. gr. GATT-samkomulagsins og Tollverðssamþykktarinnar, og samrýmdist því þessi skipan illa markmiði tollalaganna. Tollyfirvöld höfðu brugðist við þessum vanda með því að takmarka heimild starfsmanna tollyfirvalda til að veita upplýsingar um fob-verð nýrra bifreiða og sett starfsreglur í því sambandi. Ég benti hins vegar á, að framkvæmd tollyfirvalda í landinu virtist hins vegar ekki hafa verið samræmd um það, í hvaða tilvikum slíkar upplýsingar skyldu veittar. Af þessum sökum beindi ég þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins, að réttarreglur um tollverð notaðra ökutækja yrðu teknar til endurskoðunar með það fyrir augum að leysa framangreind vandamál. Færi hins vegar svo, að fjármálaráðuneytið teldi óhjákvæmilegt að miða tollverð notaðra bifreiða við fob-verð nýrra bifreiða, bæri brýna nauðsyn til að settar yrðu skýrar reglur um það, hverjum veita mætti upplýsingar um þetta verð og þá nánar í hvaða tilvikum og með hvaða hætti.

Eins og nánar greinir í ársskýrslu 1994, bls. 417, var 2. mgr. 12. gr. laga nr. 55/1987, sbr. 5. gr. laga nr. 96/1987, felld úr gildi með 5. gr. laga nr. 87/1995, um breytingar á lögum

vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni. Brast þar með lagastoð fyrir reglugerð nr. 261/1991, um tollverð notaðra ökutækja. Við álagningu aðflutningsgjalda ber því að gildandi lögum að leggja til grundvallar viðskiptaverð hinnar notuðu bifreiðar.

23. Ársskýrsla 1992, bls. 312, mál nr. 621/1992.

Stjórnsýslukæra til ríkistollanefndar.

Ég tók að eigin frumkvæði til athugunar skilyrði stjórnsýslukæru til ríkistollanefndar. Tilefnið var að ég hafði orðið þess var við athuganir á kvörtunum og ábendingum, sem mér höfðu borist, hve þröng kærueimild innflytjenda væri skv. 100. og 101. gr. tollalaga nr. 55/1987. Meðal skilyrða þess, að ríkistollanefnd tæki mál til efnismeðferðar væri, að tollstjóri hefði kveðið upp úrskurð í málinu skv. 100. gr. tollalaga. Til að tollstjóri tæki mál til kærans úrskurðar yrði hins vegar sending eða vara að vera í vörslu farmflytjanda eða pósthöfnunar, eða tollstjóri að hafa veitt sérstaka heimild til afhendingar hennar þrátt fyrir fram komna kæru, sbr. 2. ml. 100. gr. tollalaga. Skilyrði þetta var rökstutt með því, að illmögulegt gæti verið að staðreyna, hvornig vara hefði verið úr garði gerð, er hún var tekin til tollmeðferðar, en aðflutningsgjöld miðuðust við tollflokkun á því tímamarki. Ég taldi skilyrðið ganga mun lengra en nauðsyn væri til. Benti ég á í því sambandi, að ágreiningur, sem borinn væri undir tolfyrvöld, væri ekki alltaf um gerð vöru, og jafnvel þegar svo stæði á, kynni innflytjandi að geta framvísað vörunni og sýnt fram á með nokkuð tryggum hætti, að hún hefði ekki tekið breytingum. Taldi ég því æskilegt, að umrædd skilyrði 2. ml. 100. gr. tollalaga yrðu tekin til endurskoðunar. Þá taldi ég þörf á að kanna, hvort ekki væri ástæða til að heimila kæru á ákvörðunum ríkistollstjóra skv. 142. gr. tollalaga nr. 55/1987, þ.e. bindandi upplýsingum ríkistollstjóra um tollflokkun vöru samkvæmt ósk innflytjanda. Ég áleit einnig nauðsyn bera til að endurákvörðanir tollstjóra á tolli, skv. 99. gr. tollalaga nr. 55/1987, yrðu kærnlegar til ríkistollanefndar.

Með lögum nr. 69/1996, um breyting á tollalögum, nr. 55 3. mars 1987, með síðari breytingum, var breytt ákvæðum laga um skilyrði kæru til tollstjóra og stjórnsýslukæru til ríkistollanefndar. Lög nr. 69/1996, hafa í för með sér, að heimilt verður að kæra til ríkistollanefndar endurákvörðun ríkistollstjóra skv. 35. gr. tollalaga og ákvörðun tollstjóra um bindandi upplýsingar um tollflokkun vöru skv. 142. gr. tollalaga.

24. Ársskýrsla 1993, bls. 83, mál nr. 753/1993.

Viðmiðunarreglur gjafsóknarnefndar.

Ég vakti í álitinu athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra á því, að lagaheimild skorti til að setja í reglugerð skýr viðmiðunarmörk um fjárhag umsækjanda sem skilyrði fyrir veitingu gjafsóknar. Það skilyrði a-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, sem lyti að efnahag umsækjanda, væri annað af tveimur viðbótarskilyrðum laganna fyrir veitingu gjafsóknar. Ákvæðið hefði komið í stað 2. tl. 1. mgr. 172. gr. laga nr. 85/1936, sem setti það að skilyrði fyrir veitingu gjafsóknar, að umsækjandi væri svo illa stæður fjárhagslega, að hann mætti ekki vera án þess fjár, sem til málarekstursins færi. Ákvæði a-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 veittu nánari leiðbeiningar en áður hefðu verið um það, við hvað mat á efnahag umsækjanda gæti miðast. Þó væru hvorki í lögnum, eða reglugerð þeim tengdri, sett frekari viðmiðunarmörk um efnahag umsækjanda, svo sem um ákveðin tekju- eða eignamörk. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 91/1991 væri vísað til frumvarps til laga um opinbera réttarástoð, sem lagt var fram á 113. löggjafarþingi 1990, en var ekki afgreitt. Samkvæmt því frumvarpi var gert ráð fyrir, að sett yrði reglugerð til viðmiðunar um tekju- og eignamörk, til leiðbeiningar fyrir gjafsóknarnefnd. Slík heimild væri ekki í lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Ég taldi rök til þess að taka slíkt heimildarákvæði í lög, þar sem það yrði umsækjendum um gjafsókn til leiðbeiningar.

Með 4. gr. laga nr. 38/1994, um breyting á lögum um meðferð einkamála, nr. 91 31.

desember 1991, var bætt ákvæði við 2. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991, þess efnis, að dóms- og kirkjumálaráðherra gæti sett nánari reglur í reglugerð um starfshætti gjafsóknarnefndar, þar á meðal um viðmiðunarmörk í mati hennar á skilyrðum fyrir gjafsókn skv. a-lið 1. mgr. 126. gr.

25. Ársskýrsla 1993, bls. 105, mál nr. 524/1991.

Starfshættir húsnæðismálastjórnar.

Ég aflaði upplýsinga um hraða á afgreiðslu mála, sem skotið hefði verið til húsnæðismálastjórnar, og taldi, að afgreiðsla þeirra allra, að einu undanskildu, hefði tekið of langan tíma, en dæmi voru um, að það hefði tekið eitt ár og fjóra mánuði að afgreiða mál. Af því tilefni beindi ég þeim tilmælum til húsnæðismálastjórnar og félagsmálaráðherra, að framkvæmd á þessu sviði yrði tekin til endurskoðunar í átt til meiri skilvirkni þannig að afgreiðsla málanna tæki almennt ekki lengri tíma en þrjá mánuði. Með vísan til 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, vakti ég athygli félagsmálaráðherra og Alþingis á þessum starfsháttum húsnæðismálastjórnar.

Eins og nánar er vikið að í ársskýrslu 1993, bls. 109, greindi félagsmálaráðuneytið mér frá því, að ákveðið hefði verið af hálfu húsnæðismálastjórnar að gera sérstakar ráðstafanir til að bæta þjónustu og gera afgreiðslu stofnunarinnar skilvirkari.

26. Ársskýrsla 1993, bls. 249, mál nr. 820/1993.

Endurgreiðsla oftekins fjár.

Ég vakti athygli Alþingis og fjármálaráðherra á því, að ekki nyti við settra lagareglna um endurgreiðslu ofgreiddra opinberra gjalda. Fyrir lægju úrlausnir Hæstaréttar, þar sem endurgreiðslukröfu þess, sem ranglega hefði greitt opinber gjöld til ríkissjóðs, var hafnað, þar sem greiðslan hefði verið innt af hendi án fyrirvara. Ég tók fram, að enda þótt færa mætti veigamikil rök að því að slík regla væri ekki eðlileg í samskiptum ríkisins við greiðendur opinberra gjalda, yrði að ætla, að um gildandi rétt væri að ræða, nema honum yrði breytt með lögum eða niðurstöðu dómstóla. Taldi ég rétt að vekja athygli Alþingis og fjármálaráðherra á málinu.

Með lögum nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, voru lögfest þau nýmæli, að stjórnvöld, sem innheimta skatta eða gjöld, skyldu endurgreiða það fé, sem ofgreitt reyndist lögum samkvæmt ásamt vöxtum, óháð því hvort gjaldandi hefði greitt með fyrirvara eða ekki. Skulu stjórnvöld hafa frumkvæði að slíkum endurgreiðslum, þegar þeim verður ljóst, að ofgreitt hefur verið.

27. Ársskýrsla 1994, bls. 41, mál nr. 1071/1994.

Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs.

Ég vakti athygli Alþingis og samgönguráðherra á því, að ég teldi, að við endurskoðun laga nr. 77/1989 ætti að taka til rækilegrar 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 ég, að í því samhengi ætti að taka til sérstakrar athugunar stöðu þeirra, er fengið hefðu án fyrirvara og nýtt sér átölulaust í framkvæmd svokölluð „útgerðarleyfi“, en í þeim fólst að leyfishafi hefði heimild til að ráða annan mann til aksturs leigubifreiðar hans, í skjóli eigin leyfis. Loks ítrekaði ég mikilvægi þess að stjórnvöldum framkvæmd, sem varði mikilvæg réttindi manna, væri skýr og örugg, svo og mikilvægi þess, að lög sett af Alþingi væru skýr og ótvíræð og reglur þær, sem lögfestar væru, almennar, skýrar og fyrirsjáanlegar og hefðu ekki afturvirk réttaráhrif til óhagræðis fyrir þá, sem réttinda nytu, er ný lög tækju gildi.

Með 5. tölul. 3. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar, var lögfest, að þeir, sem ækju bifreið í leiguakstri skyldu vera 70 ára eða yngri. Samkvæmt 2. málsl. 5. mgr. 7. gr. laganna

er þó heimilt að framlengja atvinnuleyfi til eins árs í senn allt til 75 ára aldurs leyfishafa, ef hann telst hæfur til að stunda leiguakstur á grundvelli hæfnisprófs og læknisskoðunar eftir því sem nánar sé ákveðið í reglugerð. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða skulu þeir, sem stunda leiguakstur á fólksbifreið utan takmörkunarsvæða við gildistöku laganna, uppfylla skilyrði þeirra og afla sér atvinnuleyfis á árinu 1995.

28. Ársskýrsla 1994, bls. 104, mál nr. 818/1993.

Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með framkvæmdum og húsbyggingum byggingarsamvinnufélaga.

Ég vakti athygli Alþingis og félagsmálaráðherra á, að ákvæði 2. mgr. 99. gr. laga nr. 97/1993, er mæltu fyrir um eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með framkvæmdum og húsbyggingum byggingarsamvinnufélaga, væru ekki nægilega skýr, og því til þess fallin að valda réttaróvissu. Taldi ég brýnt, að ákvæði þessi yrðu endurskoðuð, sem og ákvæði reglugerðar nr. 90/1985, um byggingarsamvinnufélög, sem um þetta fjalla. Taldi ég sérstaka ástæðu til að áréttta, að mikilvægt væri að lagaákvæði um opinbert eftirlit gæfu ávallt skýrlega til kynna, að hvaða þáttum eftirlitið skyldi snúa, *hvernig haga bæri* eftirlitinu, þ. á m. um *upplýsingaöflun*, og *loks til hvaða úrræða* stjórnvald gæti gripið, ef í ljós kæmi að eftirlitsskyld starfsemi væri ekki í samræmi við lög. Ákvæði 2. mgr. 99. gr. laga nr. 97/1993 uppfylltu ekki framangreind skilyrði.

Með 5. gr. laga nr. 150/1995, um breyting á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 97/1993, sbr. lög nr. 12/1994 og nr. 58/1995, var umrædd málsgrein felld brott.

29. Ársskýrsla 1994, bls. 172, mál nr. 931/1993.

Skráning mannanafna í þjóðskrá Hagstofu Íslands.

Fram kom, að nokkur munur væri við framkvæmd löggjafar um mannanöfn, þar sem *full nöfn* þeirra einstaklinga, sem heita mjög löngum nöfnum eða mörgum eiginnöfnum, yrðu ekki skráð í þjóðskrá. Ég taldi nauðsyn bera til, að tekið yrði til athugunar, hvort fært væri að breyta þessu. Yrði slíkum breytingum ekki komið við, taldi ég nauðsynlegt að settar yrðu skýrar reglur um það, með hvaða hætti skyldi brugðist við, þegar fullt nafn yrði ekki skráð í þjóðskrá.

Í álitinu tók ég fram, að samkvæmt 21. gr. laga nr. 37/1991, um mannanöfn, gæti Hagstofa Íslands heimilað að nafnritun væri breytt, án þess að um eiginlega nafnbreytingu væri að ræða, og skyldi við slíka breytingu á nafnritun farið eftir reglum, sem Hagstofan setti að höfðu samráði við mannanafnanefnd. Slíkar reglur höfðu ekki verið settar, en framkvæmd Hagstofu Íslands hafði verið fastmótuð um árabíl. Ég 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 ég þeim tilmælum til Hagstofu Íslands að slíkar reglur yrðu settar.

Eins og nánar er vikið að í ársskýrslu 1994, bls. 179, gerði ráðherra Hagstofu Íslands mér grein fyrir því, að unnið væri að gerð nýs tölvukerfis fyrir Hagstofu Íslands og væri stefnt að því að stafarými fyrir nöfn yrði án takmarkana, en það var ekki raunhæfur kostur, er núverandi tölvukerfi var tekið upp.

Í grein I í ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 24/1996, um mannanöfn, er kveðið svo á, að Hagstofa Íslands, Þjóðskrá, skuli við gildistöku laganna setja reglur um skráningu nafna, þegar ekki er unnt að skrá nafn manns að fullu í þjóðskrá og ekki næst samkomulag um, hvernig með skuli fara.

30. Ársskýrsla 1994, bls. 261, mál nr. 877/1993.

Málskotsréttur til óháðs úrskurðaraðila (yfirkattaneftndar).

Í álitinu rakti ég ákvæði um kærueimild út af álagi á vanskilafé í staðgreiðslu, svo og ákvæði laga nr. 30/1992, um yfirkattaneftnd. Ég tók fram, að þrátt fyrir það, að úr-

skurðarvald í ágreiningsmálum út af staðgreiðslu opinberra gjalda og vald til ákvörðunar sekta hefði verið lagt undir yfirsattanefnd, er hún var sett á stofn, hefði ekki verið hróflað við 6. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987. Taldi ég það þó orka tvímælis, að sú lagagrein gengi framur yngri almennum ákvæðum um kæruehimild, svo sem byggt virtist á í úrskurði yfirsattanefndar. Í því sambandi benti ég sérstaklega á valdsvið yfirsattanefndar, eins og það væri ákveðið í lögum, og stöðu nefndarinnar sem óháðs úrskurðaraðila á stjórn-sýslustigi. Benti ég á, að sérstök og rík ástæða væri til málskotsréttar til óháðs úrskurðaraðila á borð við yfirsattanefnd í málum út af álagi á vanskilafé, þar sem álag þetta væri refsikennnd viðurlög. Var það niðurstaða mín, að nauðsyn bæri til að taka til athugunar að fela yfirsattanefnd með ótvíræðum hætti að fjalla um niðurfellingu álags samkvæmt 6. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987.

Með 2. gr. laga nr. 139/1995, um breyting á lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, var 6. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, felld brott.

31. Ársskýrsla 1994, bls. 295, mál nr. 761/1993.

Stjórnsýsla í grunnskóla.

Ég taldi þörf á því að reglugerð nr. 512/1975, um skólareglur o.fl. í grunnskóla, yrði endurskoðuð með tilliti til þess, að fylgja bæri ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við undirbúning og meðferð máls, svo og við ákvarðanir, sem telja yrði stjórnvaldsákvæðanir í skilningi stjórnsýslulaga, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Þá yrði að telja, að ákvæði 2. másl. 3. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 512/1975, þar sem mælt er fyrir um málskot til barnaverndarnefndar, skorti lagastöð.

Með 3. mgr. 41. gr. og 3. mgr. 6. gr. laga nr. 66/1995, um grunnskóla, er nú lögfest að málskot í framangreindum málum sé til menntamálaráðuneytis í stað barnaverndarnefndar.

Með bréfi, dags. 24. júní 1996, tilkynnti menntamálaráðuneytið að unnið væri að setningu nýrrar reglugerðar um skólareglur og aga í grunnskólum, sbr. 41. gr. grunnskólalaga nr. 66/1995, og muni sú reglugerð koma í stað reglugerðar nr. 512/1975, um skólareglur o.fl. í grunnskólum. Fram kemur í bréfi ráðuneytisins, að við samningu reglugerðarinnar hafi verið höfð hliðsjón af ábendingum mínum, sem fram koma í fyrrnefndu álitu.

32. Ársskýrsla 1995, bls. 360, mál nr. 1084/1994.

Lögræðislög. Skipan lögræðamanna.

Í tilefni af erindi A tók ég til athugunar, að eigin frumkvæði, skipun lögræðamanna lögræðissviptra manna samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 68/1984. A hafði verið sviptur sjálfræði með dómi í október 1993, en lögræðamaður var ekki skipaður fyrr en í maí 1994, eftir að eftirgrennslan mín hófst. Óskaði ég eftir upplýsingum frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti um, hvort fylgst væri með skipun lögræðamanna af hálfu ráðuneytisins. Í svári ráðuneytisins kom fram, að svo hefði ekki verið, en að ráðuneytið hefði ákveðið að fylgjast framvegis með skipun lögræðamanna. Í tilviki A virtist sem úrskurður um sjálfræðis-sviptingu hefði ekki borist sýslumanni þar sem A átti lögheimili. Í kjölfar þessa sendi dóms- og kirkjumálaráðuneytið öllum héraðsdómstólum bréf með tilmælum um, að endurrit úrskurða yrði sent sýslumanni í ábyrgðarpósti eða með öðrum jafn tryggum hætti, sem og dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Þá fór ráðuneytið þess á leit við alla sýslumenn, að þeir tilkynntu ráðuneytinu bréflaga um allar skipanir lögræðamanna. Taldi ég að aðgerðir þær, sem ráðuneytið greip til, hefðu verið fullnægjandi til að tryggja eðlilega framkvæmd laganna. Hins vegar benti ég á, að mikilvægt væri, að lög sem kveða á um íhlutun í persónuréttindi manna, mæli með skýrum hætti fyrir um framkvæmd laganna, og taldi að taka ætti í lög skýrari ákvæði um skrá um lögræðissvipta menn og tilkynningar um lögræð-

issviptingar. Mæltist ég til þess, að þessi atriði yrðu tekin til athugunar við samningu frumvarps til nýrra lögræðisлага, og var álitid af þessu tilefni sent Alþingi til athugunar.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið tilkynnti mér að vinna við endurskoðun lögræðisлага væri langt komin. Upplýst var, að í þeim drögum, sem nú lögju fyrir, hefði verið farið að þeim tilmælum, sem fram komu í framangreindu álitu.

33. Ársskýrsla 1995, bls. 394, mál nr. 1063/1994.

Gjaldtaka samkvæmt lögum nr. 57/1988, um framhaldsskóla.

Það var niðurstaða mín, að gjöld, sem innheimt voru af nemendum Fjölbrautaskólans við Ármúla árið 1993, hefðu verið þjónustugjöld, sem heimilt hefði verið að leggja á nemendur samkvæmt 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla. Ég tók fram, að við innheimtu þjónustugjalda væri brýnt að tilgreina þjónustugjöld með sama nafni og í lagaheimild, sem þau ættu stoð í, og að æskilegt væri, að lagaheimildar þjónustugjalda væri getið á kvittunum eða gróseðlum, þannig að gjaldendur gætu sjálfir kannað lagagrundvöll gjaldanna. Ég taldi ekki tilefni til að endurskoða útreikning á fjárhæð innritunargjaldanna, en beindi þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins, að haft yrði eftirlit með ákvörðun á fjárhæð þessara gjalda, sem gætu verið mismunandi eftir skólum. Að lokum benti ég á, að ákvæði 3. mgr. 8. gr. framhaldsskólalaga fæli í sér undantekningu frá þeirri lögfestu meginreglu, að kennsla væri veitt ókeypis í öllum opinberum skólum. Taldi ég að tilefni væri til að endurskoða ákvæði þetta og að þá mætti tilgreina skýrar, til hvaða þarfa innheimta mætti gjöld, eða að öðrum kosti ákveða fjárhæð gjaldanna beinlínis í lögum. Af síðastgreindu tilefni var álitid sent Alþingi.

Með 7. gr. laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla, hafa verið sett ný ákvæði um þjónustugjöld, sem heimilt er að innheimta af framhaldsskólanemum.

34. Ársskýrsla 1995, bls. 97, mál nr. 1189/1994.

Úrlausn um rof skilyrða reynslulausnar.

Fangelsismálastofnun og dóms- og kirkjumálaráðuneytið lýstu því, vegna ákvörðunar um afplánun eftirstöðva dæmdrar refsingar, að hinn dæmdi hefði rofið skilorð með því að hafa gerst sekur um ótvíræð hegningarlagabrot. Ég taldi yfirlýsinguna ekki samræmast 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, þar sem dómur hefði ekki gengið um þessa háttsemi hins dæmda. Ég tók fram, að ákvarðanir fangelsismálastofnunar og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefðu verið teknar, áður en Mannréttindasáttmáli Evrópu öðlaðist lagagildi hér á landi með lögum nr. 62/1994. Taldi ég, að með lögfestingu sáttmálans hefði verið tekið af skarið um, að í rökstuðningi í úrlausn um reynslulausn mætti ekki lýsa því yfir, að fangi hefði gerst sekur um ótvírætt refsilagabrot, ef dómur hefði ekki gengið vegna sakarefnisins. Hins vegar tók ég fram, að mannréttindasáttmállinn útilokaði ekki, að í þessu efni væri byggt á því að rökstuddur grunur lægi fyrir um refsivert brot. Beindi ég þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það beitti sér fyrir því, að rökstuðningur í málum sem þessum samrýmdist 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans, og tæki til athugunar, hvaða lagabreytingar væru nauðsynlegar í þessu sambandi.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, hefur upplýst, að fangelsismálastofnun hafi, að svo stöddu, hætt að taka ákvarðanir um skilorðsrof. Hafi lagaskrifstofu ráðuneytisins verið falið það verkefni, að undirbúa breytingu á hegningarlögum og reglugerð.

35. Ársskýrsla 1995, bls. 364, mál nr. 928/1993.

Nauðungarvistun á sjúkrahúsi.

Í álitinu rakti ég ákvæði lögræðisлага um ákvarðanir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um nauðungarvistun. Fram kom, að tilkynna skyldi þeim, sem beiðni bar fram, ákvörðunina og jafnframt yfirlækni á hlutaðeigandi stofnun, ef beiðnin væri samþykkt. Í

lögræðislögum eru hins vegar ekki ákvæði um tilkynningu til yfirlæknis, að krafa hafi verið gerð fyrir dómi um sjálfræðissviptingu manns, sem vistaður hefur verið á sjúkrahúsi. Það upplýstist, að ekki væri föst framkvæmd á því, að læknum væri tilkynnt um beiðni um sjálfræðissviptingu sjúklings, sem vistaður væri á sjúkrahúsi. Ég taldi, að sú framkvæmd væri á engan hátt fullnægjandi eða í samræmi við réttaröryggi sjúklinga, að það hvíldi á aðstandendum að tilkynna yfirlæknum sjúkrahúss, að krafa hefði verið gerð fyrir dómi um sjálfræðissviptingu. Taldi ég tryggara að setja það skilyrði fyrir áframhaldandi vistun sjúklinga, að yfirlækni hefði borist staðfesting frá héraðsdómi um að slík krafa hefði verið gerð. Beindi ég þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það athugaði, hvort ekki væri ástæða til að mæla fyrir um þetta atriði í lögræðislögum. Þá beindi ég þeim tilmælum til ráðuneytisins, að það fylgdi eftir þeim ráðstöfunum, sem það hafði þegar gripið til, til að tryggja að mál þessi væru í löglegu horfi, og að það tæki við undirbúning nýrra lögræðislaga tillit til þeirra sjónarmiða sem rakin voru í álitinu.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur upplýst, að vinna nefndar þeirrar sem vinnur að endurskoðun lögræðislaganna sé langt komin, og muni frumvarpi til nýrra lögræðisлага verða skilað síðla árs 1996. Jafnframt er upplýst, að í þeim drögum, sem nú liggi fyrir, hafi verið tekið tillit til þeirra tilmæla, sem reifuð séu í framangreindu álitu.

36. Ársskýrsla 1995, bls. 313, mál nr. 1097/1994.

Starfsumsóknir þeirra, sem óska nafnleyndar.

Ég vakti athygli Alþingis og forsætisráðherra á því, að brýnt væri að Alþingi tæki með lögum af skarið um, hvort veita bæri almenningi upplýsingar um þá, sem sækja um opinber störf. Ég tók hins vegar ekki afstöðu til þess, hvernig rétt væri að skipa þessum málum í lögum. Með vísan til 1. og 2. tölul. 2. gr. reglugerðar, um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1968, var athygli forsætisráðherra einnig vakin á því, að brýnt væri, á meðan Alþingi hefði ekki tekið afstöðu til þessa, að tekin yrði ákvörðun í Stjórnarráði Íslands um, hvort umsækjendur um opinberar stöður gætu óskað nafnleyndar og þess síðan gætt að framkvæmd mála yrði með samræmdum hætti.

Hinn 18. janúar 1996 barst mér bréf frá forsætisráðherra, þar sem fram kom, að stjórnarráðinu hefðu verið settar reglur um aðgang almennings að upplýsingum um umsækjendur um opinberar stöður.

Í 3. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er kveðið svo á, að skylt sé að veita almenningi aðgang að upplýsingum um nöfn og starfsheiti umsækjenda, þegar umsóknarfrestur er liðinn, komi fram ósk um það. Lögin tóku gildi 1. júlí 1996.

Í 4. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 er kveðið svo á, að almenningur eigi ekki rétt til aðgangs að gögnum um umsóknir um störf hjá ríki eða sveitarfélögum svo og öðrum gögnum, sem þær varða. Þó sé skylt að veita upplýsingar um nöfn, heimilisföng og starfsheiti umsækjenda, þegar umsóknarfrestur er liðinn. Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laganna öðlast þau gildi 1. janúar 1997.

37. Ársskýrsla 1995, bls. 151, mál nr. 1302/1994.

Málskot til barnaverndarráðs.

Ég tók til umfjöllunar, hvort ákvörðun barnaverndarnefndar um tímabundið fóstur tilgreindra barna, sem tvímælalaust var stjórnvaldsákvörðun, væri kæránleg til barnaverndarráðs sem æðra stjórnvalds, enda þótt ákvörðunin hefði ekki verið tekin í formi úrskurðar. Í 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, væri mælt fyrir um heimild til að skjóta úrskurðum barnaverndarnefndar til fullnaðarúrskurðar barnaverndarráðs og jafnframt lögbundið, hvaða ákvörðunum skyldi ráðið til lykta með úrskurði, sbr. 45. gr. laganna. Var það skilningur félagsmálaráðuneytisins, að ákvæði 49. gr. fælu í sér tæmandi talningu á því, hvaða ákvörðunum barnaverndarnefnda yrði skotið til

barnaverndarráðs, en aðrar stjórnvaldsákvarðanir en þær, sem teknar væru með úrskurði, yrðu kærðar til félagsmálaráðuneytisins á grundvelli 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga og 3. gr. laga nr. 58/1992. Ég tók fram, að með lögum nr. 22/1995 hefði barnaverndarlögum verið breytt og sett á fót undirstofnun félagsmálaráðuneytisins, barnaverndarstofa, sem hefði samkvæmt lögnum það hlutverk að veita barnaverndarnefndum leiðbeiningar og ráðgjöf, auk þess að hafa eftirlit með störfum þeirra, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 58/1992. Þeim ákvörðunum barnaverndarnefndar, sem ekki væru teknar með formlegum úrskurði, yrði því skotið til barnaverndarstofu og þaðan til úrlausnar félagsmálaráðuneytisins. Með hlíðsjón af tilgangi breytinga á barnaverndarlöggjöfinni með lögum nr. 58/1992, sem var meðal annars að skilja að þau fyrri ólíku hlutverk barnaverndarráðs, að veita barnaverndarnefndum ráðgjöf annars vegar og fara með úrskurðarvald sem æðra stjórnvald hins vegar, var það niðurstaða mín, að það samrýmdist ekki þessum tilgangi, að barnaverndarstofa færi nú með bæði þessi hlutverk. Þá taldi ég það ekki í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, að sitt hvort stjórnvaldið kæmi fram sem æðra stjórnvald gagnvart barnaverndarnefndum, eftir því hvaða reglur giltu um form ákvörðunar, og að það þjónaði betur sjónarmiðum um réttaröryggi, að ákvörðunum yrði skotið til barnaverndarráðs, sem væri sérstaklega skipað með tilliti til sérþekkingar ráðsmanna á málefnum barna. Af þessum sökum taldi ég að skýring ráðuneytisins á 1. mgr. 49. gr. orkaði tvímælis. Þá tók ég fram, að ákvæði greinarinnar væru ekki eins skýr, einföld og aðgengileg og æskilegt væri um málskotsheimild í lögum. Taldi ég rétt að ákvæðið yrði endurskoðað og vakti af þessum sökum athygli Alþingis og félagsmálaráðuneytisins á málinu.

Félagsmálaráðuneytið gerði mér grein fyrir því, að skipuð hefði verið nefnd til að endurskoða lög um vernd barna og ungmenna. Hefði nefndinni sérstaklega verið falið að huga að endurskoðun á reglum um kærheimildir á umræddu sviði.

38. Ársskýrsla 1995, bls. 260, mál nr. 1169/1994.

Almannafriður á helgidögum þjóðkirkjunnar. Skemmtanaleyfi.

A hf. kvartaði yfir því, að sýslumaðurinn á Akureyri hefði synjað félaginu um að hafa veitingahúsið X opið eftir miðnætti aðfaranótt laugardagsins 2. apríl 1994, að liðnum föstudeginum langa, og frá kl. 00:05 aðfaranótt annars í hvítasunnu. Í málinu kom fram, að þær reglur, sem fylgt var um opnunartíma veitingastaða að því er snerti áfengisveitingar og skemmtanahald um stórhátíðir, voru ekki samræmdar í löggæsluumdæmum landsins. Það voru tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það hygði að samræmi í stjórnsýslu á þessu sviði og tæki jafnframt til athugunar hvort ástæða væri til breytinga á lögum nr. 45/1926. Ég vakti athygli á því, að úrbætur í þessum efnum væru ekki aðeins nauðsynlegar til að tryggja festu í stjórnsýslu og vandaða stjórnsýsluhætti, heldur einnig stöðu þeirra fyrirtækja, sem málið snerti, í samkeppni á markaði, sbr. lög nr. 8/1993, samkeppnislög, og þá löggjafarstefnu, sem þar kæmi fram.

Þá taldi ég ástæðu til að áréttta þá niðurstöðu í máli nr. 436/1991, sbr. ársskýrslu 1992, bls. 111, að ákvæði laga um skemmtanaleyfi, sem reglugerð nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, væri byggð á, væru mjög ófullkomin og að mörg ákvæði reglugerðarinnar væri eðlilegra að hafa í lögum.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið tilkynnti mér að gripid hefði verið til ráðstafana til þess að samræma stjórnsýslufrákvæmd á umræddu sviði. Þá skipaði dóms- og kirkjumálaráðherra nefnd til að gera tillögur um endurskoðun á gildandi lagareglum um skilyrði fyrir veitingu leyfis til áfengisveitinga og um rekstur skemmtistaða. Ennfremur skipaði dóms- og kirkjumálaráðherra nefnd og fól henni að endurskoða lög nr. 45/1926, um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar. Nefndin samdi frumvarp til laga um helgidagahald, sem lagt var fyrir Alþingi á 120. löggjafarþingi 1995–1996 sem mál nr. 315, en hlaut ekki afgreiðslu.

IV. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1995.

1.0. Almennatryggingar.

1.1. Tannréttingakostnaður. Kvaðning sérfróðra ráðunauta. Rannsóknarregla. (Mál nr. 819/1993)

A kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs, þar sem því var synjað að Tryggingastofnun ríkisins tæki þátt í tannréttingakostnaði hennar. A hafði verið til meðferðar vegna einkenna frá kjálkaliðum hjá tannlæknadeild Háskóla Íslands og síðan leitað til sérfræðings í tannréttingum til frekari meðferðar. Synjun tryggingaráðs var byggð á því, að tannskekking A hefði ekki fallið undir flokk I í reglum nr. 63/1991 og hefði því skilyrðum fyrir endurgreiðslu ekki verið fullnægt. Þá var til þess vísað í skýringum tryggingaráðs, að A hefði ekki leitað eftir endurgreiðslu vegna bitlækninga, en eingöngu vegna tannréttinga.

Umboðsmaður rakti í áliti sínu breytingar á réttarreglum um endurgreiðslu kostnaðar vegna tannréttinga. Með lögum nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, var þátttöku almennatrygginga í kostnaði af almennum tannréttingum hætt. Heimild til endurgreiðslu náði eftir það aðeins til aðgerða vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, slysa og sjúkdóma, samkvæmt 39. gr. laga nr. 67/1971, um almennatryggingar, sbr. síðar 33. gr. laga nr. 117/1993. Þá voru í reglum nr. 63/1991, um endurgreiðslur sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði, sérstök ákvæði um rétt þeirra sem náð höfðu 17 ára aldri og áttu þær reglur við um A. Réttur til endurgreiðslu var þá bundinn við að tannskekking félli undir tiltekna flokka í reglunum, 6. gr. flokk I og 7. gr. flokk II. Samkvæmt vottorði T, sérfræðings í tannréttingum, féll bitskekking A undir flokk I í reglum þessum. Þá lágu fyrir tryggingaráði vottorð T og K, sérfræðings í bitlækningum, þess efnis að tannrétting hefði verið nauðsynleg í kjölfar meðferðar við bitskekkingu A.

Umboðsmaður tók fram, að það væri hlutverk tryggingaráðs að skera sjálfstætt úr ágreiningi um rétt til bóta og hvíldi sú skylda á tryggingaráði að sjá til þess að mál væri nægilega upplýst áður en úrskurður væri upp kveðinn. Gæti þar m.a. reynt á læknisfræðilegt mat á skilyrðum bóta. Það var álit umboðsmanns, að í máli þessu hefði verið réttara að tryggingaráð nýtti heimild sína í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971, um almennatryggingar, til að kalla til sérfróða menn. Sú skýring tryggingaráðs, að tannlæknar hefðu ekki fengist til samstarfs við stjórnvöld, átti ekki lengur við og beindi umboðsmaður þeim tilmælum til tryggingaráðs að taka mál A til meðferðar á ný, óskaði hún þess, og haga meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið, er fram koma í álitinu.

I.

Hinn 7. júní 1993 leitaði til mín A og kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs frá 19. febrúar 1993, þar sem því var synjað að Tryggingastofnun ríkisins tæki þátt í tannréttingakostnaði hennar.

II.

Í úrskurði tryggingaráðs kemur fram, að A hafi átt við langvarandi óþægindi að stríða frá báðum kjálkaliðum og hafi verið til meðferðar hjá sérfræðingi í bitlækningum. Í júlí-

mánuði 1991 hafi A farið í virka meðferð í tannréttingum, en það hafi að mati sérfræðinga verið talið eina rökrétta framhaldið. Í úrskurði tryggingaráðs segir:

„Umsókn um endurgreiðslu vegna tannréttinga er dags. 13. mars 1992. Þann 8. september 1992 var umsókn synjað.

Greinargerð tryggingayfirtannlæknis er dagsett 7. janúar s.l. Í niðurlagi greinargerðarinnar segir:

„Tannskekka [A] náði við mat 08.09.92 ekki flokk I samkvæmt reglum nr. 63/1991 og var því umsókn hennar um endurgreiðslu synjað.“

Greinargerðin hefur verið kynnt [A] og eru athugasemdir hennar dags. 21. janúar s.l. [A] leggur áherslu á að ekki sé verið að rétta tennur heldur færa til tennur til að laga bit.

Í 3. gr. reglna nr. 63/1991 um endurgreiðslur sjúkratrygginga af tannréttinga-kostnaði samkvæmt lögum um almannatryggingar segir:

„Tryggingastofnun ríkisins annast endurgreiðslur samkvæmt reglum þessum til barna og unglinga að 17 ára aldri. Umsóknir sem berast frá 17 ára og eldri, skulu því aðeins metnar að tannskekka falli undir 6. gr., flokk I og 7. gr. flokk II og ekki hafi af læknisfræðilegum ástæðum þótt tímabært að hefja tannréttingar fyrir.“

Í greiningu á umsókn um endurgreiðslu er merkt við 103 og 309 tannþröng á framtönnum umtalsverð. Liður 309 fellur utan þeirra flokka, sem nefndir eru í tilvitnaðri grein.

Með vísan til þess svo og með vísan til greinargerðar tryggingayfirtannlæknis þykir rétt að staðfesta fyrri niðurstöðu.

Því úrskurðast

ÚRSKURÐARORÐ:

Synjað er þátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í tannréttingarkostnaði [A], kt. [. . .].“

Í tilvitnaðri greinargerð P tryggingayfirtannlæknis frá 7. janúar 1993 kemur eftirfarandi fram:

„[A] hefur um árabil haft einkenni frá kjálkaliðum. Meðferð í Tannlæknadeild H.Í. gekk illa, reynist ekki hafa verið samfelld og vísaði hlutaðeigandi tannlæknir deildarinnar [A] til tannréttingalæknis til meðferðar. Ekki finnast gögn í stofnuninni um fyrri umsókn vegna bitvandráða hennar, en sumir þessara sjúklinga hafa notið endurgreiðslu frá Tr vegna meðferðar hjá bitlækni, þar sem tilkoma þessara einkenna er einatt snögg og lasleg. Þetta verður hugsanlega rakið til þess að [A] fékk meðferð við tannlæknadeild H.Í. áður en til kasta tannréttingalæknis kom.

UMSÖGN.

All stór hópur fullorðinna þarf á bitlækningum að halda vegna einkenna frá kjálkalið. Flestir þessara sjúklinga fá bitskinu [. . .], sem gegnir því tvíþætta hlutverki að greina sjúkdóminn og/eða lækna hann. Sumir þessara sjúklinga þurfa á framhaldsmeðferð, oftast tannréttingu, að halda og er [A] í hópi þeirra. Af tilskrifum [A] tannlæknis er ljóst að rétting á tönnum er langt komin eftir 16 mán. meðferð, sem telst vera rétting í styttra lagi, við vægri skekkju.“

A telur að afgreiðsla máls hennar hjá tryggingaráði hafi ekki verið réttmæt, þar sem tannréttingameðferð sú, sem hún fékk, hafi verið til lækninga, en ekki til fegrunar.

III.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 14. júní 1993 og óskaði með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, eftir að mér yrðu látnin í té gögn málsins. Þá óskaði ég einnig upplýsinga um starfsreglur yfirtannlæknis, ef slíkar reglur hefðu verið settar. Gögn málsins bárust mér með bréfi tryggingaráðs 30. júní 1993. Fylgdu þar með vottorð þeirra tveggja lækna, sem A hafði hlotið meðferð sína hjá, K bitsérfræðings og T tannlæknis. Í vottorði T, dags. 19. nóvember 1992, kemur eftirfarandi fram:

„[A] hóf meðferð í tannréttingum í maí, 1991. Meðferð hófst með úrdrætti á miðframtönn neðri góms og að sett voru föst tannréttingatæki á allar tennur neðrigóms. Síðar voru einnig sett tæki á tennur efri góms.

Aðdragandinn var sá að [A] hafði átt við langvarandi óþægindi að stríða frá báðum kjálkaliðum, og var hún áður til meðferðar hjá [K], tannlækni og sérfræðingi í bitlækningum. Hjá honum fékk hún flata bitskinnu sem bætti ástand mjög en leiddi jafnframt til þess að neðri kjálki gekk fram samfara anterior snúningi sem opnaði bit á jaxlasvæði. Var það samdóma álit okkar að eina rökrétta framhaldið væri tannrétting, sem tryggði eðlilegt samanbit í þessari nýju stöðu neðri kjálkans. Meginmarkmið tannréttingameðferðarinnar voru því: Færa neðrigóms framtennur aftar til að koma neðri kjálka framar, veita fram efrigóms framtönnum í sama tilgangi; tryggja þétt jaxlabit í þessari nýju stöðu.

Meðferð er nú langt komin, og er sönn ánægja að greina frá því að flest eða öll þau einkenni sem áður hrjáðu [A] (brak, smellir, óþægindi og verkir í kjálkaliðum og nærliggjandi vöðvafestum) eru horfin með öllu.“

Í vottorði K, dags. 30. október 1992, segir að A hafi verið til meðferðar hjá honum og leitað í framhaldi af því til T til að „fá réttar sínar tennur og skapa þannig heppilegri starfsaðstæður fyrir kjálkaliði og -vöðva“. Í vottorði K kemur fram það mat hans, að slík framhaldsmeðferð hafi verið mjög æskileg fyrir A.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 1. október 1993 og óskaði eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að það skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég eftir, að ráðið tæki afstöðu til eftirfarandi atriða:

- „1. Hvort við mat yfirtannlæknis og síðar tryggingaráðs hafi eingöngu verið litið til tannskekku [A] eins og hún var 8. september 1992 eða hvort jafnframt hafi verið litið til þeirra líkamlegu annmarka, sem höfðu áður orðið tilefni læknismeðferðar á biti. Hvort í því sambandi hafi verið tekið sérstaklega til athugunar, hvort við ætti ákvæði 6. tölul. 6. gr. (flokkur I), sbr. 3. tölul. sömu greinar í reglugerð nr. 63/1991, sbr. ennfremur c-lið 39. gr. laga nr. 67/1971.
2. Af úrskurði tryggingaráðs og greinargerð tryggingayfirtannlæknis kemur ekki glöggt fram, hvort tekin hafi verið afstaða til þess, hvort umsókn [A] hafi átt undir 7., sbr. 3. gr. reglna nr. 63/1991. Óskað er skýringa á því.
3. Hvort afstaða hafi verið tekin til þess, hvort tryggingaráð ætti við úrlausn málsins, að kveðja sér til ráðuneytis sérfróða menn samkvæmt heimild í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971.“

Svar tryggingaráðs barst mér 12. nóvember 1993. Þar segir:

„Sem svar við fyrirspurnum yðar fylgja minnispointar tryggingayfirtannlæknis dags. 18. október s.l. Við þá er að bæta, að tryggingaráð fór við afgreiðslu sína á málinu rækilega yfir 3., 6. og 7. gr. reglna nr. 63/1971 á grundvelli fyrirliggjandi gagna, en hafa ber í huga að tryggingaráðsmenn búa ekki yfir sérþekkingu á þessu sviði.

Árið 1990 leitaði tryggingaráð til tannlæknadeildar um aðstoð við úrlausn tannmála. Svo sem meðfylgjandi ljósrit sýnir varð deildin ekki við þeirri málaleitan. Tryggingaráð hefur fram að þessu ekki getað kvatt til sérfræðinga í tannlæknisfræðilegum málum svo sem í öðrum málum, þar sem niðurstaða veltur t.d. á læknisfræðilegum álitaeftum.“

Í tilvitnuðum minnispunktum Þ tryggingayfirtannlæknis, dags. 18. október 1993, kemur eftirfarandi fram:

„Tryggingastofnun ríkisins hefur endurgreitt kostnað vegna meðferðar við bitvandamálum. (Þar er ekki innifalinn tannrétting eða gulluppygging á tönnum). Hefðbundin meðferð við bitvandamálum er fölginn í notkun bitskinnu, slípingu tanna og æfingum. Hefði [A] sótt um endurgreiðslu til tryggingastofnunar málum sínum (svo), hefði hún fengið samþykkt endurgreiðslu við slíkri meðferð. Frekari meðferð gerist oftast með tannréttingu og/eða gulluppyggingu tanna, en um það ber að sækja sérstaklega. [A] sótti um endurgreiðslu kostnaðar vegna tannréttinga en var synjað, þar sem ekki var heimild skv. reglum nr. 63/1991, að samþykkja umsókn hennar. Allir þrír flokkar fyrrnefndra reglna taka til tannskekku, sem þörf er talin á að rétta af læknisfræðilegum ástæðum; fegrunaraðgerðir eru ekki endurgreiddar.

Afstaða til tl. 1–3 í bréfi umboðsmanns.

1. Við mat á tannskekku er litið á aðdraganda skekkjunnar og batahorfur. Aðdragandi umsóknar [A] um endurgreiðslu vegna tannréttinga var bitvandamál, sem meðferð fékk í tannlæknadeild H.Í., undir umsjón [K], sérfræðings í bitlækningum. Í læknabréfi frá deildinni dags. 29.04.1991 og vottorðum frá [K] dags. 30.10.1992 og 24.02.1993 kemur fram að sjúkdómseinkenni [A] hafa verið klassísk eðlis, þ.e. hin sömu og sjúkdómseinkenni fjölmargra, sem eiga við hliðstæð vandamál að stríða; og meðferð hefðbundin. Vel flestir þessara sjúklinga, sem sótt hafa um endurgreiðslu vegna bitlækninga hafa fengið 45–75% kostnaðar endurgreiddan; [A] sótti ekki um endurgreiðslu vegna bitlækninga enda til meðferðar í tannlæknadeild H.Í.

Mat tryggingayfirtannlæknis 8. sept. 1992 byggði á framangreindum sjúkragögnum og læknisvottorði (umsókn) [T], sérfræðings í tannréttingum. [T] vísar í umsókn sinni til greiningarnúmera 103 og 309. Greining samkvæmt 103 (flokkur I) er skírskotun til alvarlegra kerfisjúkdóma (systemic disease), sem leiða til niðurbrots á tyggingafærum, og á því ekki við í tilviki [A]. Þá er skv. 3. gr. reglna nr. 63/1991 óheimilt að endurgreiða einstaklingi eldri en 17 ára eftir tl. 309 (flokkur III).

2. Við mat á tannskekku [A] var tannskekku hennar ekki fundin stoð í greiningartöflu 7. gr. reglnanna (flokkur II). Sjúkragögn, sem og læknisvottorð (umsókn) [T], tannréttingalæknis, í greiningu [T] kemur ekki fram tilvísun í 7. gr. reglnanna (flokkur II), gáfu ekki tilefni til að greina tannskekku [A] skv. 7. gr. reglnanna, að mati tryggingayfirtannlæknis.
3. Það eru vinnureglur tryggingayfirtannlæknis við mat á umsóknum að kalla eftir læknisvottorðum og kveðja sér til ráðuneytis sérfróða menn, þegar þörf krefur að hans mati. Í máli [A] liggja fyrir við upptöku málsins í tryggingaráði vottorð frá tveimur sérfræðingum, sem hlut áttu að máli frá upphafi og bein skírskotun. Það hefur því ekki komið til tals í tryggingaráði að fá umsókn [A] metna af til kvöddum sérfræðingum.“

Með bréfi, dags. 12. nóvember 1993, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf tryggingaráðs frá 10. nóvember 1993.

Hinn 14. júlí 1994 bárust mér, f.h. A, athugasemdir T, tannlæknis, við framangreint bréf tryggingaráðs og minnispunkta tryggingayfirtannlæknis. Þar segir m.a.:

„Eins og fram kemur af bréfi undirritaðs til tryggingaráðs, dags. 19. nóvember 1992, og umsögn [K], sérfræðings í bitlækningum, dags. 24. febrúar 1993, er aðdragandinn að tannréttingu [A] bæði starfrænt og pathologískt vandamál í tyggingafærum. Nánar tiltekið greindist [A] í desember 1988 með liðhrörnun eða slitgigt í hægri kjálkalið (arthrosis art. temp. mand. dxt.). Þessu fylgdu höfuðqualir með uppruna í vöðvum og vöðvafestum (cephalalgia myogenis) og verulega skert starfsemi tyggingarfæra. Í umsögn [K] kemur jafnframt fram að vegna stöðu framtanna þvingast neðri kjálkinn aftur í samanbiti, en þetta er talinn sterkur áhættuþáttur í myndun starfrænna vandamála í kjálkaliðum. Eftir meðferð með bitspelku sem stóð yfir í tæpt ár, reynast flest einkenni hafa hjaðnað. Höfðu höfuðverkir minnkað, óþægindi frá kjálkanum ekki lengur til staðar, en ca ½ mm posterior opið bit greindist án bitspelkunnar. Það sem þarna gerist er að með hjálp bitspelkunnar er kjálkinn færður í nýja stöðu sem fellur betur að starf- og vefjafræðilegum frávikum í kjálkaliðum, en nú passa tennur efri og neðri góms ekki lengur saman. Ákveðið var í framhaldi af þessu að rétta tennur [A] til að gera henni kleift að bíta eðlilega saman í þessari nýju stöðu neðri kjálkans. Tannréttingunni lauk í maí 1993, og hefur [A] verið einkennalaus síðan.

Það má því ljóst vera að umsókn [A] byggðist alfarið á læknisfræðilegri meðferðarþörf. Með tilvísan til sjúkdómsgreiningar hennar skv. framansögðu telst hún hafa verið rétt flokkuð í umsókninni. Leiki hins vegar vafi á því hvort sjúkdómseinkenni [A] falli undir þann greiningarlið sem valinn var af flokkunarblaðinu hlýtur það að vera skylda tryggingaráðs að fá úr því skorið af sérfróðum aðilum, innlendum eða erlendum.“

Ég ritaði tryggingaráði bréf 11. ágúst 1994 og óskaði með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, að tryggingaráð skýrði nánar, hvers vegna því væri ekki unnt að kveðja til sérfræðinga í „tannlæknisfræðilegum málum svo sem í öðrum málum“. Svar tryggingaráðs barst mér 16. ágúst 1994. Kemur þar fram, að tannlæknar hafi ekki fengist til samstarfs, en það hafi nú breyst, og fylgdi ljósrít af bréfi Tannlæknafélags Íslands, dags. 3. ágúst 1994, því til staðfestingar.

IV.

Í álitinu mínu rakti ég breytingar á lagareglum um endurgreiðslur almannatrygginga vegna tannréttinga. Í álitinu segir:

„Hinn 1. janúar 1994 tóku gildi ný lög um almannatryggingar, lög nr. 117/1993. A sótti um endurgreiðslu vegna tannréttinga 13. mars 1992 og eiga þágildandi reglur um almannatryggingar við í máli hennar. Koma þá til athugunar annars vegar lög nr. 67/1971, um almannatryggingar, ásamt síðari breytingum, og hins vegar reglur nr. 63/1991, um endurgreiðslur sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði, samkvæmt lögum um almannatryggingar.

Með lögum nr. 1 24. janúar 1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992, var breytt þátttöku almannatrygginga í kostnaði af tannlækningum. Var þannig hætt þátttöku í tannréttingum að öðru leyti en því sem fram kemur í c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 18. gr. laga nr. 1/1992. Svo breytt hljóðar 39. gr. laga nr. 67/1971:

„Hlutverk sjúkratryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins er að annast sjúkratryggingar samkvæmt lögum þessum. Enn fremur er það hlutverk sjúkratryggingadeildar:

[. . .]

- c. Að veita styrk til aðgerða hjá tannlækni, umfram það sem 44. gr. nær til, vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, slysa og sjúkdóma. Ráðherra setur reglur um framkvæmd þessa ákvæðis að fengnum tillögum tryggingaráðs.“

Samhljóða lagaheimild er nú í lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar, sbr. c-lið 1. mgr. 33. gr. þeirra laga.

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 1/1992 kemur fram, að nauðsynlegt hafi þótt í framhaldi af því, að greiðsluþátttöku í almennum tannréttingum yrði hætt, að breyta orðalagi c-liðar 39. gr. „til að taka af allan vafa um það að með stoð í honum megi styrkja tannréttingar sem leiðir af alvarlegum meðfæddum göllum, slysum eða sjúkdómum.“ (Alþt. 1991–1992, A-deild, bls. 1566.)

Reglur nr. 63/1991, um endurgreiðslur sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði, samkvæmt lögum um almannatryggingar, tóku til tannréttinga, sem framkvæmdar voru samkvæmt c-lið 1. mgr. 39. gr. og 2. tölul. 44. gr. laga nr. 67/1971, ásamt síðari breytingum. Með lögum nr. 1/1992 var ákveðið að hætta endurgreiðslum vegna tannréttinga á grundvelli 44. gr. laga nr. 67/1971, en í IV. bráðabirgðaákvæði laga nr. 1/1992 var gert ráð fyrir ákveðnum aðlögunartíma, þannig að þeir, sem njóta átta endurgreiðslna af tannréttingarkostnaði á árinu 1991 samkvæmt reglum nr. 63/1991, skyldu njóta þess réttar áfram, enda hefðu þeir sótt um það fyrir 15. mars 1992. Greiðslum samkvæmt bráðabirgðaákvæði þessu lauk 31. desember 1993.

Í 3. gr. reglna nr. 63/1991 segir:

„Tryggingastofnun ríkisins annast endurgreiðslur samkvæmt reglum þessum til barna og unglinga að 17 ára aldri. Umsóknir, sem berast frá 17 ára og eldri, skulu því aðeins metnar að tannskekkinga falli undir 6. gr., flokk I og 7. gr. flokk II og ekki hafi af læknisfræðilegum ástæðum þótt tímabært að hefja tannréttingu fyrr.“

Fram hefur komið, að í umsókn A um endurgreiðslu vegna tannréttinga vísar tannlæknir hennar, T, annars vegar til greiningarnúmers nr. 103, sem fellur undir 3. tölul. 6. gr., flokk I, í reglum nr. 63/1991; „Alvarlegir og/eða illkynjaðir sjúkdómar, sem skerða til skaða tyggingarhæfni og/eða tannréttingarmeðferð er talin bæta batahorfur“. Hins vegar er vísað til greiningarnúmers 309, sem fellur undir 7. tölul. 7. gr., flokks III, „tannþröng á framtönnnum umtalsverð (riðlun/skörun); rými mælt í mm og bitstaða einstakrar tannar tilgreind“, en samkvæmt 3. gr. reglna nr. 63/1991 er ekki um að ræða rétt til endurgreiðslu af hálfu einstaklings eldri en 17 ára á þeim grundvelli.“

V.

Þá tók ég eftirfarandi fram, um meðferð tryggingaráðs á umsókn A og um málsmeðferðarreglur þær, sem tryggingaráði ber að gæta. Eins og mál þetta var vaxið benti ég á að rétt hefði verið að tryggingaráð neytti þeirrar heimildar að kalla til sérfróða menn:

„Í greinargerð tryggingayfirtannlæknis frá 7. janúar 1993 vegna kvörtunar A til tryggingaráðs segir, að umsókn hennar um endurgreiðslu hafi verið synjað, þar sem tannskekkja hennar hafi við mat hinn 8. september 1992 ekki náð flokki I samkvæmt reglum nr. 63/1991. Þá kemur fram í skýringum tryggingayfirtannlæknis, minnispunktum, dags. 18. október 1993, að A hafi ekki sótt um endurgreiðslu til tryggingastofnunar vegna meðferðar við bitvandamálum, en ef svo hefði verið, hefði hún fengið samþykka endurgreiðslu.“

Hún hafi á hinn bóginn sótt um endurgreiðslu kostnaðar vegna tannréttinga, en því verið synjað, þar sem ekki hafi verið heimild í reglum nr. 63/1991 til að samþykkja umsókn hennar, enda taki allir þrír flokkar fyrrnefndra reglna „til tannskekku, sem þörf er talin á að rétta af læknisfræðilegum ástæðum; fegrunaraðgerðir eru ekki endurgreiddar“.

VI.

Í 7. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 2. gr. laga nr. 75/1989, er svohljóðandi ákvæði:

„Rísi ágreiningur um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta leggur tryggingaráð úrskurð á málið.

Komi ágreiningur fyrir tryggingaráð til úrskurðar og úrlausn hans er að einhverju leyti eða öllu háð læknisfræðilegu, lögfræðilegu eða félagsfræðilegu mati er tryggingaráði hverju sinni heimilt að kveðja sér til ráðuneytis einn til þrjá menn sem hafa sérþekkingu á hlutaðeigandi sviði.“

Samkvæmt framangreindum lagaákvæðum er það hlutverk tryggingaráðs að skera sjálfstætt úr ágreiningi um rétt til almennatryggingabóta, sem starfsmenn Tryggingastofnunar ríkisins hafa tekið ákvörðun um í störfum sínum, án tillits til þess hvort þar hefur einungis reynt á skýringu á fyrirmælum almennatryggingalaga eða önnur atriði, svo sem læknisfræðilegt mat á skilyrðum bóta- og lífeyrisréttar. Í skýringum við 2. gr. frumvarps til laga nr. 75/1989 segir:

„Þannig gæti tryggingaráð t.d. leitað til ráðuneytisins, landlæknis eða Lækna-deildar Háskóla Íslands um aðstoð við val á ráðunautum. Þessum ráðunautum er ætlað að það hlutverk að veita tryggingaráði ráðgjöf og eftir atvikum að sitja fundi ráðsins, þar sem fjallað er um málefnið. Þeim er hins vegar ekki ætlað að greiða atkvæði um niðurstöður um ágreining og yrði álit þeirra ekki bindandi fyrir tryggingaráð. . .“ (Alþt. 1988–1989, A-deild, bls. 2591.)

Ákvæði 7. gr. laga nr. 67/1971 veitir þeim, sem í hlut á, rétt til þess að bera ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins undir tryggingaráð til endurskoðunar. Við slíka endurskoðun er tryggingaráði skylt, að eigin frumkvæði, að sjá til þess, að atvik málsins séu nægjanlega upplýst, áður en það fellir úrskurð sinn í málinu.

Eins og fram kemur hér að framan, liggur fyrir ágreiningur í máli þessu um, hvort A hafi átt rétt til bóta á grundvelli c-liðar 39. gr. laga nr. 67/1971 og reglna nr. 63/1991. Samkvæmt vottorðum tveggja sérfræðinga, sem lágu fyrir við afgreiðslu tryggingaráðs, var tannrétting A framhaldsmeðferð eftir bitlækningar, og segir í vottorði T, tannréttinga-sérfræðings, frá 19. nóvember 1992, að það hafi verið samdóma álit þeirra, að „eina rök-rétta framhaldið væri tannrétting, sem tryggði eðlilegt samanbit í þessari nýju stöðu neðri kjálkans“. Í umsókn A um endurgreiðslu vegna tannréttinga hafði T merkt við greiningarlið nr. 103, sem fellur undir flokk I í reglum nr. 63/1991, en það mat virðist ekki samrýmast álit tryggingayfirtannlæknis. Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að samkvæmt 5. gr. laga nr. 67/1971 er ekki sett það skilyrði að þeir, sem sitja í tryggingaráði, hafi sérþekkingu á læknisfræðilegum atriðum, en jafnframt er ljóst að tryggingaráði ber að fjalla sjálfstætt um ákvarðanir tryggingayfirtannlæknis og þá einnig þær, er kunna að lúta að tannlæknisfræðilegum atriðum. Tel ég því að réttara hefði verið í máli þessu, að tryggingaráð nýtti heimild sína í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971 til að kveðja til sérfróða menn. Í skýringum tryggingaráðs hefur komið fram, að ekki hafi verið unnt að kveðja til sérfræðinga í málum sem þessum, þar sem tannlæknar hafi ekki fengist til samstarfs. Sú hindrun er hins vegar ekki lengur í vegi, svo sem greinir í fyrrnefndu bréfi tryggingaráðs frá 16. ágúst 1994.“

VII.

Niðurstaða álits míns, dags. 14. febrúar 1995, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að réttara hefði verið, að tryggingaráð hefði við meðferð umræddrar kæru A nýtt sér heimild 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971 til þess að kveðja sér til ráðuneytis sérfróða menn. Eru það því tilmæli mín, ef beiðni kemur um það frá A, að tryggingaráð taki mál hennar til meðferðar á ný og hagi þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir í álitinu þessu.“

VIII.

Hinn 23. febrúar 1996 óskaði ég eftir upplýsingum frá tryggingaráði um, hvort A hefði leitað til ráðsins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Í svari tryggingaráðs frá 21. mars 1996 kom fram, að A hefði leitað til ráðsins á ný. Tryggingaráð hefði í framhaldi af því óskað eftir tilnefningu utanaðkomandi sérfræðings „en ekki var talið að hann skilaði neinu því er breytti fyrri niðurstöðu og fyrri úrskurður því staðfestur“.

**1.2. Örorkulífeyrir. Lögheimili lögbundið skilyrði
fyrir greiðslu örorkulífeyris.
(Mál nr. 1049/1994)**

A kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs, þar sem henni var synjað um örorkulífeyri. Var ástæða synjunarinnar sú, að A uppfyllti ekki skilyrði 12. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, að hafa átt lögheimili á Íslandi í full þrjú ár, áður er hún sótti um örorkulífeyri. Varanleg örorka A var metin 75% og uppfyllti hún því ekki það skilyrði að hafa haft óskerta starfsorku er hún tók lögheimili hérlendis í maí 1993.

A byggði kvörtun sína á því, að starfsorka hennar hefði verið skert allt frá árinu 1982 og hefði því ekki skerst er hún bjó erlendis. Lög um almannatryggingar, nr. 67/1971, og nú lög nr. 117/1993, mæla hins vegar fyrir um, að réttur til örorkulífeyris sé háður því að umsækjandi hafi átt lögheimili á Íslandi í þrjú ár, áður en umsókn er lögð fram, eða haft óskerta starfsorku við töku lögheimilis. Gera ákvæði 12. gr. laganna ekki ráð fyrir undantekningum frá þessu skilyrði. Tvíhliða eða fjölhliða samningar, sem Ísland hefur gert við önnur ríki, breyttu ekki þessari niðurstöðu í máli A, sem hafði verið búsett í Bandaríkjunum Norður-Ameríku í tæp þrjú ár. Var það því niðurstaða umboðsmanns, að úrskurður tryggingaráðs væri í samræmi við lög og ekki væri tilefni til athugasemda vegna kvörtunar A.

I.

Hinn 7. mars 1994 leitaði til mín A. Beindist kvörtun hennar að úrskurði tryggingaráðs frá 14. janúar 1994, þar sem staðfest var synjun lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar ríkisins um greiðslu örorkulífeyris henni til handa á grundvelli a-liðs 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar.

II.

Málavextir eru þeir, að A sótti um örorkubætur hjá Tryggingastofnun ríkisins, en varanleg örorka hennar var metin yfir 75%. Umsókn hennar var synjað með bréfi lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 7. desember 1993. Var ástæða synjunarinnar sú, að ekki hefði verið uppfyllt skilyrði 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, um að hafa átt lögheimili á Íslandi a.m.k. þrjú síðustu árin, áður en umsókn var lögð fram, eða að starfsorka hefði verið óskert við lögheimilistöku hér á landi. Hinn 12. desember

1993 kærði A synjun Tryggingastofnunar ríkisins til tryggingaráðs, sem staðfesti hinn kærða úrskurð 14. janúar 1994.

A telur að niðurstaða tryggingaráðs standist ekki með tilliti til laga nr. 67/1971. Niðurstaðan byggist á því, að starfsorka hennar hafi skerst, þegar hún bjó á erlendri grund, en starfsorka hennar hafi í raun verið skert frá því á árinu 1982 og það hafi ekki breyst á meðan hún átti lögheimili erlendis. Því til stuðnings leggur hún fram vottorð S, lækni á taugadeild Landspítalans, dags. 2. mars 1994. Þar segir:

„Ég læt fylgja þessum fáum línnum afrit af læknabréfum þínum eftir legu á Tauga-lækningadeild Lsp. 1982 og eftir tvær legur á Landakoti 1988. Af gögnum þessum má auðvitað glögg t ráða, að þú hefur fengið æðastíflu í heila þegar 1982 og svo aftur síðar. Jafnframt að þú hefur haft lengi of háan blþr. og hækkun á kólesteróli í blóði. Telja verður líklegt að hinn hækkaði blþr. og hugsanlega einnig hin hækkuðu fituefni, en þó einkum hið fyrri, hafi valdið heilaáföllum þínum. Vegna þeirra átt þú við þann vanda að stríða, sem leitt hefur til örorku. Veikindi þín eru því mörgum árum eldri, en sem svarar heimkomu þinni frá Bandaríkjunum á s.l. ári. Raunar vitum við það bæði, að þú áttir í mestu erfiðleikum með að skila vinnu eftir áfallið 1982, þótt þú þráaðist við. . .“

III.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 21. mars 1994 og óskaði ég eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að það skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því að fram kæmi í skýringum ráðsins, hvort litið hefði verið til þess, að A kynni að hafa haft skerta starfsorku, áður en hún fluttist til Bandaríkjanna 1. ágúst 1990, sbr. vottorð S lækni frá 2. mars 1994. Gögn málsins bárust mér frá tryggingaráði 13. apríl 1994. Ég ritaði tryggingaráði aftur 6. maí 1994 og ítrekaði fyrri ósk mína um að ráðið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té umbeðnar upplýsingar. Svör tryggingaráðs bárust mér með bréfi, dags. 13. júní 1994. Þar segir:

„Því er til að svara að skert starfsorka við brottför af landi breytir ekki réttarstöðu við heimkomu, þ.e. leiðir ekki til réttar.

Í kvörtun til Umboðsmanns segir [A], að lögfræðingar Tryggingastofnunar ríkisins túlki lagaákvæði um örorkulífeyri þannig að umsækjandi þurfi að hafa óskerta starfsorku þegar lögheimili sé tekið hér og að þeir telji jafnframt að hún hafi orðið fyrir sjúkdómi á erlendri grund.

Skv. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971 var eitt af skilyrðum fyrir rétti til örorkulífeyris að hafa átt lögheimili á Íslandi a.m.k. þrjú síðustu árin áður en umsókn var lögð fram, eða haft óskerta starfsorku, þegar menn tóku lögheimili hérlendis.

[A] hafði ekki átt lögheimili hérlendis þrjú síðustu árin áður en umsókn var lögð fram. Hún flutti sjálf lögheimili sitt til Bandaríkjanna og þar var hennar lögheimili í u.þ.b. 3 seinustu árin fyrir umsókn.

Þar sem [A] uppfyllti ekki þriggja ára lögheimilisskilyrðið var spurt, hvort hún hefði haft óskerta starfsorku við lögheimilisflutning til landsins. Hefði svo verið og örorkan komið til seinna þá hefði [A] að öðrum skilyrðum tilvitnaðrar greinar uppfylltum strax öðlast rétt til örorkulífeyris. Hinsvegar var [A] með skerta starfsorku við komu til landsins, frá hvaða tíma starfsorkan var skert – hvort starfsorkan var skert áður en [A] fór utan eða eftir – breytir engu við afgreiðslu málsins. Það er eingöngu starfsorka við töku lögheimilis hér sem skiptir máli við umsókn um örorkulífeyri. Rétt til örorkulífeyris á [A] því ekki fyrir en að þremur árum liðnum frá því hún tók hér lögheimili á ný sbr. 12. gr. laga nr. 67/1971 nú 12. gr. laga nr. 117/1993.“

Athugasemdir A við bréf tryggingaráðs bárust mér 21. október 1994.

Hinn 8. nóvember 1994 ritaði ég bréf til tryggingaráðs með þeirri fyrirspurn, hvort ákveðnar hefðu verið einhverjar breytingar á framkvæmd skilyrðis a-liðar 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, og ef svo væri, hvort þær breytingar gætu á einhvern hátt snert umsókn A um örorkulífeyri. Jafnframt óskaði ég upplýsinga um, hvort tryggingaráð vissi til þess, að endurskoðun nefnds lagaákvæðis væri á döfinni. Í svari tryggingaráðs, sem barst mér með bréfi 7. desember 1994, segir:

„Spurt er hvort ákveðnar hafi verið einhverjar breytingar á framkvæmd skilyrðis a-liðar 12. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar. Engar breytingar á framkvæmd hafa verið samþykktar. Í gildistíð eldri almannatryggingalaga, var sex mánaða biðtíminn ekki inni, þannig að með gildistöku laga nr. 117/1993 voru skilyrði hert. Þessi biðtími bitnar aðallega á einstaklingum sem koma frá löndum, sem Ísland hefur ekki samið við um félagslegt öryggi. Enginn samningur er á milli Bandaríkjanna og Íslands, sem heimilar undanþágu frá umræddu ákvæði.

Ekki er vitað til þess að endurskoðun ákvæðisins sé á döfinni.“

IV.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 9. ágúst 1995, segir:

„Réttur til örorkulífeyris samkvæmt lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, var bundinn almennu skilyrði um lögheimili á Íslandi. Í 1. mgr. 12. gr. laganna sagði svo:

„Rétt til örorkulífeyris eiga þeir menn, sem lögheimili eiga á Íslandi, eru á aldrinum 16–67 ára og:

- a. hafa átt lögheimili á Íslandi a.m.k. þrjú síðustu árin, áður en umsókn er lögð fram, eða haft óskerta starfsorku, er þeir tóku hér lögheimili. . .“

Í núgildandi almannatryggingalögum nr. 117/1993, sem tóku gildi 1. janúar 1994, eru skilyrði um lögheimili á Íslandi hert að því leyti, að samkvæmt a-lið 1. mgr. 12. gr. laganna er nú kveðið á um sex mánaða biðtíma, ef starfsorka var óskert við töku lögheimilis hér á landi. Að öðru leyti er ákvæðið óbreytt.

Í 12. gr. almannatryggingalaga er ekki að finna heimild til undanþágu frá skilyrði um lögheimili á Íslandi, en í fjöhlíða og tvíhlíða samningum, sem Ísland hefur gert við önnur ríki um félagslegt öryggi, er að finna ákvæði um slíka undanþágu.

V.

Kvörtun A beinist að því, eins og áður hefur komið fram, að úrskurður tryggingaráðs standist ekki með tilliti til laga nr. 67/1971, þar sem niðurstaðan byggist á því, að starfsorka hennar hafi skerst, á meðan hún bjó á erlendri grund, en starfsorkan hafi í raun verið skert frá því á árinu 1982.

Fyrir liggur að starfsorka A var skert, þegar hún tók lögheimili á Íslandi 14. maí 1993 eftir tæplega þriggja ára búsetu í Bandaríkjunum. Samkvæmt því uppfyllti hún ekki skilyrði a-liðar 1. mgr. 12. gr. almannatryggingalaga um að hafa átt lögheimili á Íslandi í a.m.k. þrjú síðustu árin, þegar örorkumat var gefið út 3. október 1993. Samkvæmt ákvæði a-liðar 1. mgr. 12. gr. er einungis vikið frá skilyrði um lögheimili á Íslandi í a.m.k. þrjú ár, þegar starfsorka manns er óskert við töku lögheimilis. Að öðru leyti skiptir ekki *máli*, hvenær eða hvar skerðing á starfsorku verður. Engir samningar eru milli Íslands og Bandaríkjanna, sem kveða á um undanþágu frá skilyrði 12. gr. um lögheimili á Íslandi.

Með hliðsjón af því, sem að framan er rakið, er niðurstaða mín sú, að úrskurður tryggingaráðs frá 14. janúar 1994 sé í samræmi við lög og gefi ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.“

2.0. Atvinnuleysistryggingar.

2.1.

**Atvinnuleysistryggingar. Niðurfelling bóta.
Andmælaréttur. Rannsóknarregla. Stjórnsýslueftirlit.
(Mál nr. 960/1993)**

A kvartaði yfir því að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefði með úrskurði staðfest þá ákvörðun úthlutunarnefndar Iðju, félags verksmiðjufólks, að fella niður greiðslur til hans. Byggðist sú ákvörðun úthlutunarnefndarinnar á því, að A hefði ekki sinnt vinnutilboði sem komið var til félagsmanna fyrir milligöngu Iðju.

A skaut ákvörðun úthlutunarnefndar til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs og vísaði til þess að hann hefði leitað upplýsinga um vinnutilboð þetta. Þá benti A á, að hann hefði aldrei neitað vinnu og vísaði til dagpeningavottorðs Vinnumiðlunarinnar í Reykjavík því til stuðnings. Í úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs var hins vegar tekið fram, að vottorð þetta hefði ekki fylgt kærur A og hefði ekki borist þrátt fyrir tilkynningu til A um að það væri ekki meðal gagna málsins.

Umboðsmaður tók fram, að í störfum sínum væru úthlutunarnefndir og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs bundin af grundvallarreglum stjórnsýsluréttar um málsmeðferð, sem nú hafa verið lögfestar með stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Benti umboðsmaður sérstaklega á mikilvægi þess að reglur um andmælarétt væri gætt, að atvik máls væru nægilega upplýst og að lögmæt og málefnaleg sjónarmið lægju til grundvallar úrlausn máls. Vottorð vinnumiðlunar lá ekki fyrir stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs er úrskurður var kveðinn upp. Umboðsmaður tók fram, að það lægi ekki fyrir í gögnum málsins, hvenær né með hvaða hætti stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefði vakið athygli A á því að vottorð vinnumiðlunar hefði ekki fylgt kærur hans, né hverjar afleiðingar það kynni að hafa ef það bærisk ekki stjórn sjóðsins. Taldi umboðsmaður að það hefði verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að gæta þessa, eða að öðrum kosti að afla vottorðs vinnumiðlunar, og að þetta hefði mátt gera án þess að þyngja um of meðferð málsins. Þá hafði A ekki verið gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum við greinargerð úthlutunarnefndar Iðju, áður en úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs var kveðinn upp. Þar sem meginreglur um andmælarétt var ekki gætt við meðferð málsins, og undirbúningur ákvörðunar varð ekki talinn fullnægjandi, beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnarinnar að taka mál A til meðferðar á ný, óskaði hann þess, og gæta þá reglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við meðferð málsins.

I.

Hinn 13. desember 1993 leitaði til mín A og kvartaði yfir því, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefði í úrskurði sínum 4. mars 1993 staðfest þá ákvörðun úthlutunarnefndar Iðju, félags verksmiðjufólks, frá 3. febrúar 1993, að taka hann „ . . . af atvinnuleysisbótum um frá 20. janúar að telja“.

II.

Samkvæmt dagpeningavottorði, dags. 29. janúar 1993, útgefnu af vinnumiðluninni í Reykjavík, hafði síðast verið gefið út dagpeningavottorð til handa A 14. janúar 1993. Í vottorðinu segir, að A hafi komið til skráningar dagana 21. og 29. janúar 1993 og að 20. janúar 1993 hafi A verið „bent á starf (af Iðju) hjá [X] hf.“ Í óundirritaðri tilkynningu til A, dags. 3. febrúar 1993, segir:

„Ágæti viðtakandi.

Eins og fram kemur á meðfylgjandi yfirliti höfum við orðið að taka þig af atvinnuleysisbótum frá 20. janúar að telja. Ástæður þessa eru eftirfarandi:

Í kjölfar óska frá [X] hf. var þér ásamt nokkrum fleiri bent á starf hjá fyrirtækinu og þér uppálagt að hafa samband við fyrirtækið hið allra fyrsta til að kanna málið. Samkvæmt upplýsingum frá fyrirtækinu lést þú aldrei sjá þig, né heldur hafðir samband með öðrum sannanlegum hætti. [Þar] með fyrirgerðir þú rétti þínum til atvinnuleysisbóta samkv. lögum um atvinnuleysistryggingar nr. 96/1990 gr. 20 tölulið 6.

Réttur þinn til atvinnuleysisbóta getur stofnast að nýju skráir þú þig reglulega á vinnumiðlun í 6 vikur.“

Með bréfi 8. febrúar 1993 leitaði A til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs út af framangreindri afgreiðslu. Í svarbréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, dags. 4 mars 1993, segir:

„Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs fjallaði á fundi sínum 1. mars s.l. um bréf [A] dags. 8. febrúar 1993, móttæknu 15. febrúar 1993, og bókaði eftirfarandi:

„Ég undirritaður, [A] . . . kvarta hér með yfir þeirri afgreiðslu sem ég fékk hjá Iðju þann 20. janúar s.l. [Þannig er mál með vexti að ég hef verið atvinnulaus síðan á síðasta ári og fæ atvinnuleysisbætur hjá Iðju], en þann 20. janúar s.l. fæ ég, ásamt fleirum, blað hjá þeim um vinnu hjá [X] hf. og þar er ég beðinn um að hafa samband við verksmiðjuna. Ég hringdi samdægurs í [X] og tala þar við erlendan starfsmann, sem er verkstjóri hjá þeim. Hjá honum fékk ég upplýsingar um kaup og kjör o.fl. og hann fékk nafnið mitt. Ég heyri svo ekkert frá þeim frekar en þar sem ég vissi að fleiri hefðu fengið upplýsingar um vinnu hjá þeim áleit ég að einhver annar aðili hefði fengið vinnuna. Svo gerist það að þegar ég fór að sækja bæturnar miðvikudaginn síðasta þ. 3. þá er mér sagt að ég hafi dottið út af bótum vegna þess að ég hafi neitað vinnu, ég hafi ekki haft samband við [X] svo sannanlegt sé.

Yfir þessu vil ég kvarta og læt fylgja með staðfestingu frá Ráðningarskrifstofu Reykjavíkurborgar um það að ég hafi aldrei neitað vinnu.

Ég vona bara að þessu verði hægt að breyta og að ég geti fengið þessar bætur sem ég tel mig eiga inni hjá Iðju.“

Það skal tekið fram að staðfesting sú sem á að fylgja bréfinu var ekki með í umslaginu og var umsækjandi látinn vita um það en hún hefur ekki borist enn.

Og í bókun úthlutunarnefndar Iðju, félags verksmiðjufólks segir:

„Miðvikudaginn 20. janúar var [A] ásamt 8 öðrum Iðjufélögum afhent eftirfarandi vinnutilboð:

„[X hf.] óskar eftir að ráða mann til framleiðslustarfa nú þegar. Hafið samband við [Y eða Z] í verksmiðjunni.

Áriðandi er að þú sinnir þessu tilboði strax.“

Seinna þennan sama dag hringdi [A] á skrifstofu Iðju, [H] varð fyrir svörum, og tjáði [A] henni að honum f[y]ndist það ósvífni hjá félaginu að afhenda fólki atvinnutilboð þar sem því væri skipað að sinna atvinnutilboði strax. Jafnframt sagðist hann hafa hringt í fyrirtækið og byrjunarlaunin sem boðin voru, væru svo lág að hann geti ekki lifað af þeim. Hann sagðist vera að passa börnin sín og ef hann setti þau á barnaheimili myndu þessi laun ekki duga fyrir þeim kostnaði. Jafnframt sagðist hann vera að leita að vinnu þar sem hann fengi 90–100 þúsund krónur í laun en ekki 54 þúsund eins og boðin voru í [X].

Í ljósi þess að [A] er skráður með eitt stálpað barn á framfæri, sem ekki er á barnaheimilisaldri og búinn að vera atvinnulaus frá því í lok ágúst 1992 en sér samt

ekki ástæðu til að sinna vinnutilboði, ákvað úthlutunarnefnd Iðju að taka hann af bótum frá 20 janúar 1993.“

Í 21. gr. laga um atvinnuleysistryggingar er upptalning á hverjir eigi ekki rétt á atvinnuleysisbótum í 6. tl. segir m.a.:

„Peir sem neita starfi sem þeim býðst fyrir milligöngu vinnumiðlunar eða á annan sannanlegan hátt, enda sé vinnan heimil að lögum og laun fyrir hana og starfskjör öll í samræmi við gildandi kjarasamninga.“

Stjórnin staðfestir úrskurð úthlutunarnefndar Iðju um niðurfellingu bóta.“

III.

Hinn 31. janúar 1994 ritaði ég stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs bréf og óskaði þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn sjóðsins skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um, hvaða gögn hefðu legið fyrir, er A var synjað um atvinnuleysisbætur á grundvelli 6. tl. 21. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, og hvort A hefði verið gefinn kostur á að tjá sig um málið, áður en stjórn sjóðsins felldi úrskurð sinn í málinu. Með bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs 25. apríl 1994 bárust mér „gögn í bótamáli [A]“, sem tekið hafði verið til afgreiðslu í stjórn sjóðsins 1. mars 1993. Í bréfi sjóðsins er tekið fram, að þessi gögn séu bréf [A] frá 8. febrúar 1993, „úrskurður úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta frá Iðju, félagi verksmiðjufólks og úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs“. Tilvitnuðum úrskurði úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta Iðju, félags verksmiðjufólks, er beint til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs. Er hann ódagsettur og ber yfirskriftina „greinargerð vegna höfnunar úthlutunarnefndar Iðju, félags verksmiðjufólks á frekari atvinnuleysisbótum til [A]“.

Ég ritaði stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs á ný bréf 28. apríl 1994. Þar vísaði ég til fyrri bréfaskipta minna varðandi kvörtun A og ítrekaði fyrri ósk mína frá 31. janúar 1994, að stjórn sjóðsins skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987. Ég ítrekaði óskir mínar með bréfum 27. maí og 23. júní 1994. Þá átti ég fund með formanni stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs og tveimur starfsmönnum sjóðsins 27. september 1994 um mál A og um málefni Atvinnuleysistryggingasjóðs. Í framhaldi af þeim fundi barst mér bréf Atvinnuleysistryggingasjóðs, dags. 10. október 1994. Þar var upplýst, að mál A yrði á dagskrá næsta fundar stjórnar sjóðsins. Mér barst síðan bréf Atvinnuleysistryggingasjóðs, dags. 10. nóvember 1994, en þar segir:

„Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs fjallaði um mál [A] á fundi sínum 31. október 1994 og bókaði eftirfarandi:

„Umboðsmaður Alþingis hefur óskað eftir skýringum stjórnar á afgreiðslu hennar á máli [A], Iðju, félagi verksmiðjufólks í Reykjavík sem var á dagskrá 1. mars 1993.

Stjórnin byggði afstöðu sína á þeim gögnum sem lágu fyrir við úrskurð og þar kom fram að umsækjandi hafi hafnað vinnu.“

Þetta tilkynnist hér með.“

Með bréfi 14. nóvember 1994 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilfni af bréfi Atvinnuleysistryggingasjóðs. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans 18. nóvember 1994.

IV.

Í álitinu mínu, dags. 15. ágúst 1995, gerði ég grein fyrir skipun og heimildum úthlutunarnefnda og hlutverki stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, m.a. að því er lýtur að stjórn-

sýslueftirliti. Ég benti á, að við ákvörðun og úthlutun bótafjár bæri þessum stjórnvöldum að gæta grundvallarreglna stjórn-sýsluréttar um málsmeðferð, sbr. nú ákvæði stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Í álitinu segir:

„Á þeim tíma, er stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs afgreiddi mál A, voru í gildi lög nr. 96/1990, um atvinnuleysistryggingar, en með þeim höfðu lög nr. 64/1981, um atvinnuleysistryggingar, með áorðnum breytingum, verið endurútgefin. Lög nr. 96/1990 voru síðan endurútgefin sem lög nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar. Verður hér á eftir vísað til laga nr. 93/1993 eftir því sem við á.

1.

Í IV. kafla laga nr. 93/1993 er að finna ákvæði um úthlutunarnefndir og greiðslu atvinnuleysisbóta. Samkvæmt 1. mgr. 25. gr. laga nr. 93/1993 er það úthlutunarnefnd, sem hefur á hendi úthlutun bótafjár fyrir hvert félag eða félagasamband. Er nefndin skipuð fimm mönnum, þremur frá því stéttarfélagi eða félagasambandi, sem hlut á að máli, einum frá Vinnuveitendasambandi Íslands og einum frá Vinnumálasambandi samvinnufélaga. Þá segir í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 93/1993:

„Úthlutunarnefnd úrskurðar um umsóknir til samþykktar eða synjunar. Hún úrskurðar hvaða hundradshluta hámarksbóta skal greiða umsækjanda. Allar ákvarðanir varðandi bótarétt skal færa í gerðabók, svo og úrskurði um ágreiningsatriði. Nefndarmenn skulu undirrita gerðabók.“

Í 3. málslíð 1. mgr. 29. gr. laga nr. 93/1993 er síðan gert ráð fyrir, að „umsækjandi um bætur, sem eigi vill una ákvörðun úthlutunarnefndar . . . , [geti] skotið máli sínu til sjóðs-stjórnar“. Síðan segir í 2. mgr. 29. gr. laganna:

„Sá, sem áfrýja vill máli til sjóðsstjórnar, skal senda henni greinargerð ásamt öllum sömu gögnum, sem lögð höfðu verið fyrir úthlutunarnefnd eða eftir atvikum Tryggingastofnun ríkisins, er þessir aðilar kváðu upp úrskurð sinn. Berist ný gögn, skal málið tekið upp að nýju og úrskurðað, áður en stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs tekur það til afgreiðslu.“

Loks er í 31. gr. laga nr. 93/1993 tekið fram, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs skuli m.a. fylgjast með störfum úthlutunarnefnda um allt, er atvinnuleysisbætur varðar.

Samkvæmt framansögðu er það meðal verkefna stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs og úthlutunarnefnda að annast um útreikning og greiðslu atvinnuleysisbóta. Eru aðilum þessum fengnar heimildir að lögum til þess að skera úr um rétt einstakra bótaþega til atvinnuleysisbóta. Þegar mál það, sem kvörtun A lýtur að, var til meðferðar, höfðu stjórn-sýslulög nr. 37/1993 ekki öðlast gildi, en lögín komu til framkvæmda 1. janúar 1994. Með lögnum voru lögfestar almennar reglur um meðferð mála í stjórn-sýslunni. Þrátt fyrir það verður við það að miða, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs og úthlutunarnefndir hafi verið bundnar af grundvallarreglum stjórn-sýsluréttar um meðferð einstakra mála, þar á meðal um það, að mál skuli vera nægilega upplýst, áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. nú 10. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Ef ágreiningur er um málsatvik, sem geta haft þýðingu fyrir úrlausn málsins, verður aðili máls að fá tækifæri til þess að tjá sig um þau og koma að frekari upplýsingunum, áður en stjórnvald tekur afstöðu til málsins, sbr. nú 13. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993.

Þá verður ákvörðun að vera byggð á lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum. Að því er varðar formlegan búning ákvörðunar er mikilvægt að ljóst sé, að stjórnvald hafi tekið ákvörðun um rétt eða skyldu hlutaðeigandi, og hvenær ákvörðun hafi verið birt svo og

hverjum, sbr. nú V. kafla laga nr. 37/1993, að því er varðar birtingu ákvörðunar, leiðbeiningar og rökstuðning.

2.

Ekki verður séð af gögnum málsins, að A hafi fengið tækifæri til þess að koma að at-
hugasemdum sínum við greinargerð úthlutunarnefndar Iðju, félags verksmiðjufólks, sem
stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs byggði ákvörðun sína á, þegar hún fjallaði um málið á
fundi sínum 1. mars 1993, þrátt fyrir að þar hafi komið fram upplýsingar, sem voru honum
í óhag og höfðu verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins.

Eins og fram kemur í bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 10. nóvember
1994, er synjun á greiðslu frekari atvinnuleysisbóta til A á því byggð, að hann hafi „hafnað
vinnu“. Í 6. tölul. 21. gr. laga nr. 93/1993 er gert ráð fyrir, að hafi hlutaðeigandi hafnað
vinnu, sem honum hafi verið boðin „fyrir milligöngu vinnumiðlunar eða á annan sannan-
legan hátt“, skuli hann ekki eiga rétt á atvinnuleysisbótum. Athugun mín á lögskýringar-
gögnum hefur leitt í ljóst, að sambærilegt ákvæði var í eldri lögum um atvinnuleysistrygg-
ingar og kom það fyrst í lög með 5. tölul. 71. gr. laga nr. 26/1936, um alþýðutryggingar, og
hljóðaði þá svo:

„Staðfestur atvinnuleysissjóður má ekki veita atvinnuleysisstyrk:

5. Til þeirra, sem neita vinnu, er þeim býðst að tilhlutun vinnumiðlunarskrifstofu
samkvæmt lögum um vinnumiðlun, eða á annan hátt, svo að sannað sé, . . .“

Orðin „eða á annan hátt, svo sannað sé“ voru talin nauðsynleg, þar sem vinnumiðl-
unarskrifstofur störfuðu ekki alls staðar í landinu á þeim tíma, þegar lög nr. 26/1936 voru
sett, (sbr. Alpt. 1935, B-deild, dálkur 1547). Um vinnumiðlanir gilda ákvæði laga nr. 18/
1985, um vinnumiðlun. Í 2. mgr. 6. gr. laganna er tekið fram, að „í kaupstöðum með 10
þúsund íbúa eða fleiri skulu starfa sérstakar vinnumiðlunarskrifstofur reknan af hlutaðeig-
andi sveitarfélagi“. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 18/1985 lætur:

„Vinnumiðlun . . . þeim sem atvinnulausir eru og telja sig eiga rétt til bóta sam-
kvæmt lögum nr. [93/1993] um atvinnuleysistryggingar . . . í té vottorð um skráð at-
vinnuleysi þess er hlut á að máli enda eigi sá, er vottorðs óskar, lögheimili í sveitarfé-
lagi vinnumiðlunar eða hafi starfað þar þegar hann varð atvinnulaus.“

Í 2. mgr. ákvæðisins er heimild til þess að setja nánari ákvæði um framkvæmd grein-
arinnar með reglugerð. Í IV. kafla reglugerðar nr. 129/1986, um vinnumiðlun, er að finna
ákvæði um skráningu atvinnulausra. Samkvæmt f-lið 2. mgr. 16 gr. reglugerðar nr. 129/1986
skal meðal annars tilgreina í vottorði:

„Hvort umsækjandi hafi neitað vinnu, sem vinnumiðlun hefur boðið honum og
skal þá greina hvers konar vinna var boðin og ástæður fyrir synjun.“

Í dagpeningavottorði því, sem A vísar til í bréfi sínu 8. febrúar 1993 og gefið er út af
vinnumiðluninni í Reykjavík, er skráð „nei“ í reit, þar sem spurt er, hvort umsækjandi hafi
neitað vinnu, sem honum hafi boðist. Í reitnum „aðrar upplýsingar“ er ritað: „20/1 Bent á
starf (af Iðju) hjá [X] hf.“ Í bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 4. mars 1993,
segir, að „staðfesting“ sú, sem fylgja hafi átt bréfi A frá 8. febrúar 1993, hafi ekki fylgt
„ . . og var umsækjandi látinn vita um það en hún hefur ekki borist enn“. Ekki verður
annað ráðið en að með umræddri staðfestingu hafi verið átt við áðurgreint dagpeninga-

vottorð frá vinnumiðluninni í Reykjavík og að það hafi ekki legið fyrir, er stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs staðfesti ákvörðun úthlutunarnefndar Iðju, félags verksmiðjufólks, um niðurfellingu bóta til A. Þegar litið er til orðalags 6. tölul. 21. gr. laga nr. 93/1993 og forsögu ákvæðisins, verður ekki annað ráðið en að byggja skuli á vottorði frá vinnumiðlun, þar sem þær eru starfandi, um það, hvort vinnu hafi verið hafnað. Það getur svo verið túlkunaratriði, hvort sérstakar ástæður séu fyrir hendi, sem réttlæti höfnun vinnu og tilgreindar eru í 6. tölul. 21. gr. laga nr. 93/1993. Ekki liggur fyrir í gögnum málsins, hvenær né með hvaða hætti stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hafi vakið athygli A á því, að umrætt vottorð hefði ekki fylgt eða hverjar yrðu afleiðingar þess fyrir framhald málsins, að það bærst ekki stjórn sjóðsins. Hefði slíkt verið unnt með því að veita hæfilegan frest til þess að leggja fram vottorðið eða með því að leita eftir heimild frá A til þess að afla þess frá vinnumiðluninni í Reykjavík. Það er skoðun mín, að slík málsmeðferð hefði verið í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti og ekki þurft að íþyngja meðferð málsins.

Samkvæmt framansögðu var A ekki gefinn kostur á að koma að andmælum sínum við greinargerð úthlutunarnefndar Iðju, félags verksmiðjufólks, eða koma að frekari upplýsingum um málsatvik, en stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs lagði greinargerðina til grundvallar því, að A hefði „hafnað vinnu“. Er ástæða til þess að gagnrýna þessa málsmeðferð, þar sem greinargerðin byggði að stórum hluta á frásögn eins starfsmanns úthlutunarnefndarinnar. Þá láðist stjórn sjóðsins að sjá til þess, að afla yrði vottorðs frá vinnumiðluninni í Reykjavík um atvinnuleysi A. Það er því skoðun mín, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hafi ekki vandað meðferð málsins sem skyldi og ekki lagt fullnægjandi grundvöll að þeirri ákvörðun, að staðfesta synjun úthlutunarnefndar Iðju, félags verksmiðjufólks, um greiðslu atvinnuleysisbóta til A.“

V.

„Niðurstaða mín samkvæmt framansögðu er sú, að undirbúningur að þeirri ákvörðun stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, að staðfesta synjun úthlutunarnefndar Iðju, félags verksmiðjufólks, um greiðslu atvinnuleysisbóta til A, hafi verið ófullnægjandi. eru það til-mæli mín til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, að stjórn sjóðsins taki mál A til meðferðar á ný, komi fram ósk um það frá honum, en við slíka meðferð ber að gæta ákvæða stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 35. gr. laganna.“

VI.

Með bréfum, dags. 23. febrúar og 2. apríl 1996, óskaði ég eftir því við stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um, hvort A hefði leitað til stjórnarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Auk þess hélt ég fund með hluta stjórnar og starfsfólks Atvinnuleysistryggingasjóðs hinn 4. júní 1996, þar sem meðal annars var rætt um framangreint mál. Svar Atvinnuleysistryggingasjóðs barst mér 21. júní 1996. Þar segir:

„1. Mál [A] var tekið til umfjöllunar í september sl. af stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs skv. álitum Umboðsmanns og beiðni [A] dags. 23. ágúst 1995. Stjórnin ákvað að fela úthlutunarnefnd fyrir Iðju að úrskurða um bótarétt hans fyrir það tímabil sem um var deilt, en nefndin hafði áður hafnað greiðslu bóta. Ákvörðun stjórnar var tilkynnt nefndinni skriflega í september 1995, en ekki barst svar frá henni fyrir en 1. nóvember s.á. Í bréfi til stjórnar neitaði nefndin að úrskurða um bótarétt [A] og vísaði til ummæla í álitum Umboðsmanns um að stjórn sjóðsins ætti að kveða upp úrskurð. Þá úrskurðaði stjórn, að [A] ætti rétt á bótum það tímabil sem hann var atvinnulaus og skráði sig hjá vinnumiðlun, eftir að úthlutunarnefnd hafði fellt hann af bótum vegna meintrar höfnunar á vinnutilboði. Jafnframt var sent bréf til úthlutunarnefndar og

hún áminnt um að fara að tilmælum stjórnar og þeim lagaákvæðum sem hún ætti að starfa eftir.

[A] var tilkynntur úrskurður stjórnar með bréfi í desember 1995 og þann 29. desember óskaði hann að málið væri tekið að nýju til meðhöndlunar þ.s. hann hafði einnig gert kröfu um miskabætur og dráttarvexti, en hún var ekki tekin til greina. Auk þess sem hann hafði athugasemdir við framkomu starfsmanna úthlutunarnefndar. Í janúar sl. var fjallað um málið að nýju í stjórn og hafnað að verða við kröfu um miskabætur og dráttarvexti þ.s. ekki væri lagaheimild til greiðslu þeirra í lögum nr. 93/1993 um atvinnuleysisstryggingar.

[. . .]

3. Stjórn sjóðsins ákvað að halda sérstök námskeið fyrir úthlutunarnefndir og aðra sem koma að afgreiðslu bóta í byrjun árs um ákvæði stjórnsýslulaga og þýðingu laganna fyrir störf þeirra, m.a. vegna álits Umboðsmanns í ofangreindum málum og hefur skýrsla um námskeiðin þegar verið send.“

2.2. **Atvinnuleysisbætur. Barnadagpeningar. Formkröfur til úrskurða stjórnvalda. Stjórnsýslueftirlit. (Mál nr. 1425/1995)**

A kvartaði yfir synjun úthlutunarnefndar Dagsbrúnar og stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs á því, að leiðréttá bótageiðslur til hans, þannig að tekið yrði tillit til tveggja barna A, sem hann var meðlagsskyldur með. Synjun á því að leiðréttá greiðslu barnadagpeninga var byggð á því, að A stæði í skuld við Innheimtustofnun sveitarfélaga vegna barnsmeðlaga. A hélt því hins vegar fram, að réttur hans til bóta gæti ekki ráðist af skuld hans við Innheimtustofnun.

A hafði óskað eftir því að úthlutunarnefnd rökstyddi úrlausn sína, í samræmi við 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Úthlutunarnefnd svaraði erindi A með þeim hætti, að nefndin hefði ekki synjað erindi hans, heldur réðist niðurstaða af starfsreglum Atvinnuleysisstryggingasjóðs. Í áliti sínu tók umboðsmaður fram, að samkvæmt lögum nr. 93/1993, um atvinnuleysisstryggingar, færu úthlutunarnefndir með heimildir til að skera úr um rétt bótaþega til atvinnuleysisbóta. Færu úthlutunarnefndir með stjórnsýslu og bæri að gæta ákvæða laga nr. 93/1993 og ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Úthlutunarnefnd Dagsbrúnar hefði því borið að úrskurða um erindi A, til samþykktar eða synjunar, og gæta reglna stjórnsýslulaga, þ. á m. ákvæða 20. gr. um tilkynningu til aðila, leiðbeiningar um kærheimild og rétt til að fá ákvörðun rökstudda, sem og ákvæða 21. og 22. gr. um form og efni rökstuðnings. Var úrlausn úthlutunarnefndar Dagsbrúnar haldin verulegum annmörkum og taldi umboðsmaður ástæðu til að beina þeim tilmælum til stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs að gera úthlutunarnefndum grein fyrir skyldum sínum samkvæmt stjórnsýslulögum.

A kærði úrlausn úthlutunarnefndar til stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs og óskaði eftir leiðréttingu á bótageiðslum, auk þess sem kæran laut að formlegri meðferð úthlutunarnefndar á málinu. Umboðsmaður benti á mikilvægi þess að ákvörðun æðra stjórnvalds í kærumáli væri ákveðin og skýr, ekki síst í ljósi annmarka á meðferð málsins hjá úthlutunarnefnd. Í úrskurði stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs var hvorki gerð skýr grein fyrir málsatvikum, né vísað til þeirra lagasjónarmiða sem ákvörðun stjórnarinnar byggði á, en tekin upp bókun frá fundi stjórnarinnar er hún fjallaði um málið og orðrétt álitsgerð lögmanns um það álitaefni sem reyndi á vegna kæru A. Það var niðurstaða umboðsmanns að úrskurður stjórnarinnar uppfyllti ekki kröfur 31. gr. stjórnsýslulaga um rökstuðning. Gat stjórnin, sem fór með sjálfstætt úr-

skurðarvald, ekki eingöngu vísað til álitsgerðar lögfræðings, án þess að taka afstöðu til þess máls sem fyrir stjórninni lá. Þá skorti á, að niðurstaða væri dregin saman í sérstakt úrskurðarorð í samræmi við ákvæði 5. tölul. 31. gr. stjórnslulaga. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, að taka mál A til meðferðar á ný, ef hann óskaði þess, og gæta þá þeirra sjónarmiða sem fram komu í álitinu.

I.

Hinn 5. apríl 1995 leitaði A til mín og kvartaði yfir því, að honum hefði verið synjað um leiðréttingu á greiðslu „barnadagpeninga“ með úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs 27. mars 1995 og að form og efni úrskurðarins hefði ekki verið í samræmi við 4. og 5. tölulið 31. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

II.

Í bréfi, er A ritaði úthlutunarnefnd Dagsbrúnar 16. febrúar 1995, vísaði hann til synjunar, sem hann hafði fengið fyrir um daginn á skrifstofu nefndarinnar, um leiðréttingu á greiðslu atvinnuleysisbóta aftur í tímann vegna tveggja barna sinna, sem honum hefði verið skylt að greiða meðlag með. Síðan segir í bréfi A:

„Það er skoðun mín, að réttur minn til leiðréttingar á umræddum bótagreiðslum, geti ekki ráðist af því hvort ég er í skuld við Innheimtustofnun sveitarfélaga eða ekki. Þá vil ég áréttta að það hlýtur að vera fyrir handvömm hjá úthlutunarnefnd Dagsbrúnar að mér voru ekki ákveðnar atvinnuleysisbætur á réttum grundvelli. Ég hef fengið það staðfest hjá [. . .] hjá Vinnumiðlun Kópavogs að þær upplýsingar hafi legið fyrir frá upphafi hjá Vinnumiðlun Kópavogs að ég ætti börn. Ég var spurður að þessu fyrsta skiptið sem ég sneri mér til Vinnumiðlunar Kópavogs og bókað var eftir mér að ég ætti tvö börn sem ég hefði ekki forsjá yfir. Þessi mistök eru því ekki mér að kenna.

Með vísan til 21. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 óska ég hér með eftir því, að mér verði veittur rökstuðningur í samræmi við 22. gr. laganna fyrir synjun úthlutunarnefndar, sbr. 2. mgr. 27. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar. Ég óska eftir að fá rökstuðning sendan á heimili mitt ásamt nauðsynlegum gögnum til að bera málið undir Atvinnuleysistryggingasjóð, skv. 29. gr. laga nr. 93/1993 og 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.“

Í svarbréfi úthlutunarnefndar Dagsbrúnar, dags. 28. febrúar 1995, segir:

„Bréf þitt dagsett 16. febrúar sl. var tekið fyrir á fundi úthlutunarnefndar Dagsbrúnar föstudaginn 24. febrúar sl. Sú ákvörðun að greiða meðlagsskuldugum foreldrum ekki dagpeninga vegna barna þeirra er ekki frá úthlutunarnefnd Dagsbrúnar komin. Hvorki fyrir né síðar.

Hér er um að ræða starfsreglur Atvinnuleysistryggingasjóðs og þar af ber þér að snúa þér með erindi þitt til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs Suðurlandsbraut 24. Formaður stjórnar er [. . .].

Í bréfi þínu óskar þú eftir rökstuðningi við synjun á bótum. Engin synjun þessa efnis hefur nokkru sinni frá úthlutunarnefnd Dagsbrúnar komið svo við bendum þér eins og starfsfólk Dagsbrúnar hefur ítrekað einnig gert að snúa þér til réttra aðila.“

Með stjórnslulukæru, dags. 13. mars 1995, skaut A afgreiðslu úthlutunarnefndar Dagsbrúnar til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs. Í kærinni segir:

„1. Hér með kæri ég synjun úthlutunarnefndar Dagsbrúnar um að leiðrétta aftur í tímann vangreiddar bætur til mín, vegna þeirrar staðreyndar, að aldrei hefur verið tekið tillit til þess við ákvörðun bótafjárhæðar að ég á tvö börn, sem ég er meðlags-skyldur með. Það er skoðun mín, að réttur minn til leiðréttingar á umræddum bóta-greiðslum, geti ekki ráðist af því hvort ég er í skuld við Innheimtustofnun sveitarfé-laga eða ekki. Þá vil ég áréttu að það hlýtur að vera fyrir handvömm hjá úthlutunar-nefnd Dagsbrúnar að mér voru ekki ákvarðaðar atvinnuleysisbætur á réttum grund-velli. Ég hef fengið það staðfest hjá [. . .] hjá Vinnumiðlun Kópavogs að þær upplýs-ingar hafi legið fyrir frá upphafi hjá Vinnumiðlun Kópavogs að ég ætti börn. Ég var spurður að þessu fyrsta skiptið sem ég snéri mér til Vinnumiðlunar Kópavogs og bók-að var eftir mér að ég ætti tvö börn sem ég hefði ekki forsjá yfir. Þessi mistök eru því ekki mér að kenna, heldur ónógrar rannsóknar úthlutunarnefndar Dagsbrúnar, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga.

2. Með vísan til 21. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 óskaði ég eftir því, að úthlutun-arnefnd Dagsbrúnar veitti mér rökstuðning í samræmi við 21. og 22. gr. laganna fyrir synjun úthlutunarnefndar, sbr. 2. mgr. 27. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistrygg-ingar. Með bréfi, dags. 28. febrúar 1995, bárust mér svör úthlutunarnefndar Dags-brúnar. Þar er ekki að finna rökstuðning í samræmi við 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þar er einungis vísað til þess að málið sé leyst á grundvelli starfsreglu frá At-vinnuleysistryggingasjóði án þess að gerð sé grein fyrir því á hvaða lagagrundvelli nefnd starfsregla byggist.

Samkvæmt lögum nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar er stjórnsýslan á sviði atvinnuleysistrygginga í meginatriðum á tveimur stjórnsýslustigum, annars vegar er um að ræða úthlutunarnefndir sem eru á lægra stjórnsýslustigi, og hins vegar er um að ræða stjórn atvinnuleysistryggingasjóðs á æðra stjórnsýslustigi, sbr. 29. gr. laganna. Þar sem úthlutunarnefnd Dagsbrúnar synjaði erindi mínu, í skjóli stjórnsýsluvalds sem hún hefur lögum samkvæmt, sbr. 2. mgr. 27. gr. laga nr. 93/1993, átti ég sjálfstæð-an rétt til rökstuðnings frá úthlutunarnefnd Dagsbrúnar skv. 21. og 22. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993.

Hér með óska ég eftir því, með vísan til 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 29. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar, að stjórn atvinnuleysistryggingasjóðs staðfesti að úthlutunarnefnd hafi brotið rétt minn til rökstuðnings umræddrar synjun-ar, sbr. 21. og 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.“

Svar stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs barst A í bréfi, dags. 5. apríl 1995, en þar segir:

„Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs fjallaði á fundi sínum 27. mars 1995 um stjórnsýslukæru yðar og bókaði eftirfarandi:

„Lögð fram stjórnsýslukæra dags. 13. mars 1995, frá [A], . . ., Verkamannafélagið Dagsbrún.

Í kærinni óskar umsækjandi eftir leiðréttingu á greiðslu barnadagpeninga sem hefur verið hafnað vegna skuldar hjá Innheimtustofnun sveitarfélaga.

Stjórnin óskaði eftir greinargerð í mars 1993 frá lögfræðingi vegna sambærilegs máls:

Í greinargerð lögfræðingsins segir:

„Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs óskaði eftir því á 368. fundi sínum þ. 29.03. sl. að undirrituð gæfi álitserð um túlkun á 2. mgr. 23. gr. l. 96/1990 um atvinnuleysis-tryggingar, þar sem fjallað er um dagpeningaviðbót vegna barna á framfæri.

Eldri ákvæði.

Ákvæði um dagpeningaviðbót vegna barna var í lögum nr. 29/1956 um atvinnuleysistryggingar, 18. gr. Átti að greiða viðbót fyrir hvert barn, allt að þremur, yngra en 16 ára, sem var á fullu framfæri bótaþegans.

Með brbl. nr. 81/1968 var sú breyting gerð á 18. gr. að greiða skal fyrir „hvert barn á framfæri yngra en 16 ára þar með talin börn utan heimilis sem bótaþegi sannanlega greiðir með samkvæmt meðlagsúrskurði eða skilnaðarleyfisbréfi“.

Sama orðalag er í lögum nr. 57/1973 um atvinnuleysistryggingar, 18. gr.

Í l. nr. 64/1981, um atvinnuleysistryggingar, 23. gr., hefur orðalagið breyst, greiða skal „bótaþegum, sem hafa börn sín yngri en 17 ára á framfæri á heimili sínu eða greiða sannanlega með þeim meðlag utan heimilis, 4% af framangreindum launum með hverju barni“.

Aldursmarkið hækkaði í 18 ár með l. nr. 79/1986.

Núgildandi ákvæði.

Í lögum nr. 96/1990 um atvinnuleysistryggingar segir nú í 2. mgr. 23. gr. að greiða skuli „bótaþegum, sem hafa börn sín yngri en 18 ára á framfæri á heimili sínu eða greiða sannanlega með þeim meðlag utan heimilis 4% af framangreindum launum með hverju barni“.

Bótaþegi sem hefur börn sín á framfæri fær því barnadagpeningaviðbót til framfærslu þeirra. Skv. greininni eru börn á framfæri annars vegar talin vera börn bótaþegans sem búa á heimili hans, hins vegar börn hans utan heimilis sem hann sannanlega greiðir meðlag með. Í báðum tilfellum þurfa börnin að vera yngri en 18 ára.

Túlkun.

Lögin kveða á um að bótaþegi þurfi sannanlega að hafa greitt meðlag með barni sínu til þess að eiga rétt á viðbót vegna framfærslu þess. Þetta er túlkað svo, að ekki sé nægjanlegt að meðlagsúrskurður liggi fyrir. Viðkomandi verði að hafa greitt með barninu, þ.e. framfært það í raun, haft af því kostnað, til þess að eiga rétt á dagpeningaviðbótinni. Hann verði einnig að geta sannað að greiðsla hafi átt sér stað.

Framkvæmd.

Þeirri vinnureglu hefur verið beitt hjá Atvinnuleysistryggingasjóði að dagpeningaviðbótin er greidd bótaþega skuldi hann minna en 6 mánuði. Hafi bótaþegi ekki greitt meðlag í 6 mánuði fellur dagpeningaviðbótin hins vegar niður, nema bótaþegi hafi að undanförunni verið að borga inn á skuldina. Ekki hefur verið talið unnt, af ýmsum praktískum ástæðum, að leggja fyrir úthlutunarnefndir að greiða dagpeningaviðbótina til Innheimtustofnunar sveitarfélaga til lækkunar á skuld bótaþegans.

Ákvæði í lögum um almannatryggingar.

Sambærilegt ákvæði er í 33. og 45. gr. l. nr. 67/1971 um almannatryggingar, þar sem fjallað er annars vegar um slysdagpeninga, hinsvegar um sjúkradagpeninga. Þar er kveðið á um rétt til dagpeningaviðbótar vegna barna á framfæri, þar með talin börn utan heimilis sem hinn slasaði/umsækjandi „sannanlega greiðir samkvæmt meðlagsúrskurði eða skilnaðarleyfisbréfi“.

Tryggingaráð setti þá reglu á 1163. fundi sínum, þ. 16.12.'88, að dagpeningaviðbótin skuli greidd umsækjanda sjálfum ef hann skuldi minna en 6 mánuði en ella skuli greiða dagpeningaviðbótina til Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Eldri bókun tryggingaráðs um sama efni var frá 851. fundi tryggingaráðs, þ. 19.02.75.

Samantekt.

Framkvæmd Atvinnuleysistryggingasjóðs á 2. mgr. 23. gr. 1. 96/1990, varðandi greiðslu dagpeningaviðbótar vegna barna utan heimilis sem meðlag er greitt með, er í samræmi við ákvæðið.““

III.

Ég óskaði eftir því með bréfi, dags. 19. apríl 1995, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs gerði grein fyrir því, hvort hún teldi úrskurð sinn frá 5. apríl 1995 uppfylla skilyrði 31. gr. stjórnáskilslutlaga nr. 37/1993. Ef svo væri ekki, mæltist ég til þess, að stjórn sjóðsins tæki málið til meðferðar og úrskurðar á ný. Teldi stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs úrskurð sinn aftur á móti í samræmi við 31. gr. stjórnáskilslutlaga nr. 37/1993, óskaði ég eftir því að mér yrðu látin í té gögn málsins og stjórn sjóðsins skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Í svarbréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 12. júlí 1995 segir:

„Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefur tekið fyrir á fundi sínum bréf yðar vegna kvörtunar [A],

Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs telur að ofangreindur aðili eigi ekki rétt á greiðslu dagpeninga á grundvelli laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar vegna tveggja barna sinna þrátt fyrir meðlagsskyldu þar sem hann greiðir ekki sannanlega með þeim meðlag. Afstaða stjórnar var rökstudd ítarlega í bréfi til [A] dags. þann 5. apríl sl. þar sem dregin var saman niðurstaða úr greinargerð lögfræðings sem óskað var eftir 1993 vegna sambærilegs máls. Vísað til þess bréfs í heild sinni.

Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs telur úrskurð sinn í máli [A] uppfylla skilyrði 31. gr. stjórnáskilslutlaga nr. 37/1993 þar sem krafa hans var greind í upphafi úrskurðar og í henni fólst efni það sem var til úrlausnar þar með hin kærða ákvörðun. Sérstakt yfirlit yfir málsatvik og ágreiningsefni málsins er ekki að finna í úrskurðinum þar sem lýsing atvika var talin fullnægjandi í kröfugerð. Rökstuðningur fyrir efnislegri niðurstöðu í málinu er ítarlegur og í lokin er aðalniðurstaða dregin saman í sérstakri samantekt.

Hvað varðar lið nr. 2 í bréfi [A] til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs var ekki tekin sérstök afstaða til hans í úrskurði stjórnarinnar á annan hátt en þann að bæta úr þeim skorti á rökstuðningi sem kvartað er yfir í bréfinu. Ákvarðanir úthlutunarnefnda atvinnuleysisbóta eru kærnanlegar til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs skv. 29. gr. laga nr. 93/1993 en stjórnin skal einnig fylgjast með störfum úthlutunarnefnda sbr. 31. gr. s.l. Þegar kvartanir vegna starfa úthlutunarnefnda berast Atvinnuleysistryggingasjóði er brugðist með þeim með athugasemdum við starfsmenn nefndanna og nefndirnar í heild, beint frá skrifstofu atvinnuleysistryggingasjóðs á grundvelli 31. gr. Jafnframt er viðkomandi ákvörðun tekin efnislega til endurskoðunar og bótapega kynntur úrskurður um það. Skv. 29. gr. laga nr. 93/1993 er það ákvörðun úthlutunarnefndar um bætur sem er kærnanleg og það er sú ákvörðun sem stjórn sjóðsins hefur hingað tekið til umfjöllunar. Fallast verður á það með [A] að bréf úthlutunarnefndar Dagsbrúnar, dags. 28. febrúar 1995, uppfyllir ekki skilyrði 22. gr. stjórnáskilslutlaga nr. 37/1993.“

Með bréfi, dags. 17. júlí 1995, gaf ég A kost á senda mér athugasemdir sínar í tilefni af framangreindum skýringum stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 27. júlí 1995.

IV.

Í álitinu mínu, dags. 1. september 1995, komst ég að þeirri niðurstöðu, að afgreiðsla úthlutunarnefndar Dagsbrúnar hefði verið haldin verulegum formgöllum, og að stjórn At-

vinnuleysistryggingasjóðs hefði ekki gætt ákvæða stjórnslulaga, um form og efni úrskurða í kærumálum. Í álitinu segir:

„Í VI. kafla laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, er að finna ákvæði um úthlutunarnefndir og greiðslu atvinnuleysisbóta. Samkvæmt 1. mgr. 25. gr. laga nr. 93/1993, sbr. 14. gr. laga nr. 127/1993, er það úthlutunarnefnd, sem hefur á hendi úthlutun bótafjár fyrir hvert félag eða félagasamband. Á grundvelli ákvæðisins hefur félagsmálaráðherra sett reglugerð nr. 150/1995, um sameiningu úthlutunarnefnda atvinnuleysisbóta. Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar tekur úthlutunarnefnd nr. 3 til Verkamannafélagsins Dagsbrúnar. Hér á eftir verður vísað til úthlutunarnefndar Dagsbrúnar, þar sem það á við. Í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 93/1993 segir:

„Úthlutunarnefnd úrskurðar um umsóknir til samþykktar eða synjunar. Hún úrskurðar hvaða hundradshluta hámarksbóta skal greiða umsækjanda. Allar ákvarðanir varðandi bótarétt skal færa í gerðabók, svo og úrskurði um ágreiningsatriði. Nefndarmenn skulu undirrita gerðabók.“

Í 3. málslíð 1. mgr. 29. gr. laga nr. 93/1993 er síðan gert ráð fyrir, að „umsækjandi um bætur, sem eigi vill una ákvörðun úthlutunarnefndar . . . , [geti] skotið máli sínu til sjóðsstjórnar“. Loks er í 31. gr. laga nr. 93/1993 tekið fram, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs skuli fylgjast með störfum úthlutunarnefnda um allt, er atvinnuleysisbætur varðar.

Samkvæmt framansögðu er það meðal verkefna stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs og úthlutunarnefnda að annast um útreikning og greiðslu atvinnuleysisbóta. Eru aðilum þessum fengnar heimildir að lögum til þess að skera úr um rétt einstakra bótaþega til atvinnuleysisbóta. Við meðferð slíkra stjórnslumála ber að gæta ákvæða laga nr. 93/1993 og stjórnslulaga nr. 37/1993.

1.

Þegar A lagði fram ósk um leiðréttingu á greiðslu atvinnuleysisbóta 16. febrúar 1995, bar úthlutunarnefnd Dagsbrúnar, í samræmi við fyrirmæli 2. mgr. 27. gr. laga nr. 93/1993, að úrskurða um erindi hans „til samþykktar eða synjunar“. Gat nefndin ekki losnað undan skyldu sinni til þess að taka úrlausnarefnið til sjálfstæðrar meðferðar með tilvísun til þess „ . . . að um hafi verið að ræða starfsreglur Atvinnuleysistryggingasjóðs“, sem ekki væru frá nefndinni komnar. Úthlutunarnefnd Dagsbrúnar tilkynnti A niðurstöðu sína með bréfi, dags. 28. febrúar 1995. Í þeirri tilkynningu bar úthlutunarnefnd Dagsbrúnar að gæta fyrirmæla 1. og 2. tölulíðs 20. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 um það, að veita leiðbeiningar um rétt A til þess að fá ákvörðun nefndarinnar rökstudda og um rétt hans til þess að bera málið undir stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs samkvæmt 3. málslíð 1. mgr. 29. gr. laga nr. 93/1993 og 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Hér er einnig rétt að vekja athygli á rétti málsaðila samkvæmt 21. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 til að krefjast þess, að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega, hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni, þegar hún var tilkynnt. Þá eru í 22. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 tilgreind þau lágmarksskilyrði, sem ávallt verða að koma fram í rökstuðningi. Þannig skal í rökstuðningi vísa til þeirra réttarreglna, sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á og ef ákvörðun byggist á lögskýringu, sem ekki er almennt þekkt á umræddu sviði, ber að gera stuttlega grein fyrir henni (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3302–3303). Að því marki, sem ákvörðun er byggð á mati, skal í rökstuðningi greina frá þeim meginsjónarmiðum, sem ráðandi voru við matið. Þá segir í 2. mgr. 22. gr. stjórnslulaga, að þar sem ástæða sé til, skuli í rökstuðningi einnig rekja í stuttu máli upplýsingar um þau málsatvik, sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins. Samkvæmt þessu ber stjórnvaldi að láta í té skriflega greinargerð um þau atriði, sem

reðu úrlausn málsins. Um það, hversu ítarlegur rökstuðningur skuli vera, segir í skýringum við 22. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993:

„Í 22. gr. er ekki kveðið á um það hversu ítarlegur rökstuðningur skuli vera. Að meginstefnu til á rökstuðningur stjórnvaldsákvarðana að vera stuttur, en þó það greinargóður að búast megi við því að aðili geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstafa máls hefur orðið sú sem raun varð á. Það fer því ávallt eftir atvikum hverju sinni hversu ítarlegur rökstuðningur þarf að vera svo að hann uppfylli framangreint skilyrði. Í flestum tilvikum ætti að nægja tiltölulega stuttur rökstuðningur í málum á fyrsta stjórnarsýslustigi. Meiri kröfur verður hins vegar að gera til rökstuðnings fyrir úrskurðum í kærumálum. Þá er rétt að rökstyðja ítarlega þær ákvarðanir sem eru mjög íþyngjandi.“

Afgreiðsla úthlutunarnefndar Dagsbrúnar frá 28. febrúar 1995 á kröfu A um rökstuðning var ekki í samræmi við ótvíræð ákvæði 20.–22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um leiðbeiningar, sem stjórnvaldi ber að láta í té við birtingu ákvörðunar, um rétt A til rökstuðnings eða um efni rökstuðnings. Var ákvörðun úthlutunarnefndar Dagsbrúnar að þessu leyti haldin verulegum annmörkum. Af þessum ástæðum tel ég rétt, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs geri úthlutunarnefndum grein fyrir skyldum sínum samkvæmt stjórnarsýslulögum, sbr. 31. gr. laga nr. 93/1993.

2.

Með stjórnarsýslukæru, dags. 13. mars 1995, skaut A afgreiðslu úthlutunarnefndar Dagsbrúnar til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs. Var kærufnið afmarkað við kröfu A um leiðréttingu á greiðslu atvinnuleysisbóta aftur í tímann vegna tveggja barna hans, sem ekki dvöldu á heimili hans, sbr. 2. mgr. 23. gr. laga nr. 93/1993. Einnig laut kæra A að málsmeðferð úthlutunarnefndar Dagsbrúnar, þar sem ekki hefði verið fylgt ákvæðum 21. og 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, er fjalla um rökstuðning. Fól kærán í sér skyldu fyrir stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs til þess að endurskoða hina kærðu ákvörðun og taka sjálfstætt til úrlausnar þau efnisatriði, er fólust í kæru A. Var þá sérstaklega mikilvægt, að bætt yrði úr þeim annmörkum, sem voru á málsmeðferð úthlutunarnefndar Dagsbrúnar á málinu. Við meðferð kærumálsins bar stjórn sjóðsins að gæta ákvæða VII. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, er fjallar um stjórnarsýslukæru.

Kvörtun A lýtur annars vegar að formlegri meðferð Atvinnuleysistryggingasjóðs á málinu og hins vegar því, að hann hafi ekki fengið greidda dagpeningauppbót vegna tveggja barna sinna, sem honum var skylt að greiða meðlag með. Að því er síðara atriðið varðar, er í skýringum stjórnar sjóðsins frá 12. júlí 1995 lýst þeirri afstöðu sjóðsins, að A hafi „ . . . ekki átt rétt á greiðslu dagpeninga á grundvelli laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar vegna tveggja barna sinna þrátt fyrir meðlagsskyldu þar sem hann greiðir ekki sannanlega með þeim meðlag“. Mun stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hér hafa haft í huga ákvæði 2. mgr. 23. gr. laga nr. 93/1993, en þar segir:

„Að auki skal greiða bótaþegum, sem hafa börn sín yngri en 18 ára á framfæri á heimili sínu eða greiða sannanlega með þeim meðlag utan heimilis, 4% af framangreindum launum með hverju barni.“

3.

Í kvörtun sinni heldur A því fram, að úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 5. apríl 1995 hafi ekki verið í samræmi við 4. og 5. tölulið 31. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, er fjallar um form og efni úrskurða í kærumálum. Í ákvæðinu segir:

„Úrskurður æðra stjórnvalds í kærumáli skal ávallt vera skriflegur og skulu eftirtalin atriði m.a. koma fram á stuttan og glöggan hátt:

1. Kröfur aðila.
2. Efni það sem til úrlausnar er, þar á meðal hin kærða ákvörðun.
3. Stutt yfirlit um málsatvik og ágreiningsefni málsins.
4. Rökstuðningur fyrir niðurstöðu máls skv. 22. gr.
5. Aðalniðurstöðu skal draga saman í lok úrskurðar í sérstakt úrskurðarorð.“

Í skýringum við 4. og 5. tölulið 31. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993, segir:

„Í 4. tölul. er kveðið á um það að rökstyðja beri niðurstöðu máls með þeim hætti sem fyrir er mælt í 22. gr. Eins og fram kemur í athugasemdum við V. kafla frumvarpsins er gengið út frá því að gerðar verði meiri kröfur til þess að rökstuðningur í kærumálum verði skýrari og ítarlegri en í málum á fyrsta stjórnarsýslustigi. . . .

Í 5. tölul. kemur fram að aðalniðurstöðu skuli draga saman í lok úrskurðar í sérstakt úrskurðarorð. Mikilvægt er að úrskurðarorðið sé skýrt svo að ljóst megi vera hver réttaráhrif úrskurðurinn hafi. Skýrt þarf að taka fram hvort ákvörðun sé staðfest eða ógilt, hvort máli sé vísað frá eða vísað til nýrrar meðferðar hjá lægra stjórnvaldi, hvort tekin hafi verið ný efnisákvörðun í málinu og þá hver hún sé o.s.frv.“ (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3310.)

Samkvæmt framansögðu og í samræmi við þá grundvallarreglu stjórnarsýsluréttarins, að ákvörðun stjórnvalds verði efnislega að vera bæði ákveðin og skýr, svo að málsaðili geti skilið hana og metið réttarstöðu sína, bar stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs, sem æðra stjórnvaldi, að vanda meðferð málsins. Var það sérstaklega mikilvægt, þar sem verulegir annmarkar voru á meðferð úthlutunarnefndar Dagsbrúnar á málinu. Í úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 5. apríl 1995 er tekin upp orðrétt bókun frá fundi stjórnar sjóðsins 27. mars 1995. Er þar fyrst greint frá því að stjórnarsýslukæra hafi borist frá A. Þá er kæruefninu lýst svo, „ . . . að umsækjandi óski eftir leiðréttingu á greiðslum barnadagpeninga sem hefur verið hafnað vegna skuldar hjá Innheimtustofnun sveitarfélaga“. Þá gerir stjórn sjóðsins grein fyrir því, að hún hafi óskað eftir „ . . . greinargerð í mars 1993 frá lögfræðingi vegna sambærilegs máls.“ Verður ekki annað ráðið en að greinargerð lögfræðingsins sé tekin upp í heild sinni í úrskurði stjórnar sjóðsins. Fjallar greinargerðin um skýringu á 2. mgr. 23. gr. laga nr. 96/1990, um atvinnuleysistryggingar, en þau lög hafa verið endurútfegin sem lög nr. 93/1993. Önnur atriði geymir úrskurður stjórnar sjóðsins ekki.

Í úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs er ekki gerð grein fyrir málsatvikum með skýrum hætti. Koma í því sambandi ekki fram upplýsingar um, hve lengi A hafi verið skráður atvinnulaus, hve gömul börn hans hafi verið, frá hvaða tíma hann hafi verið meðlagsskyldur og hversu há meðlagsskuld hans hafi verið, en upplýsingar þessar gátu skipt máli við beitingu 2. mgr. 23. gr. laga nr. 93/1993. Þá er í úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs ekki vísað til þeirra lagasjónarmiða, sem ákvörðun stjórnar sjóðsins byggist á. Í greinargerð þess lögfræðings, sem vísað er til í úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, er gerð grein fyrir skýringu hans á ákvæðum 2. mgr. 23. gr. laga nr. 96/1990. Um framkvæmd ákvæðisins segir, að þeirri vinnureglu hafi verið beitt hjá Atvinnuleysistryggingasjóði, að hafi „bótaþegi ekki greitt meðlag í 6 mánuði [falli] dagpeningaviðbótin . . . niður, nema bótaþegi hafi að undanfögnu verið að borga inn á skuldina“. Ég sé ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við þau vinnubrögð stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, að afla álits lögfræðings um skýringu á framangreindu lagaákvæði. Á hinn bóg-

inn gat stjórn sjóðsins, sem fór með sjálfstætt úrskurðarvald í málinu samkvæmt 29. gr. laga nr. 93/1993, ekki eingöngu vísað til greinargerðar lögfræðingsins, án þess að taka sjálfstæða afstöðu til atvika málsins og skýringar ákvæðisins. Í skýringum stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 12. júlí 1995 sem raktar eru í III hér að framan er því haldið fram, að rökstuðningur fyrir efnislegri niðurstöðu í málinu hafi verið ítarlegur og í lokin hafi aðalniðurstaða verið „dregin saman í sérstakri samantekt“. Sú sérstaka samantekt sem vísað er til, er niðurstaða áðurgreinds lögfræðings, en þar segir:

„Framkvæmd Atvinnuleysistryggingasjóðs á 2. mgr. 23. gr. 1. 96/1990, varðandi greiðslu dagpeningaviðbótar vegna barna utan heimilis sem meðlag er greitt með, er í samræmi við ákvæðið.“

Samantekt þessi fullnægir ekki þeim ákvæðum 5. töluliðar 31. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, að aðalniðurstöðu skuli draga saman í sérstakt úrskurðarorð. Í niðurlagi bókar stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs er ekki að finna úrskurðarorð stjórnar sjóðsins í því máli, sem til úrlausnar var. Verður því ekki af uppbyggingu og orðalagi bókarinnar ráðið, að tekin hafi verið með skýrum hætti afstaða til stjórnslulæru A. Með sama hætti verður ekki heldur ráðið, á hvaða lagasjónarmiðum sú ákvörðun er byggð, að fella niður dagpeningaviðbótina, en við þá ákvörðun bar að taka afstöðu til markmiðs og tilgangs ákvæðis 2. mgr. 23. gr. laga nr. 93/1993 um greiðslu viðbótarinnar og hvort því yrði náð með öðrum hætti. Við þá úrlausn komu einnig til athugunar ákvæði laga nr. 54/1971, um Innheimtustofnun sveitarfélaga. Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, uppfyllti úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 5. apríl 1995 ekki kröfur 31. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 um rökstuðning og skýrleika niðurstöðu. Vegna þessara annmarka á málsmeðferð og úrlausn stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs tel ég rétt að mælast til þess, að stjórn sjóðsins taki kærsmål A til meðferðar á ný og gæti þá við meðferð og úrlausn málsins þeirra sjónarmiða, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan.“

V.

Niðurstöðu mína og tilmæli dró ég saman á eftirfarandi hátt:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að einstakar úthlutunarnefndir samkvæmt ákvæðum VI. kafla laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, hafi með höndum stjórnslu, er þær skera úr um rétt einstakra bótaþega til atvinnuleysisbóta. Ber þeim við meðferð slíkra mála að gæta ákvæða stjórnslulaga nr. 37/1993. Af þessu tilefni tel ég brýnt að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs geri einstökum úthlutunarnefndum grein fyrir þýðingu ákvæða stjórnslulaga nr. 37/1993 fyrir störf þeirra, sbr. 31. gr. laga nr. 93/1993. Í tilefni af framangreindum annmörkum í meðferð og úrlausn stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs mælist ég til þess að stjórnin taki mál A til meðferðar á ný, ef fram kemur ósk um það frá honum, og gæti við þá málsmeðferð þeirra sjónarmiða, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan.“

VI.

Með bréfum, dags. 23. febrúar og 2. apríl 1996, óskaði ég eftir upplýsingum frá stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs, hvort A hefði leitað til stjórnarinnar á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Auk þess hélt ég fund með hluta stjórnar og starfsfólks Atvinnuleysistryggingasjóðs hinn 4. júní 1996, þar sem meðal annars var rætt um framangreint mál. Svar Atvinnuleysistryggingasjóðs barst mér 21. júní 1996. Þar segir:

„2. Með bréfi til Atvinnuleysistryggingasjóðs í október 1995 fór [A] þess á leit að stjórn tæki mál hans að nýju til meðferðar í samræmi við álit Umboðsmanns. Stjórnin

fjallaði um málið og fól lögfræðingi sjóðsins að undirbúa það fyrir úrskurð í samræmi við ákvæði stjórnssýslulaga nr. 93/1993.

Í byrjun desember var óskað skriflega eftir frekari rökstuðningi, gögnum og/eða upplýsingum frá [A] varðandi greiðslu hans á meðlögum og/eða annarri framfærslu með börnum sínum vegna ákvæða 23. gr. laga nr. 93/1993. Í febrúar og mars sl. hafði [A] samband símleiðis og kom á Vinnumálaskrifstofuna og óskaði eftir frekari fresti til að skýra málið fyrir stjórn og að beiðni væri með úrskurð þ.t. hann hefði sent svar. Við þessi tækifæri voru honum gefnar ítarlegar leiðbeiningar um hvaða upplýsingar og rökstuðningur gætu haft áhrif á úrskurð stjórnar. Í apríl sl. var beiðni sjóðsins ítrekuð og bíður málið enn afgreiðslu.

3. Stjórn sjóðsins ákvað að halda sérstök námskeið fyrir úthlutunarnefndir og aðra sem koma að afgreiðslu bóta í byrjun árs um ákvæði stjórnssýslulaga og þýðingu laganna fyrir störf þeirra, m.a. vegna álits Umboðsmanns í ofangreindum málum og hefur skýrsla um námskeiðin þegar verið send.“

3.0. Atvinnuréttindi.

3.1. Viðurkenning iðnmeistara til að hafa umsjón með og bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum á sínu sviði. Skilyrði um nám í meistaraskóla. (Mál nr. 935/1993)

Byggingarnefnd X synjaði A, húsasmíðameistara, um viðurkenningu til að mega hafa umsjón með og bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum, þar sem hann hefði ekki lokið meistaraskóla. Í 2. mgr. greinar 2.4.7. byggingarreglugerðar nr. 177/1992, var gert ráð fyrir því, að ef meistaraskóli væri ekki í næsta nágrenni byggingarnefndarumdæmis, þyrfti ekki slíkan skóla til viðurkenningarinnar. Ekki var talið að undantekningarregla þessi hefði átt við, þar sem meistaraskóli hefði verið starfræktur við framhaldsskóla á X frá árinu 1985.

Húsasmíðameistarinn A sótti um viðurkenningu til þess að mega hafa umsjón með og bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum til byggingar- og skipulagsnefndar X. Umsókn A var hafnað með bréfi, dags. 25. janúar 1993.

Með úrskurði, dags. 22. júní 1993, staðfesti umhverfisráðuneytið niðurstöðu byggingarnefndar.

Í niðurlagi bréfs míns til A, dags. 12. maí 1995, sagði:

„Samkvæmt grein 4.1. í byggingarreglugerð nr. 177/1992 mega þeir meistarar einir hafa umsjón með og bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum, hver á sínu sviði, sem til þess hafa hlotið viðurkenningu byggingarnefndar.

Frá gildistöku byggingarreglugerðar nr. 292/1979 var meginreglan sú, að einungis þeir iðnmeistarar, sem lokið höfðu meistaraskóla, fengu viðurkenningu skv. 4. kafla reglugerðarinnar, sbr. 2. mgr. greinar 2.4.7. byggingareglugerðarinnar. Ein undantekningarregla var þó í nefndri 2. mgr. Þar kom fram, að á meðan meistaraskóli væri ekki fyrir hendi í næsta nágrenni byggingarnefndarumdæmis, þyrfti ekki meistaraskólapróf til viðurkenningarinnar.

Með gildistöku reglugerðar nr. 177/1992 var ákvæðum greinar 2.4.7. breytt. Féll þá umrædd undantekningarregla niður. Í framkvæmd virðist þó hafa verið byggt á henni áfram, sbr. úrskurð ráðuneytisins í máli þessu. Með reglugerð nr. 72/1993, um breytingu á byggingarreglugerð nr. 177/1992, kom inn ný undantekningarregla og hljóðar hún svo:

„Byggingarnefnd veitir iðnmeisturum sem eru starfandi í iðn sinni og hafa lokið meistaraskóla eða hlotið hliðstæða menntun, viðurkenningu samkvæmt IV. kafla, og einnig öðrum iðnmeisturum sem hafa að staðaldri haft umsjón með og borið ábyrgð á byggingarframkvæmdum í a.m.k. þrjú ár eftir viðurkenningu byggingarnefndar þar sem ekki var meistaraskóli í byggingarnefndarumdæmi eða næsta nágrenni. . .“

...

Af gögnum málsins er ljóst, að þér höfðuð ekki lokið meistaraskóla, er þér sóttuð um viðurkenningu byggingarnefndar [X]. Samkvæmt því, sem hér að framan er rakið, kom því aðeins til greina að veita yður umrædda viðurkenningu, að meistaraskóli væri ekki fyrir hendi í næsta nágrenni byggingarnefndarumdæmis. Upplýst hefur verið að meistaraskóli hefur verið starfræktur við [framhaldsskólann á X] frá árinu 1985. Verður því að telja að umrædd undantekningarregla hafi ekki átt við yður. Af þessum sökum tel ég ekki tilefni til athugasemda við niðurstöðu byggingarnefndar [X] og umhverfisráðuneytisins í máli yðar.“

3.2. Útgáfa meistarabréfs. Lögbundin skilyrði.
Stjórnsýsluframkvæmd. Jafnræðisregla. Starfssvið umboðsmanns Alþingis.
(Mál nr. 974/1993)

A kvartaði yfir synjun menntamálaráðuneytisins á útgáfu meistarabréfs í snyrtifræðum henni til handa. Var synjun ráðuneytisins byggð á því að A hefði ekki lokið prófi frá meistaraskóla, eins og áskilið væri í lögum.

A hafði öðlast rétt til að leysa til sín sveinsbréf 1. ágúst 1990. Í bréfi menntamálaráðuneytisins, þar sem A var heimilað að leysa til sín sveinsbréf, var tilgreind sú ábending réttindaveitinganefndar að A vantaði 11 mánaða starfstíma í iðngreininni, til að nefndin mælti með útgáfu meistarabréfs. Er A óskaði eftir útgáfu meistarabréfs var umleitun hennar synjað.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga um iðju og iðnað og ákvæði iðnaðarlaga, sem og breytingar á ákvæðum sem lúta að löggiltum iðngreinum. Allt frá gildistöku iðnaðarlaga nr. 42/1978 var það lagaskilyrði þess að geta leyst til sín meistarabréf, að maður lyki meistaraprófi í iðn. Sú undantekning, að sá sem hafi unnið undir stjórn meistara geti leyst til sín meistarabréf, átti aðeins við meðan ekki var til að dreifa meistaraskóla í viðkomandi iðn, og var bundin við það að viðkomandi hefði lokið sveinsprófi fyrir 1. janúar 1989. Átti undantekningarákvæði laganna því ekki við um A. Umboðsmaður tók það hins vegar til athugunar, hvort upplýsingar stjórnvalda um réttindi A væru þess eðlis að hún gæti byggt á þeim rétt. Benti umboðsmaður á, að eðli málsins samkvæmt yrði að gera þær kröfur til ráðgjafarnefnda að þær þekktu reglur sem gilda um það svið, er ráðgjöf þeirra lýtur að. Benti umboðsmaður á, að rangar eða villandi upplýsingar stjórnvalda gætu leitt til bótaskyldu vegna tjóns. Slík mál ættu hins vegar undir almenna dómstóla, en féllu ekki undir starfssvið umboðsmanns.

Í skýringum menntamálaráðuneytisins til umboðsmanns kom fram, að á fyrri hluta árs 1991 hefði nokkuð verið kvartað yfir röngum afgreiðslum á meistarabréfum. Hefði ráðuneytið af því tilefni ritað bréf til bæjarfógeta, sýslumanna og iðnráða, þar sem vakin hefði verið athygli á fyrrgreindri undantekningarreglu. Með tilliti til upplýsinga frá Iðnráði Reykjavíkur og menntamálaráðuneytinu taldi umboðsmaður rétt að beina þeim tilmælum til menntamála- og iðnaðarráðuneytisins að kanna, hvort á þeim tíma er A sótti um útgáfu meistarabréfs hefðu menn sem svipað var ástatt um almennt fengið útgefið meistarabréf. Þá beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytanna, að að fengnum þessum upplýsingum skyldi samráð haft um það, eftir atvikum, hvernig hlutur A yrði réttur. Ef A fengi ekki úrlausn máls síns hjá stjórnvöldum benti umboðsmaður á rétt A til að leita til hans á ný, með ósk um að umboðsmaður mælti með að gjafsókn yrði veitt í því skyni að reka málið fyrir almennum dómstólum.

I.

Hinn 22. desember 1993 leitaði til mín B, hæstaréttarlögmaður, fyrir hönd A. Kvörtun A lýtur að synjun menntamálaráðuneytisins um útgáfu meistarabréfs í snyrtifræðum henni til handa, sökum þess að hún hafi ekki lokið prófi frá meistaraskóla.

II.

Málavextir eru þeir, að í febrúar 1986 hóf A nám í snyrtifræðum á snyrtistofu. Rétt til að leysa til sín sveinsbréf hafði hún öðlast 1. ágúst 1990. Á haustdögum 1991 sótti hún um það til menntamálaráðuneytisins að fá sveinsbréfið útgefið. Svokölluð réttindaveitinganefnd samþykkti útgáfu sveinsbréfsins 21. ágúst 1991 og benti jafnframt á, að A vantaði 11

mánaða starfstíma í iðninni til þess að nefndin mælti með útgáfu meistarabréfs henni til handa. Í bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 6. mars 1992, sem heimilaði A að leysa til sín sveinsbréfið, er sú ábending nefndarinnar sérstaklega tilgreind.

Í lok ágúst 1992 lagði A inn umsókn um útgáfu meistarabréfs hjá lögreglustjóraembættinu í Reykjavík. Segir svo orðrætt í greinargerð með kvörtun hennar:

„Um miðjan september 1992 fékk hún símhringingu frá því embætti þar sem henni var tjáð að með umsókninni vantaði meðmæli frá réttindaveitinganefnd í snyrtifræðum. Þau meðmæli voru fengin hinn 16. september 1992, þar sem nefndin mælir með útgáfu meistarabréfs umbj. mínum til handa. Í lok september 1992 fékk umbj. minn enn símtal frá embætti lögreglustjórans í Reykjavík, þar sem hún er upplýst um að Iðnráð sem umsagnaraðili um umsóknina mæli ekki með útgáfu meistarabréfsins. Hinn 12. október 1992 er umsóknin sótt á embættið, og jafnframt fengið ljósrit af bréfi Iðnráðs dags. 23. sept. 1992 til lögreglustjóra. Er í bréfi þessu eingöngu minnst á það sem ástæðu höfnunar meðmæla með útgáfu meistarabréfsins, að réttindaveitinganefnd telji að á vanti 11 mánaða starfstíma til að hægt sé að mæla með útgáfu meistarabréfs. Sama dag hafði umbj. minn samband við [. . .] deildarsérfræðing í menntamálaráðuneytinu, sem upplýsti að útgáfudagur sveinsbréfa hefði enga þýðingu þegar meta skyldi meistararéttindi með tilliti til starfstíma. Það sem úrslitum ráði sé hvenær aðili hafi öðlast rétt til að leysa til sín sveinsbréf og að frá því tímamarki skuli byrja að telja starfstíma til öflunar meistararéttinda. Hinn 25. nóvember 1992 sendi undirritaður Iðnráði bréf þar sem skorað er á Iðnráð að lýsa því yfir að skilningur umbj. míns á því hvernig skilja beri tveggja ára tímamörkin hafi verið réttur. Svar barst frá Iðnráði með bréfi dags. 15. desember 1992. Er þessum skilningi umbj. míns hafnað, og jafnframt í fyrsta skipti bent á að réttarstaða umbj. míns í námi sínu sé gerbreytt frá því að hún hóf það. Í bréfi Iðnráðs kemur fram að ráðið telji hugsanlegt að menntamálaráðuneytið geti heimilað útgáfu meistarabréfsins þrátt fyrir að Iðnráð synji að mæla með útgáfunni. Því var menntamálaráðuneytinu sent bréf dags. 29. janúar 1993, þar sem farið var fram á að ráðuneytið kannaði málið og svaraði því hvort það gæti heimilað embætti lögreglustjórans í Reykjavík að gefa meistarabréfið út eða lagt fyrir Iðnráð að samþykkja veitingu bréfsins. Leið nú og beið og þrátt fyrir bréf þar sem rekið var á eftir erindinu barst svarbréf ráðuneytisins ekki fyrr en í lok ágúst 1993, tæpum 7 mánuðum eftir að það var sent. Af svari ráðuneytisins verður ekki betur séð en að ráðuneytið fallist á skilning umbj. míns um tímamörkin, þar sem í því segir að hún hafi öðlast sveinsréttindi 21. júlí 1990. Að auki kemur fram í bréfinu að umbj. mínum beri að stunda nám við meistaraskóla. . .“

Í rökstuðningi fyrir kvörtun A kemur enn fremur eftirfarandi fram:

„Af hálfu umbj. míns er talið að upplýsingaskylda hvíli á þeim stjórnsluaðilum sem lögum samkvæmt áttu að hafa eftirlit með náminu. Þau stjórnvöld sem gefa út reglugerð með jafnveigamikilli breytingu á því hvernig nemendur öðlast atvinnuréttindi sín hljóta að þurfa að kynna slíkt á einhvern greinarbetri hátt en með birtingu reglugerðarinnar í Stjórnartíðindum, einkum þegar um er að ræða nám sem ekki fer fram innan veggja hefðbundinna skólastofnana. Hefði hinu lögboðna eftirlitshlutverki af hálfu hins opinbera verið framfylgt, verður að telja afar líklegt að umbj. minn hefði gert sér grein fyrir hinum breyttu forsendum námsins fljótlega eftir að þær áttu sér stað.

Sú spurning vaknar undir hvaða kringumstæðum stjórnsluhafi er bundinn af yfirlýsingu sem hann gefur einstaklingi um jafnmikilsverð réttindi og um er að ræða í

máli þessu. Hér stóð svo á að ekki bara einn stjórnisýsluhafi heldur fleiri lýsa því skriflega yfir að umbj. minn gæti að ákveðnum skilyrðum fullnægðum öðlast ákveðin atvinnuréttindi. Ætla má að um slíkar stjórnisýsluákvarðanir gildi reglur stjórnisýsluréttarins um afturköllun ívilnandi stjórnisýsluákvarðana. Er af hálfu umbj. míns talið að fyrrgreindar yfirlýsingar séu bindandi gagnvart henni og að hún eigi rétt á meistarábréfi í iðngrein sinni.“

III.

Ég ritaði menntamálaráðherra bréf 6. janúar 1994 og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér gögn málsins í té.

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 27. febrúar 1994. Segir þar meðal annars:

„1. Í kvörtun [B] kemur fram að [A] hóf nám í snyrtifræðum á snyrtistofu [. . .] í feb. 1986 án þess að námssamningur væri gerður. Hið sama gerist þegar [A] heldur áfram námi á snyrtistofunni [. . .]. Af þessu leiðir að engar upplýsingar berast ráðuneytinu um að [A] sé nemi í snyrtifræðum og hún kemst hvergi á skrá sem slík. Auk þess verður ekki séð að hún hafi stundað bóklegt nám í skóla meðan hún var sem „nemi“ á áðurnefndum snyrtistofum enda var henni heimilað að leysa til sín sveinsbréf í snyrtifræðum sem frumréttindaveitingu þann 21. ágúst 1991 eingöngu á grundvelli þess starfs- og þjálfunartíma sem hún hafði áunnið sér.

...

3. Vegna áritunar formanns réttindaveitinganefndar, [. . .], dags. 16.9.1992, þar sem fram kemur að réttindaveitinganefnd mæli með meistarábréfi til handa [A] tekur ráðuneytið fram eftirfarandi: Réttindaveitinganefndir eru eingöngu ráðgefandi um veitingu meistarárættinda og um þær eru ekki til sérstök lagaákvæði.

Samkvæmt gögnum ráðuneytisins öðlaðist [A] rétt til að leysa til sín sveinsbréf 1. ágúst 1990 en í reglugerð nr. 102/1990 um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi segir: „Sá sem lokið hefur sveinsprófi fyrir 1. janúar 1989 þarf ekki að stunda nám við meistaraskóla til þess að fá útgefið meistarabréf, sbr. 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978. Honum er þó heimill aðgangur að meistaraskóla. Sá sem lýkur sveinsprófi 1. janúar 1989 eða síðar skal stunda nám við meistaraskóla með fullnægjandi árangri til þess að fá útgefið meistarabréf. Á meistarabréf skal skrá hvort meistaraskóla sé lokið.“

Með vísun til framanritaðs telur ráðuneytið óhjákvæmilegt að [A] ljúki meistaraskóla til að fá útgefið meistarabréf og að ekki séu fyrir hendi rök til að breyta fyrri ákvörðun, sbr. bréf ráðuneytisins til [B], dags. 20. ágúst 1993.“

Með bréfi, dags. 2. mars 1994, gaf ég lögmanni A kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum við svar ráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 29. mars 1994.

Ég ritaði menntamálaráðuneytinu bréf 25. júlí 1994 og óskaði eftir upplýsingum um útgáfu meistarabréfa, eftir að virkt varð skilyrði 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978 um eins árs nám og meistarapróf frá meistaraskóla til að öðlast rétt til meistarabréfs, sbr. reglugerð nr. 98/1988. Svar menntamálaráðuneytisins barst mér 12. september 1994. Ráðuneytið gat þess í svari sínu, að fyrri hluta árs 1991 hefði verið kvartað yfir röngum afgreiðslum á meistarabréfum við það starfslíð framhaldsskóladeildar ráðuneytisins, sem annast iðnfræðslumál. Af því tilefni hefðu í ágúst á því ári verið rituð bréf til bæjarfógeta, sýslumanna og iðnráða um allt land, þar sem sérstaklega hafi verið vakin athygli á ákvæði 44. gr. reglugerðar nr.

102/1990, um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi. Eftir að þau bréf hefðu verið send, hefði eigi verið kvartað yfir mistökum við afgreiðslu meistarabréfa. Að öðru leyti vísaði menntamálaráðuneytið til iðnaðarráðuneytisins, að því er snerti upplýsingar um útgáfu meistarabréfa.

Ég ritaði iðnaðarráðuneytinu bréf 20. september 1994 og óskaði eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið veitti mér upplýsingar um útgáfu meistarabréfa, eftir að virkt varð skilyrði 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978 um eins árs nám og meistarapróf frá meistaraskóla til að öðlast rétt til meistarabréfs, sbr. reglugerð nr. 98/1988. Ég óskaði þess, að í upplýsingum ráðuneytisins kæmi fram, hvort eftir gildistöku reglugerðar nr. 98/1988, um meistaránám og útgáfu meistarabréfa, hefðu verið gefin út meistarabréf til einstaklinga, sem lokið hefðu sveinsprófi 1. janúar 1989 eða síðar, án þess að þeir hefðu uppfyllt fyrrgreint skilyrði um nám í meistaraskóla, og þá á hvaða forsendum. Ég ritaði Iðnráði Reykjavíkur einnig bréf 25. júlí 1994. Þar óskaði ég eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, að ráðið veitti mér upplýsingar um, hvort það hefði, eftir gildistöku reglugerðar nr. 98/1988, mælt sem umsagnaraðili með því að nemendur, sem lokið hefðu sveinsprófi 1. janúar 1989 eða síðar, fengju útgefið meistarabréf, án þess að hafa uppfyllt skilyrðið um nám í meistaraskóla. Ef svo væri, óskaði ég þess að fram kæmi, hvaða tilvik væri um að ræða og á hvaða forsendum þau meðmæli hefðu verið gefin. Hinn 7. nóvember 1994 barst mér afrit af bréfi iðnaðarráðuneytisins til Iðnráðs Reykjavíkur. Kom þar fram, að ráðuneytið hefði með bréfi, dags. 13. október 1994, óskað eftir því, að lögreglustjórinn í Reykjavík léti ráðuneytinu í té þær upplýsingar, er ég hafði óskað eftir hjá ráðuneytinu. Embætti lögreglustjóra hefði ekki getað veitt fullnægjandi upplýsingar heldur vísað á iðnráð í því sambandi. Óskaði ráðuneytið þess í bréfi sínu, að Iðnráð Reykjavíkur veitti ráðuneytinu þær upplýsingar, sem á vantaði. Með bréfinu fylgdi svar lögreglustjórans í Reykjavík til iðnaðarráðuneytisins, dags. 26. október 1994, ásamt yfirliti yfir útgáfu meistarabréfa í umdæmi lögreglustjórans í Reykjavík frá árinu 1989. Í bréfi lögreglustjóra segir:

„. . . Meistarabréf eru gefin út að fenginni umsögn iðnráðs. Þegar meistarabréf hefur verið gefið út, eru iðnráði send til baka öll þau gögn, sem umsókninni fylgdu. Embættið hefur því ekki lengur upplýsingar um þau gögn, sem lágu að baki útgefnum meistarabréfum.

Eins og sjá má af samantektinni, eru í sumum tilfellum gefin út meistarabréf samkvæmt fyrirmælum menntamálaráðuneytis þegar um er að ræða svokallaðar frumréttindaveitingar. . . .

Því miður getum við ekki gefið betri upplýsingar um nám það, er að baki útgáfu meistarabréfa liggur, en vísun á iðnráð í því sambandi.“

Svar Iðnráðs Reykjavíkur við bréfi mínu frá 25. júlí 1994 barst mér 17. nóvember 1994. Segir þar meðal annars:

„Framkvæmdastjórnin hefur áður fengið fyrirspurnir vegna umsóknar [A] um meistarabréf í snyrtifræðum og svarið hefur ævinlega verið hið sama: Iðnráð Reykjavíkur starfar skv. lögum og reglugerðum og hefur ekkert svigrúm til þess að víkja frá þeim. Þyki ráðuneytinu af einhverjum ástæðum nauðsyn bera til að veita umsækjanda meistarabréf í sinni iðngrein verður það að gerast án atbeina Iðnráðs Reykjavíkur. Það getur orðið erfitt að segja ungu fólki að leggja á sig 3–4 ára iðnnám, vinna síðan undir stjórn meistarara og nema loks við meistaraskóla, ef það kemur á daginn að aðrir geta sloppið við ýmislegt af þessu og hljóta þó sömu réttindi og hinir löghlýðnu.

Hvað varðar spurninguna í lok bréfs yðar er rétt að taka fram að án nokkurs

vafa hefur Iðnráð Reykjavíkur orðið til þess með umsögn sinni, að einhverjir hafa hlotið meistarabréf án þess að uppfylla ákvæði 44. gr. reglugerðar nr. 102/1990 um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi. Ástæðan er sú að Iðnráð Reykjavíkur fékk ekki bréf um þetta frá menntamálaráðuneytinu fyrr en haustið 1991. Ekki er unnt að tilgreina hverjir þetta kunna að hafa verið, þar sem öll gögn með umsóknum eru endursend lögreglustjóra eða sýslumönnum og aðeins skráð hverjir skyldu fá meistarabréf og í hvaða iðngreinum. Hitt vill stjórn Iðnráðs Reykjavíkur áréttta, að reynt er að gæta þess mjög vandlega að aðeins þeir sem uppfylla kröfur laga og reglugerða fái meðmæli frá Iðnráði Reykjavíkur.“

Með bréfi 21. nóvember 1994 gaf ég lögmanni A kost á því, að lýsa athugasemdum sínum við svar Iðnráðs Reykjavíkur. Athugasemdir lögmannsins bárust mér 31. janúar 1995. Þar lýsir hann þeirri skoðun sinni, að af skýringum Iðnráðs Reykjavíkur megi ráða, að ekki hafi verið gætt jafnræðis gagnvart umbjóðanda hans og telji hann það styrkja mjög tilefni kvörtunarinnar.

Samkvæmt upplýsingum frá iðnaðarráðuneytinu, er fram komu í símtali embættismanns ráðuneytisins við starfsmann minn 20. september 1994, óskaði ráðuneytið þess, að framangreind bréf iðnráðs og lögreglustjórans í Reykjavík yrðu látin nægja sem svör ráðuneytisins við fyrirspurnum mínum til þess frá 20. september 1994.

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 13. október 1995, segir:

„I.

Með lögum nr. 105/1936, um breyting á lögum nr. 18 31. maí 1927, um iðju og iðnað, og lögum nr. 85 19. júní 1933, um breyting á þeim lögum, var lögum nr. 18/1927, um iðju og iðnað, breytt og ráðherra heimilað í 18. gr. laganna að ákveða, að enginn fengi meistarabréf nema að afloknu meistaraprófi, enda væri þá jafnframt ákveðið, hverjar kröfur skyldu gerðar til meistaraprófs. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 8 13. febrúar 1970, um breyting á lögum nr. 18 31. maí 1927, um iðju og iðnað, var meginmál hinna fyrstnefndu laga fellt ásamt áorðnum breytingum inn í lög nr. 18/1927 og þau endurútfegin sem lög nr. 79/1971, um iðju og iðnað. Stóð þar áfram í 18. gr. óbreytt ákvæði 18. gr. laga nr. 18/1927, sbr. 6. gr. laga nr. 105/1936. Við setningu iðnaðarlaga nr. 42/1978 var þessu ákvæði breytt á þá lund, að gert var að skilyrði að maður hefði lokið meistaraprófi í iðn frá meistaraskóla til þess að geta leyst til sín meistarabréf, nema ekki væri fyrir hendi meistaraskóli í iðninni, sbr. 10. gr. laga nr. 42/1978, sem hljóðar svo:

„Hver maður getur leyst meistarabréf, ef hann fullnægir þeim skilyrðum, sem í 3. gr. segir, og hefur lokið sveinsprófi í iðngrein sinni, enda hafi hann unnið að henni síðan undir stjórn meistara ekki skemur en eitt ár og lokið meistaraprófi í iðninni frá meistaraskóla. Meðan eigi er meistaraskóli í iðninni, getur hver maður leyst meistarabréf, hafi hann unnið undir stjórn meistara í iðngreininni eða nátengdri iðngrein að loknu sveinsprófi eigi skemur en tvö ár.“

Þau almennu hæfisskilyrði 3. gr. iðnaðarlaga, sem vísað er til í 1. mgr. 10. gr. laganna, hafa eigi þýðingu við úrlausn þess máls, sem hér er til umfjöllunar. Á hinn bóginn skiptir hér máli sú undantekningarregla, er kemur fram í 2. málslíð ákvæðisins, að á meðan eigi sé til meistaraskóli í viðkomandi iðn, geti hver maður leyst til sín meistarabréf, hafi hann unnið undir stjórn meistara í iðngreininni eða nátengdri iðngrein ekki skemur en tvö ár að loknu sveinsprófi.

Í VII. kafla laga nr. 68/1966, um iðnfræðslu, er leystu af hólmi lög nr. 46/1949, um iðnfræðslu, ásamt síðari breytingum, og lög nr. 45/1955, um iðnskóla, var kveðið á um meistarakóla og meistaraþróf. Í 43. gr. laga nr. 68/1966 var menntamálaráðherra veitt heimild til þess að ákveða í reglugerð, að meistaraþróf skyldi vera skilyrði fyrir veitingu meistaraþréfs í löggiltri iðngrein. Samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 98 frá 5. febrúar 1988, um meistaranám og útgáfu meistaraþréfa, sem sett var samkvæmt ákvæðum 40.–43. gr. laga nr. 68/1966, um iðnfræðslu, skyldu þeir, sem lokið hefðu sveinsþrófi fyrir 1. janúar 1989, ekki þurfa að stunda nám við meistarakóla til þess að fá útgefið meistaraþréf. Þeir sem lykju hins vegar sveinsþrófi 1. janúar 1989 eða síðar, skyldu stunda nám við meistarakóla með fullnægjandi árangri til þess að fá útgefið meistaraþréf.

Með setningu laga um framhaldsskóla nr. 57 frá 19. maí 1988, er m.a. felldu úr gildi lög nr. 68/1966, um iðnfræðslu, ásamt síðari breytingum, var menntamálaráðuneytinu gert skylt að halda uppi framhaldsnámi fyrir iðnsveina til meistaraþrófs, sbr. 25. gr. laganna. Reglugerð nr. 102/1990, um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinsþróf og meistaraþréttindi, er sett með stoð í lögum nr. 57/1988. Í 43. gr. reglugerðarinnar kemur fram, að sá, sem lokið hafi fullgildu sveinsþrófi og hafi unnið undir stjórn meistara í a.m.k. eitt ár, geti hafið nám í meistarakóla, en meistarakóli veiti rétt til meistaraþréfs, sbr. 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978. Ákvæði 44. gr. reglugerðar nr. 102/1990, sem er nær samhljóða ákvæði 5. gr. reglugerðar nr. 98/1988, um meistaranám og útgáfu meistaraþréfa, hljóðar svo:

„Sá sem lokið hefur sveinsþrófi fyrir 1. janúar 1989 þarf ekki að stunda nám við meistarakóla til þess að fá útgefið meistaraþréf, sbr. 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978. Honum er þó heimill aðgangur að meistarakóla. Sá sem lýkur sveinsþrófi 1. janúar 1989 eða síðar skal stunda nám við meistarakóla með fullnægjandi árangri til þess að fá útgefið meistaraþréf. Á meistaraþréf skal skrá hvort meistarakóla sé lokið.“

Af framansögðu er ljóst, að allt frá gildistöku iðnaðarlaga nr. 42/1978 hefur það verið lagaskilyrði, að maður hafi lokið meistaraþrófi í iðn frá meistarakóla, til þess að geta leyst til sín meistaraþréf, sbr. 10. gr. laganna. Undantekning sú, er fram kemur í greininni um að maður geti leyst til sín meistaraþréf, hafi hann unnið undir stjórn meistara, átti aðeins við, á meðan ekki var til að dreifa meistarakóla í viðkomandi iðn. Eftir að farið var að bjóða upp á framhaldsnám í snyrtifræðum til meistaraþrófs, eftir gildistöku laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, gat umrædd undanþága 10. gr. laga nr. 42/1978 eigi átt við.

A öðlaðist rétt til þess að leysa til sín sveinsþréf 1. ágúst 1990 og heimilaði menntamálaráðuneytið henni að leysa sveinsþréfið til sín á árinu 1992. Þar sem A lauk sveinsþrófi eftir 1. janúar 1989, liggur því fyrir, að henni bar lögum samkvæmt að stunda nám við meistarakóla með fullnægjandi árangri, til þess að fá réttindi til að fá útgefið meistaraþréf.

2.

Þá skal vikið að því, hvort upplýsingar stjórnvalda, er snerta réttindi A til útgáfu meistaraþréfs, séu þess eðlis, að hún geti byggt á þeim rétt. Er þar til að nefna ummæli réttindaveitinganefndar í bókun 21. ágúst 1991, sem endurtekin eru í bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 6. mars 1992, þannig: „Þá er það mat nefndarinnar að á vanti 11 mánaða starfstíma í iðninni til þess að nefndin mæli með útgáfu meistaraþréfs yður til handa“, auk bréfs Iðnráðs Reykjavíkur til lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 23. september 1992, þar sem einnig er aðeins minnst á, að starfstímaskilyrði standi því í vegi að A geti byggt á þeim rétt til meistaraþréfs. Í svari sínu til mín, dags. 27. febrúar 1994, greinir menntamálaráðuneytið frá því, að réttindaveitinganefndir séu eingöngu ráðgefandi um veitingu meistaraþréttinda og um þær séu ekki til sérstök lagaákvæði. Það girðir þó ekki fyrir

ábyrgð á þeim upplýsingum, sem veittar voru, einkum þar sem menntamálaráðuneytið endurtók þær í bréfi til A. Þá verður, eðli máls samkvæmt, að gera þær kröfur til ráðgjafarnefnda, svo sem réttindaveitinganefndar, að þær þekki þær reglur, sem gilda um það svið, er ráðgjöf þeirra lýtur að. Hið sama á við um umsagnaraðila, svo sem Iðnrád Reykjavíkur. Hvað sem öðru líður, verða þó bréf þessara stjórnvalda eða bréf menntamálaráðuneytisins, dags. 6. mars 1992, eigi talin fela í sér stjórnvaldsákvörðun. Á hinn bóginn verður að átélja, að A hafi ítrekað fengið rangar eða villandi upplýsingar varðandi atvinnuréttindi sín hjá stjórnvöldum á sínum tíma, einkum það, að þær upplýsingar voru endurteknar af hálfu menntamálaráðuneytisins. Rangar eða villandi upplýsingar stjórnvalds geta leitt til bótaskyldu vegna þess tjóns, sem af þeim hefur leitt. Slík mál verða almennt ekki útljáð hjá umboðsmanni Alþingis, heldur fyrir almennum dómstólum landsins.

3.

Með bréfi, dags. 20. ágúst 1993, synjaði menntamálaráðuneytið erindi lögmanns A, dags. 29. janúar 1993, þar sem þess var farið á leit, að ráðuneytið kannaði mál hennar og svaraði því, hvort það gæti „heimilað embætti lögreglustjórans í Reykjavík að gefa meistarábréfið út eða lagt fyrir Iðnrád að samþykkja veitingu bréfsins“. Í svari ráðuneytisins kemur fram, að A hafi lokið þeim eins árs starfstíma undir stjórn meistarara, sem tilskilinn væri í 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978. Synjun ráðuneytisins byggðist hins vegar á þeim grundvelli, að A bæri samkvæmt 44. gr. reglugerðar nr. 102/1990 að stunda nám við meistarakóla með fullnægjandi árangri til þess að fá útgefið meistarabréf, en sú reglugerð er, sem fyrr segir, sett af menntamálaráðuneytinu með stoð í lögum nr. 57/1988, um framhaldsskóla, þar sem menntamálaráðuneytinu var í 25. gr. gert skylt að halda uppi framhaldsnámi fyrir iðnsveina til meistaraprófs. Áfram stendur þó enn, að það lagaskilyrði, að maður geti því aðeins leyst meistarabréf, að hann hafi lokið meistaraprófi í iðninni frá meistaraskóla, kemur fram í 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978, þar sem veitt var undanþága á meðan eigi væri meistaraskóli í viðkomandi iðn. Iðnaðarráðuneytið fer með yfirstjórn þeirra laga, sbr. 1. tölul. 8. gr. reglugerðar um Stjórnarrád Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969. Útgáfa meistarabréfa lýtur þannig lögum samkvæmt yfirstjórn iðnaðarráðuneytisins, enda þótt skilyrði það, er nú kemur fram í 44. gr. reglugerðar nr. 102/1990, um meistarapróf, sé í reglugerð settri af menntamálaráðuneytinu.

Í 9. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978 segir, að þeir einir eigi rétt til að kenna sig í starfsheiti sínu við löggilta iðngrein, sem hafa sveinsbréf eða meistarabréf í iðngreininni. Samkvæmt 12. gr. laganna lætur lögreglustjóri, þar sem aðili á lögheimili, af hendi meistarabréf, að fenginni umsögn hlutadeigandi iðnráðs. Í 2. mgr. 12. gr. kemur fram, að synji lögreglustjóri um meistarabréf eða ágreiningur verður um það, hvort aðili hafi misst rétt sinn, þá sé aðila rétt að bera málið undir iðnaðarráðherra. Aðili getur ennfremur leitað úrskurðar dómstóla.

Í bréfi menntamálaráðuneytisins frá 9. september 1994 kemur fram, að á fyrri hluta árs 1991 hefði verið kvartað yfir röngum afgreiðslum á meistarabréfum við það starfslið framhaldsskóladeildar ráðuneytisins, sem annaðist iðnfræðslumál. Því hefði ráðuneytið í ágúst 1991 ritað bréf til bæjarfógeta, sýslumanna og iðnráða um allt land, þar sem sérstaklega hefði verið vakin athygli á ákvæði 44. gr. reglugerðar nr. 102/1990. Þá kemur fram í skýringum Iðnráðs Reykjavíkur til mín, sbr. bréf þess frá 8. nóvember 1994, að „án nokkurs vafa“ hafi Iðnrád Reykjavíkur „orðið til þess með umsögn sinni, að einhverjir hafa hlotið meistarabréf án þess að uppfylla ákvæði 44. gr. reglugerðar nr. 102/1990. . .“

Með vísan til þeirra upplýsinga frá Iðnráði og menntamálaráðuneytinu, sem greinir frá hér að framan, tel ég rétt að beina því til menntamálaráðuneytisins og iðnaðarráðuneytisins, að kannað verði nánar, hvort á þeim tíma, er A sótti um útgáfu meistarabréfs, hafi menn sem svipað var ástatt um, fengið almennt útgefið meistarabréf. Að fengnum

þeim upplýsingum hafi ráðuneytin, eftir atvikum, samráð um, hvernig hlutur A verði réttur og þá, meðal annars, með tilliti til þeirra röngu upplýsinga, sem hún fékk. Ég tek einnig fram, að telji A sig eigi fá viðunandi úrlausn máls síns hjá þessum stjórnvöldum, á hún þess kost, að leita til mín á ný með ósk um að lagt verði til við dóms- og kirkjumálaráðuneytið, að það veiti henni gjafsókn í því skyni að reka málið fyrir dómstólum, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Í máli þessu hefur komið fram, að stjórnvöldum ber ekki saman um varðveislu umsókna um meistarabréf og gagna, er þeim fylgja. Þannig kemur fram í bréfi iðnráðs til mín, dags. 8. nóvember 1994, að það geti eigi tilgreint, hverjir það kunni að hafa verið, sem hlotið hafi meistarabréf á þeim tíma, sem um ræðir í máli þessu, án þess að uppfylla tilskilin skilyrði, „þar sem öll gögn með umsóknum eru endursend lögreglustjóra eða sýslumönnum og aðeins skráð hverjir skyldu fá meistarabréf og í hvaða iðngreinum“. Í bréfi lögreglustjórans í Reykjavík frá 26. október 1994 segir aftur á móti, að þegar meistarabréf hafi verið gefin út, séu iðnráði „send til baka öll þau gögn sem umsókninni fylgdu“. Samkvæmt 13. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978 skal halda skrá yfir meistarabréf, sem veitt eru samkvæmt lögnum, og samkvæmt 3. mgr. 13. gr. skal ráðherra setja nánari fyrir-mæli um þessi efni. Af þessu tilefni eru það tilmæli mín til iðnaðarráðuneytisins, að það taki til athugunar, hvort framkvæmd stjórnvalda um skráningu og varðveislu umsókna um útgáfu meistarabréfa og gagna, er þeim tengjast, sé með viðhlítandi hætti, og ef svo er ekki, þá hlutist ráðuneytið til um lagfæringar í því efni.“

V.

Niðurstöður álits míns dró ég saman með svofellum hætti:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ég tel rétt, að menntamálaráðuneytið og iðnaðarráðuneytið kanni nánar, hvort á þeim tíma, sem A sótti um útgáfu meistarabréfs, hafi menn, sem svipað var ástatt um, fengið almennt útgefið meistarabréf. Að fengnum þeim upplýsingum hafi ráðuneytin, eftir atvikum, samráð um, hvernig hlutur A verði réttur. Telji A sig eigi fá viðunandi úrlausn máls síns hjá þessum stjórnvöldum, getur hún leitað til mín á ný með ósk um að lagt verði til við dóms- og kirkjumálaráðuneytið, að það veiti henni gjafsókn í því skyni að reka málið fyrir dómstólum, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Þá eru það tilmæli mín, svo sem rakið er í IV. kafla hér að framan, að iðnaðarráðuneytið taki til athugunar hvort framkvæmd stjórnvalda um skráningu og varðveislu umsókna um útgáfu meistarabréfa og gagna, er þeim tengjast, sé með viðhlítandi hætti, og ef svo er ekki, þá hlutist ráðuneytið til um lagfæringar í því efni.“

VI.

1.

Með bréfi, dags. 19. október 1995, barst mér bréf frá menntamálaráðuneytinu. Þar segir meðal annars:

„Hér með er yður greint frá því að menntamálaráðuneytið mun verða við ofangreindum tilmælum yðar og er undirbúningur að umbeðinni könnun á útgáfu meistarabréfa þegar hafinn. Mun yður skýrt frá niðurstöðu málsins þegar hún liggur fyrir.“

Með bréfum, dags. 23. febrúar og 2. apríl 1996, óskaði ég eftir upplýsingum menntamálaráðuneytisins um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af áliti mínu. Með bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 24. maí 1996, barst mér ljósrit af bréfi ráðuneytisins, dags. 20. maí 1996, til A. Þar segir m.a.:

„Í samræmi við tilmæli umboðsmanns Alþingis hafa iðnaðarráðuneyti og menntamálaráðuneyti haft samráð vegna málsins. Rétt þykir að ráðuneytin fjalli

hvort í sínu lagi um þau atriði málsins, sem falla undir starfssvið viðkomandi ráðuneytis. Iðnaðarráðuneytið hefur tekið til skoðunar atriði er varða rétt yðar til útgáfu meistarabréfs. Samkvæmt lögum fer menntamálaráðuneytið með málefni er varða iðnfræðslu og undirbúning vegna útgáfu sveinsbréfa og meistarabréfa. Því hefur menntamálaráðuneytið fjallað um þau atriði í álitum umboðsmanns er varða upplýsingagjöf til yðar af hálfu ráðuneytisins og réttindaveitinganefndar, fyrst með bréfi réttindaveitinganefndar dags. 21. ágúst 1991 og síðar með bréfum ráðuneytisins dags. 29. ágúst 1991 og 6. mars 1992.

Í framangeindum bréfum segir að 11 mánaða starfstíma vanti í iðninni að mati réttindaveitinganefndarinnar til þess að nefndin mæli með útgáfu meistarabréfs yður til handa, þrátt fyrir að í 44. gr. reglugerðar um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi nr. 102/1990 hafi verið kveðið á um, að sá sem lýkur sveinsprófi 1. janúar 1989 eða síðar skuli stunda nám við meistaraskóla með fullnægjandi árangri til þess að fá útgefið meistarabréf sbr. og 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978 um að innlausn meistarabréfa sé háð m.a. þeim skilyrðum að hafa unnið undir stjórn meistarara í a.m.k. eitt ár eftir sveinspróf og hafa að auki lokið meistaraprófi í iðninni frá meistaraskóla.

Með tilvísun til framanritaðs þykir ráðuneytinu það miður að þær upplýsingar sem yður voru gefnar í bréfum ráðuneytisins og bréfi réttindaveitinganefndar voru ekki í samræmi við fortakslaus skilyrði framangreindra laga- og reglugerðarfyrirmæla. Engu að síður leikur ekki vafi á því að þær réttarreglur, sem vísað er til hér að framan, eru birtar með lögmatum hætti í samræmi við lög nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Menntamálaráðuneytið hefur því ekki að lögum heimild til þess að víkja frá ofangreindum lagaskilyrðum. Þá tekur ráðuneytið undir það álit umboðsmanns Alþingis að ekki sé unnt að líta svo á að bréf menntamálaráðuneytisins dags. 6. mars sl. feli í sér stjórnvaldsákvörðun. Það er því ótvíræð niðurstaða ráðuneytisins að til þess að réttur skapist yður til handa að fá útgefið meistarabréf að lögum verði þér að hafa stundað nám við meistaraskóla með fullnægjandi árangri.

Í álitum umboðsmanns Alþingis er vikið að hugsanlegum bótarétti yðar vegna hinnar röngu upplýsingagjafar. Í gögnum ráðuneytisins liggur ekkert fyrir um að þér hafið orðið fyrir bótaskyldu tjóni hér að lútandi.“

2.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við iðnaðarráðherra, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitum mínu. Svar iðnaðarráðuneytisins, dags. 22. mars 1996, hljóðar svo:

„Í álitum yðar lögðu þér fyrir iðnaðarráðuneytið og menntamálaráðuneytið að kanna hvort á þeim tíma sem A sótti um útgáfu meistarabréfs, hefðu menn sem svipað var ástatt um fengið útgefin meistarabréf. Eins og fram kom í álitum yðar fundust ekki nauðsynleg gögn um umsóknir um útgáfu meistarabréfa og afgreiðslu þeirra, að því er varðar umdæmi lögreglustjórans í Reykjavík. Eftir nánari eftirgrennslan ráðuneytisins er nú komi í ljós að umrædd gögn voru í vörslu lögreglustjóraembættisins í Reykjavík.

Ráðuneytið hefur óskað eftir upplýsingum um hvort lögreglustjórinn í Reykjavík hefði á tilteknu tímabili gefið út meistarabréf til einstaklinga sem lokið höfðu sveinsprófi 1. janúar 1989 eða síðar, án þess að þeir uppfylltu skilyrði um nám í meistaraskóla skv. 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978, sbr. reglugerð nr. 102/1990. Með bréfi lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 12. mars sl., kemur fram að af gögnum embættisins verði ekki séð að gefin hafi verið út meistarabréf á árunum 1992 og 1993, án þess að

uppfyllt væru skilyrði um nám í meistaraskóla. Hins vegar hafi fimm einstaklingar, sem svo var ástatt um, fengið útgefið meistarabréf hjá embættinu á árinu 1991. Tilvitnuð meistarabréf eru útgefin 27. mars, 21. maí og 16. júní 1991. Fram kemur í álitinu yðar að Iðnráði hafi ekki verið kunnugt um setningu reglugerðar nr. 102/1990 fyrr en um haustið 1991.

Ráðuneytið hefur ekki séð ástæðu til þess að leita upplýsinga hjá öðrum sýslumannsembættum, enda var umsókn A til meðferðar hjá lögreglustjóraembættinu í Reykjavík. Þó liggur fyrir bréf sýslumannsins í Hafnarfirði til iðnaðarráðuneytisins, sem ritað var í tengslum við meðferð yðar á kvörtuninni, en þar kom fram að ekki væri vitað um að meistarabréf hefðu verið gefin út hjá embættinu án þess að lögboðin skilyrði væru uppfyllt.

Ráðuneytið hefur á grundvelli framkominna upplýsinga tekið upp viðræður við menntamálaráðuneytið um frekari viðbrögð við tilmælum yðar að þessu leyti. Ákvörðun verður flýtt eftir því sem kostur er.

Í álitinu yðar mælist þér ennfremur til þess við iðnaðarráðuneytið að það taki til athugunar hvort framkvæmd stjórnvalda um skráningu og varðveislu umsókna um útgáfu meistarabréfa og gagna, er þeim tengjast, sé með viðhlítandi hætti. Sé svo ekki er mælt til þess að ráðuneytið hlutist til um lagfæringar í því efni. Ráðuneytið lítur svo á að tilmæli yðar lúti einkum að því að ekki tókst við meðferð málsins að finna gögn um umsóknir vegna útgáfu meistarabréfa í Reykjavík, einkum og sér í lagi þar sem hlutaðeigandi aðilar vísuðu hvor á annan um vörslu þessara gagna.

Það er mat ráðuneytisins, með hliðsjón af framangreindu, að misskilningur starfsmanna hjá lögreglustjóraembættinu í Reykjavík hafi ráðið mestu um það að umrædd gögn fundust ekki á sínum tíma. Engu að síður er það vilji ráðuneytisins að kannað verði hvernig þessu verði best háttáð í framtíðinni. Framundan er að vænta nokkurra breytinga á starfs- og iðnmenntakerfinu. Má nefna sem dæmi að iðnaðarráðherra hefur ákveðið að skipa nefnd til þess að gera tillögur um nýskipan iðnráða og endurskoðun á reglugerð um starfssvið iðnráða. Telur ráðuneytið edlilegt að endurskoðun á varðveislu og skráningu umsókna fylgist að við slíka almenna endurskoðun.

Ráðuneytið mun gera yður grein fyrir framvindu mála um leið og tilefni gefst til.“

Mér barst á ný bréf frá iðnaðarráðuneytinu, dags. 20. maí 1996, en bréfinu fylgdi ljósrit af bréfi ráðuneytisins til A. Þar segir meðal annars:

„ . . . Samkvæmt lögum fer iðnaðarráðherra með málefni er varða synjun um útgáfu meistarabréfa. Hefur ráðuneytið því tekið til skoðunar þau atriði er varða rétt yðar til útgáfu meistarabréfs. . . .

Samkvæmt 12. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978 lætur lögreglustjóri, þar sem aðili á lögheimili, af hendi meistarabréf að fenginni umsögn hlutaðeigandi iðnráðs. Þá er ákvæði 2. mgr. 12. gr. svohljóðandi: „Nú synjar lögreglustjóri um meistarabréf eða iðnaðarleyfi eða ágreiningur verður um það, hvort aðili hafi misst rétt sinn, og er aðila þá rétt að bera málið undir iðnaðarráðherra. Ennfremur getur hann leitað úrskurðar dómstóla.“

Samkvæmt tilvitnuðu ákvæði er því rétt málskotsleið að vísa synjun lögreglustjóra um útgáfu meistarabréfa til iðnaðarráðuneytis. Iðnaðarráðuneytið fékk mál þetta hins vegar ekki til umfjöllunar fyrr en umboðsmaður Alþingis hafði tekið það til skoðunar. Var kæruleið því ekki tæmd, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Fyrir liggur að yður bar lögum samkvæmt að stunda nám í meistaraskóla með fullnægjandi árangri til þess að öðlast réttindi til þess að fá útgefið meistarabréf, skv. 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978, sbr. 44. gr. þágildandi reglugerðar nr. 102/1990 um lög-giltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi. Því kemur aðeins til skoðunar hvort þér eigið rétt til útgáfu meistarabréfs þar sem jafnræðisregla stjórn-sýsluréttar hafi verið á yður brotin með umræddri synjun um útgáfu meistarabréfs, á þeim grundvelli að á þessum tíma hafi menn sem svipað var ástatt um fengið almennt útgefið meistarabréf.

Í áliti umboðsmanns kemur fram að þér sóttuð um útgáfu meistarabréfs til lög-reglustjórans í Reykjavík í lok ágúst 1992. Ráðuneytið leitaði því upplýsinga um hvort embættið hefði á árunum 1991–1993 gefið út meistarabréf til einstaklinga sem lokið höfðu sveinsprófi 1. janúar 1989 eða síðar, án þess að þeir uppfylltu skilyrði um nám í meistaraskóla skv. 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978, sbr. reglugerð nr. 102/1990. Í svari lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 12. mars sl., kemur fram að 5 einstaklingar hafi fengið útgefin meistarabréf hjá embættinu án þess að uppfylla fyrrgreind skilyrði. Þessir fimm einstaklingar höfðu fengið útgefin meistarabréf árið 1991, tvö hin síðustu útgefin 20. júní 1991, samkvæmt umsögnum frá Iðnráði Reykjavíkur dags. 16. júní 1991.

Fyrir liggur að menntamálaráðuneytið sendi öllum bæjarfógetum, sýslumönnum og starfandi iðnráðum bréf, dags. 30. ágúst 1991, þar sem vakin er athygli á ákvæðum 44. gr. reglugerðar nr. 102/1990 um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi. Í ákvæðinu eru tilvitnuð skilyrði um nám í meistaraskóla tíunduð. Með því var af hálfu menntamálaráðuneytisins lögð áhersla á að meistarabréf yrðu aðeins gefin út að uppfylltum hinum tilgreindu skilyrðum.

Eins og fram er komið er heimilt að bera synjun um útgáfu meistarabréfa undir iðnaðarráðherra. Iðnaðarráðherra hefur ekki sem stjórnvald á kærustigi, tekið þátt í því að móta reglu um útgáfu meistarabréfa sem brýtur í bága við tilvitnuð skilyrði.

Jafnræðisregla í stjórnsýslurétti hefur almennt verið skýrð svo að leysa beri sam-bærileg mál sem byggja á sama lagagrundi á grundvelli sömu sjónarmiða. Hins vegar hefur ekki verið talið að jafnræðisreglan veiti mönnum tilkall til neins þess sem ekki samrýmist lögum eða reglum. Þá skapar það ekki manni rétt þó stjórnvald hafi í sam-bærilegu tilviki eða tilvikum látið hjá líða að beita tiltekinni réttarreglu gagnvart ein-hverjum aðila vegna mistaka. Þó er hugsanlegt að svo sé ef stjórnsýslufrákvæmd hefur breyst smám saman.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat iðnaðarráðuneytisins að ekki hafi skapast sú stjórnsýslufrákvæmd við útgáfu meistarabréfa sem leiði til þess að jafn-ræðisregla stjórnsýsluréttar hafi verið á yður brotin þegar yður var synjað um útgáfu meistarabréfs. Því ber yður að uppfylla skilyrði um nám í meistaraskóla samkvæmt 10. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978, sbr. 44. gr. reglugerðar nr. 560/1995 um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi, en hún tók við af reglugerð nr. 102/1990.“

4.0. Áfengismál.

4.1. Synjun um leyfi til áfengisveitinga. Bindandi umsögn sveitarstjórnar og þýðing umsagnar áfengisvarnanefndar. Beiting lögmætra sjónarmiða. (Mál nr. 1292/1994)

M, lögmaður, bar fram kvörtun fyrir hönd A og B, út af þeirri ákvörðun bæjarstjórnar X, að leggjast gegn því í bindandi og lögbundinni umsögn sinni samkvæmt 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, að lögreglustjórinn á X gæfi út leyfi til áfengisveitinga vegna veitingastaðarins Y, en synjun sína um leyfisveitinguna byggði lögreglustjórinn á ákvörðun bæjarstjórnarinnar. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið staðfesti ákvörðun lögreglustjórans með úrskurði 18. nóvember 1994. Í kvörtun M vefengdi hann, að ákvörðun bæjarstjórnar X, hefði verið byggð á gildum skipulagsástæðum og skipulagssjónarmiðum. M vísaði til þess, að áfengisvarnanefnd staðarins hefði mælt með umsókninni og að sveitarstjórn væri heimilt að taka tillit til fleiri sjónarmiða en nefndin hefði gert. Að því er snerti nálægð veitingastaðarins við framhaldsskólann á X vísaði M til þess, að í umsókn hefði verið miðað við áfengisveitingatíma eftir kl. 17.00 virka daga og að skólastarf eftir þann tíma ætti ekki að vera leyfisveitingu til fyrirstöðu. Þá taldi M að synjun bæjarstjórnar X bryti gegn tilgangi samkeppnislaga nr. 8/1993.

Í niðurstöðu sinni tók umboðsmaður fram, að samkvæmt 1. mgr. 12. gr. og 30. gr. áfengislaga væri annars vegar lögbundið, að lögreglustjóri leitaði umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar og hins vegar væri lögmælt, að sveitarstjórn leitaði álits áfengisvarnanefndar, áður en hún léti uppi umsögnina. Sá munur væri á umsögnum þessum, að umsögn sveitarstjórnar væri bindandi fyrir lögreglustjóra, en umsögn áfengisvarnanefndar fyrir sveitarstjórn væri það ekki. Hefði lögreglustjóranum á X því ekki verið heimilt að veita A áfengisveitingaleyfi gegn umsögn bæjarstjórnar X. Þá fjallaði umboðsmaður um þau sjónarmið, sem sveitarstjórn hafði byggt umsögn sína á. Var á það fallist, að sveitarstjórn gæti lagt skipulagssjónarmið til grundvallar umsögnum sínum samkvæmt 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, enda væru skipulags- og byggingarmál lögbundin verkefni þeirra. Taldi umboðsmaður að umsögn bæjarstjórnar X hefði verið byggð á slíkum sjónarmiðum og að öðru leyti á lögmætum forsendum. Loks tók umboðsmaður fram, að samkeppnislöggjöf gæti skipt máli við umsagnir sveitarstjórna um áfengisveitingaleyfi, enda vörðuðu þau almennt mikilvægan þátt í rekstri. Á hinn bóginn yrði ekki séð að annmarkar hefðu verið á ákvörðun bæjarstjórnar X að þessu leyti. Það varð því niðurstaða umboðsmanns, að ekki væri ástæða til að fjalla frekar um kvörtun þeirra A og B.

I.

Í bréfi mínu til M, dags. 22. ágúst 1995, sagði meðal annars:

„Helstu málavextir eru þeir, að með bréfi, dags. 27. ágúst 1993, til sýslumannsins á X sótti A um áfengisveitingaleyfi, þ.e. léttvinsleyfi, fyrir veitingastaðinn Y, . . ., X. Umsókn þessa sendi sýslumaður til umsagnar bæjarstjórnar X og matsnefndar áfengisveitingahúsa. Í umsögn sinni, dags. 15. október 1993, féllst matsnefndin á, að umbeðið leyfi yrði veitt, enda yrði tilgreindum skilyrðum um umbúnað fullnægt. Í bréfi bæjarstjórnar á X til sýslumanns, dags. 18. október 1993, kom hins vegar fram, að áfengisvarnanefnd sveitarfélagsins hefði hafnað umsókninni með þremur atkvæðum gegn tveimur á fundi sínum 28. september 1993. Á fundi bæjarstjórnar X hinn 13. október 1993 hefði verið samþykkt með sex at-

kvæðum gegn einu að staðfesta afgreiðslu áfengisvarnanefndar og hafna þar með umsókninni. Með bréfi, dags. 21. október 1993, tilkynnti sýslumaður A um þessa afgreiðslu bæjarstjórnar svo og að honum (lögreglustjóra) væri óheimilt að veita umbeðið leyfi, sbr. 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969.

Með bréfi til sýslumanns, dags. 17. febrúar 1994, var af hálfu A farið fram á það, að málið yrði endurupptekið á grundvelli 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Erindi þetta sendi sýslumaður bæjarstjórn X með bréfi, dags. 25. febrúar 1994. Í bréfi bæjarstjórnans á X, dags. 18. apríl 1994, til sýslumanns, kom fram, að bæjarstjórn hefði á fundi sínum 13. apríl 1994 tekið málið fyrir að nýju og gert svofellda samþykkt með sex atkvæðum gegn einu: „Bæjarstjórn X samþykkir ekki vínveitingaleyfi fyrir veitingastaðinn Y, . . ., X.“

Jafnframt var sérstök greinargerð samþykkt með fyrrgreindri ákvörðun. Þar kom fram, að árið 1988 hefði bæjarstjórn X samþykkt að breyta aðalskipulagi svæðisins við . . . götu . . . þannig, að þar yrði heimil lóðarnýting fyrir verslun og þjónustu í stað nýtingar fyrir opinbera þjónustu eingöngu, eins og áður hefði verið. Í framhaldi af þessu hefði verið samþykkt nýtt deiliskipulag fyrir lóðina í mars 1989. Þá hefðu komið fram sjónarmið þess efnis, að breytingin gæti skapað grundvöll fyrir rekstri vínveitingastaðar á lóðinni með hættu á óþægindum og ónæði fyrir íbúa nærliggjandi lóða. Einnig hefði verið bent á nálægð lóðarinnar við [framhaldsskólann á X] og óheppileg áhrif vínveitingastaðar af þeim sökum. Á fundi bæjarstjórnar 8. mars 1989 hefðu þessi mál verið til umfjöllunar og komið skýrt fram hjá bæjarfulltrúum, að hið nýja deiliskipulag lóðarinnar ætti ekki að skapa forsendur til að leyfa rekstur vínveitingastaðar á lóðinni, enda kæmi slík leyfisveiting ekki til greina af hálfu bæjarstjórnar vegna nálægðar við [framhaldsskólann á X]. Þessi skýra afstaða bæjarstjórnar hefði verið lóðarhafa og húseiganda að . . . götu . . . kunn frá upphafi. Þessi stefna um nýtingu lóðarinnar hefði verið staðfest 13. október 1993 með synjun um áfengisveitingaleyfi fyrir Y. Sú synjun hefði ekki átt að koma rekstraraðila á óvart, þar sem bæjarstjóri hefði í lok júnímánaðar 1993 kynnt fyrirtækinu þá afstöðu meirihluta bæjarstjórnar, að ekki yrði veitt áfengisveitingaleyfi fyrir veitingastaðinn, sbr. bókun 1. júlí 1993. Þessi afstaða hefði verið ítrekuð 11. ágúst 1993, þegar bæjarstjórn hefði samþykkt jákvæða umsögn um rekstrarleyfi til handa A vegna starfrækslu Y. . . . Í lok greinargerðar þessarar segir svo:

„Vínveitingaleyfi á lóðinni er hafnað af skipulagsástæðum þar sem vínveitingar eru ekki taldar æskilegar á lóðinni vegna staðsetningar hennar í næsta nágrenni íbúðabyggðar og nálægðar hennar við [framhaldsskólann á X].“

Í bréfi bæjarstjórnans kom fram, að áfengisvarnanefnd X hafði tekið málið fyrir að nýju á fundi sínum 29. mars 1994 og nú samþykkt fyrir sitt leyti, að umbeðið leyfi yrði veitt.

Með bréfi, dags. 25. apríl 1994, tilkynnti sýslumaðurinn á X A, að með tilvísun til umsagna bæjarstjórnar væri honum óheimilt að veita henni umbeðið leyfi, sbr. 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum.

Af hálfu A var fyrrgreindri ákvörðun sýslumannsins á X skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með kæru, dags. 9. nóvember 1994, og þess krafist, að fyrir hann yrði lagt að samþykkja framlagða umsókn um áfengisveitingaleyfi. Var því meðal annars haldið fram, að jafnræðis hefði ekki verið gætt og að þrátt fyrir orðalag 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, hefði lögreglustjóra borið að leggja sjálfstætt mat á þær forsendur og rökstuðning, sem umsögn bæjarstjórnar byggðist á.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið tók kærana til úrlausnar með kærúrrskurði, dags. 18. nóvember 1994. Í úrskurðinum gerir ráðuneytið grein fyrir því, meðal annars með vísan til lagaforsögu og lögskýringargagna, að umsögn sveitarstjórnar um áfengisveitingaleyfi sam-

kvæmt 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, sé bindandi fyrir lög-reglustjóra. Síðan segir svo:

„Af því sem fram er komið er ljóst að heimild lögreglustjóra til útgáfu leyfis fyrir veitingastað til áfengisveitinga er háð því að sveitarstjórn sé leyfisveitingu ekki mót-fallin. Ástæður sveitarstjórnar geta verið margvíslegar. Almenn viðhorf til áfengis-mála getur þar m.a. komið til álita, skipulagssjónarmið, grenndarsjónarmið o. fl. Ljóst er að sveitarstjórn ber að halda í heiðri almennar reglur stjórnsýsluréttar, svo sem um jafnræði þegnanna. Það er hins vegar ekki á valdi lögreglustjóra að leggja efnislegt mat á ástæður sveitarstjórnar. Ef sveitarstjórn er leyfisveitingu mótfallin hefur lög-reglustjóri ekki heimild til að veita veitingastað leyfi til áfengisveitinga, sbr. 1. mgr. 12. gr. áfengislaga. Lög standa þá ekki til þess að ráðuneytið endurmeti slíka synjun lög-reglustjóra.

Af framansögðu er ljóst að ekki er á valdi ráðuneytisins að leggja fyrir sýslu-manninn á [X] að gefa út leyfi til áfengisveitinga fyrir veitingastaðinn [Y] á [X].“

Þá er þess að geta, að af hálfu A og B var fyrrgreindri ákvörðun bæjarstjórnar X 13. apríl 1994 skotið til félagsmálaráðuneytisins með kæru, dags. 10. júní 1994, og þess krafist, að ráðuneytið á grundvelli 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 felldi ákvörðun bæjar-stjórnar úr gildi og legði fyrir bæjarstjórnina að samþykkja umsóknina um áfengisveitinga-leyfi fyrir veitingastaðinn Y. Með úrskurði, dags. 18. ágúst 1994, hafnaði félagsmálaráðu-neytið kröfu kæranda. Kom fram í úrskurði ráðuneytisins, að það taldi, að synjun bæjar-stjórnar hefði fyrst og fremst verið byggð á „skipulagsástæðum“. Með hliðsjón af þeim ástæðum, sem raktar eru í úrskurði ráðuneytisins, svo og því hlutverki, sem sveitarstjórn-um er falið í 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, áleit ráðuneytið, að bæjarstjórninni hefði verið heimilt að styðjast við þessi „skipulagssjónarmið“ við ákvörðun sína 13. apríl 1994. Að mati ráðuneytisins hefði bæjarstjórnin því fært fram lög-mæt og frambærileg sjónarmið fyrir þeirri ákvörðun sinni að samþykkja ekki áfengisveit-ingaleyfi til handa A vegna veitingastaðarins Y, . . . , X, og þar með ekki brotið jafnræðis-reglu þá, er fram kæmi í 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

II.

Í kvörtun yðar til mín, dags. 24. nóvember 1994, vefengið þér, að ákvörðun bæjar-stjórnar X um að leggjast gegn veitingu áfengisveitingaleyfis vegna Y sé byggð á gildum skipulagsástæðum og skipulagssjónarmiðum. Í skipulagslegu tilliti sé enginn munur á veit-ingastaðnum, hvort sem hann hafi léttvinsleyfi eða ekki. Skipulagssjónarmið tengist um-ferð, allri aðkomu og nálægð við íbúðarbyggð o.p.h. Ekki liggja í augum uppi þær „skipu-lagsástæður“, sem synjun bæjarstjórnar sé byggð á, enda sé bæði í umsögn bæjarstjórnar og úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins talað um „skipulagsástæður“ almenn. Gera verði þær kröfur til stjórnvalda í máli sem þessu, að rök fyrir synjun séu skýr og ótví-ræð. Hið almenna orðalag bendi til þess, að önnur sjónarmið búi að baki, og sé þá einkum átt við afstöðu til meðferðar léttra vína og áfengs öls. Þér vísið til þess, að áfengisvarna-nefnd staðarins hafi mælt með umsókninni og hljóti sú nefnd að vera hæfust til að fjalla um slíkt innan stjórnkerfis sveitarstjórnar, enda sé það hennar hlutverk. Að því er varðar hluttöku áfengisvarnanefndar í meðferð málsins kemur fram sú skoðun yðar, að sveitar-stjórn sé heimilt að taka tillit til fleiri sjónarmiða en áfengisvarnanefnd hefur gert. Að því er snertir nálægð veitingastaðarins við [framhaldsskólann á X], vísið þér til þess, að í um-sókn sé miðað við áfengisveitingatíma eftir kl. 17.00 virka daga og að skólastarf eftir þann tíma ætti ekki að vera leyfisveitingu til fyrirstöðu. Þá teljið þér, að synjun bæjarstjórnar X brjóti gegn tilgangi samkeppnislaga nr. 8/1993.

III.

Kvörtun yðar beinist skv. framansögðu að þeirri ákvörðun bæjarstjórnar X hinn 13. apríl 1994, að leggja til við lögreglustjóra, að umsókn A um áfengisveitingaleyfi fyrir Y . . . , X, yrði synjað.

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, er lögreglustjóra heimilt að veita veitingastað, sem telst fyrsta flokks, að því er snertir húsakynni, veitingar og þjónustu, almennt leyfi til áfengisveitinga. Áður en slíkt leyfi er veitt, skal leita umsagnar hluteigandi sveitarstjórnar og er óheimilt að veita leyfi, ef sveitarstjórn er leyfisveitingu mótfallin. Áður en sveitarstjórn lætur uppi umsögn, skal hún leita álits áfengisvarnanefndar, sbr. 1. mgr. 30. gr. laganna. Samkvæmt þessu er umsögn sveitarstjórnar lögbundin álitsumleitan, sem jafnframt er bindandi fyrir lögreglustjóra. Þáttur í málsmeðferð álitsgjafans sjálfs, þ.e. sveitarstjórnar, við veitingu umsagnar er öflun umsagnar þriðja aðila, þ.e. áfengisvarnanefndar. Í 30. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, eru ákvæði um áfengisvarnanefndir og hlutverk þeirra. Skulu þær vera ráðgefandi um öll bindendis- og áfengismál fyrir sveitarstjórnir, lögreglustjóra, áfengisvarnaráð, ríkisstjórn og aðra þá aðila, sem komið geta til greina í því sambandi. Samkvæmt þessu er annars vegar lögbundið, að lögreglustjóri leiti umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar og hins vegar er lögmælt, að sveitarstjórn leiti álits áfengisvarnanefndar, áður en hún lætur uppi umsögnina. Sá er munur á umsögnum þessum, að umsögn sveitarstjórnar er bindandi fyrir lögreglustjóra, en umsögn áfengisvarnanefndar er ekki bindandi fyrir sveitarstjórn. Í máli þessu var lögreglustjóranum á X því ekki heimilt að veita A áfengisveitingaleyfi gegn umsögn bæjarstjórnar X.

Í áfengislögnum er ekki tekið fram, á hverju sveitarstjórnir skuli byggja umsagnir sínar um áfengisveitingaleyfi. Fram kemur í gögnum málsins, að bæjarstjórn X telur sig hafa byggt hina umdeildu ákvörðun sína á skipulagslegum sjónarmiðum. Almennt verður að telja, að sveitarstjórnir geti lagt slík sjónarmið til grundvallar við umsagnir samkvæmt 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, enda eru skipulags- og byggingarmál lögbundin verkefni þeirra, sbr. 5. tölul. 5. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Samkvæmt deiliskipulagi var gert ráð fyrir hverfisverslun á umræddri lóð og var það í samræmi við aðalskipulag, sem gerði ráð fyrir verslun og þjónustu samkvæmt breytingu árið 1988. Skilmálum var breytt 1993, þannig að heimiluð var nýting húsnaðis á lóðinni fyrir matsölastað, myndbandaleigu og efnalaug, sbr. meðal annars bréf skipulagsstjóra ríkisins, dags. 21. júlí 1993. Á grundvelli breyttra skilmála heimilaði bæjarstjórn X 11. ágúst 1993 rekstur matsölastaðar að . . . götu . . . Eftir að rekstur matsölastaðar var heimill á lóðinni samkvæmt breyttum skipulagsskilmálum, stóðu bein skipulagsákvæði því út af fyrir sig ekki í vegi, að áfengisveitingar gætu farið fram á staðnum, enda verður ekki séð að aðalskipulag afmarki áfengisveitingahús sérstaklega. Hins vegar verður að telja, að þau grenndarsjónarmið, sem þegar komu fram í bæjarstjórn 1988, í tilefni af breytingu á viðkomandi svæði samkvæmt aðalskipulagi úr opinberri þjónustu í verslun og þjónustu, og mótuðu fyrri afstöðu bæjarstjórnar viðvíkjandi áfengisveitingaleyfum, hafi verið lögmæt, enda tel ég, að ganga megí út frá því, eins og málum var háttað, að þau hafi verið byggð á skipulagslegum sjónarmiðum og að öðru leyti á lögmætum forsendum. Vegna rökfærslu yðar í kvörtuninni tek ég fram, að samkeppnislöggjöf getur að mínum dómi skipt máli við umsagnir sveitarstjórna um áfengisveitingaleyfi, enda varða þau almennt mikilvægan þátt í rekstri. Á hinn bóginn fæ ég ekki séð, að anmarkar hafi verið á ákvörðun bæjarstjórnar að þessu leyti.

Samkvæmt framanskráðu tel ég ekki tilefni til að finna að umræddri ákvörðun bæjarstjórnar X og tel ekki ástæðu til að fjalla frekar um mál það, sem kvörtun yðar lýtur að, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

4.2.

**Leyfi til áfengisveitinga. Lögbundin álitsumleitan.
Lögmætisregla. Lögmæt sjónarmið. Meðalhófsregla.
Andmælaréttur við álitsumleitan. Rökstuðningur.
(Mál nr. 1328/1995)**

A hf. kvartaði yfir þeirri ákvörðun matsnefndar áfengisveitingahúsa að setja það skilyrði fyrir leyfi til áfengisveitinga til A hf., að komið yrði upp sérstakri snyrtingu fyrir gesti veitingastaðarins í stað sameiginlegrar snyrtingar fyrir gesti A hf. og farþega Z. Þá kvartaði A hf. yfir því að fyrirtækinu hefði verið synjað um áframhaldandi leyfi til áfengisveitinga eftir 31. desember 1994. Byggði A hf. á því, að ákvörðun matsnefndarinnar og staðfesting dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á ákvörðuninni bryti gegn lögmætisreglu stjórnarsýsluréttar. Þá var því haldið fram af hálfu A hf., að ákvörðunin væri ekki byggð á málefnalegum sjónarmiðum og bryti í bága við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga.

Í álitinu rakti umboðsmaður réttarheimildir um leyfi til áfengisveitinga og þau samfélagslegu rök sem lögju að baki strangri áfengislöggjöf. Rakti umboðsmaður ákvæði áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, og reglugerðarákvæði um útgáfu veitingaleyfa og skilyrði sem þau yrðu bundin, sem og eftirlit með vínveitingastöðum. Þau ákvæði sem reyndi á í máli A hf., voru 1. og 2. mgr. 12. gr. áfengislaga, þess efnis að lögreglustjóri gæti veitt veitingastað, sem teldist fyrsta flokks að því er snerti húsakynni, veitingar og þjónustu, almennt leyfi til áfengisveitinga, en áður væri lögreglustjóra skylt að leita lögboðinnar umsagnar matsnefndar áfengisveitingahúsa. Vegna þess að umsögn nefndarinnar væri bindandi fyrir lögreglustjóra taldi umboðsmaður mikilvægt að aðila væri gefinn kostur á að koma athugasemdum, skýringum og andmælum að, áður en nefndin gæfi umsögn sína, sbr. meginreglu 13. gr. stjórnarsýslulaga. Taldi umboðsmaður að þessa hefði ekki verið nægilega gætt. Þá taldi umboðsmaður að rétt hefði verið að nefndin rökstyddi þá kröfu um tilhögun snyrtingar sem um var deilt í málinu, sbr. meginreglur 21. og 22. gr. stjórnarsýslulaga, en ekki var að finna sérstakan rökstuðning fyrir kröfum nefndarinnar í umsögn hennar til lögreglustjóra.

Um það skilyrði matsnefndarinnar, að vínveitingahús skyldi hafa sérstök salerni til afnota fyrir gesti sína, tók umboðsmaður það fram að matsnefndin hefði nokkurt svigrúm við mat sitt, enda væri það byggt á málefnalegum grundvelli og jafnræðis og meðalhófs gætt. Taldi umboðsmaður jafnframt að nefndinni væri heimilt að gera frekari kröfur í þessu efni, en almennt fælist í reglum um snyrtingar veitingahúsa, en þó yrði að líta til þeirra reglna sem almennt giltu um þetta efni og gæta meðalhófsreglu um það hvaða gæðakröfur yrðu gerðar. Var það niðurstaða umboðsmanns, að krafa um aðgang að snyrtingu sem fullnægði kröfum um vandaðan umbúnað, ætti næga stöð í 1. mgr. 12. gr. áfengislaga, en að skilyrði um eignarhald eða „fyrirráð“ yfir snyrtingu gengi lengra en ákvæðið, skýrt með hliðsjón af meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga, heimilaði. Var það því niðurstaða umboðsmanns, að umsögn matsnefndarinnar hefði verið haldin verulegum annmarka, auk þess sem ekki var gætt andmælaréttar A hf. og reglna um rökstuðning.

Með hliðsjón af atvikum málsins og meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttar taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við það, að lögreglustjórinn í Reykjavík gaf út leyfi til áfengisveitinga þrátt fyrir niðurstöðu matsnefndar, enda mælti nefndin með skilyrtu leyfi. Þá taldi umboðsmaður ekki unnt að ganga út frá því, að við útgáfu leyfisins hefði lögreglustjóra verið kunnugt um annmarka á umsögn matsnefndarinnar. Hins vegar taldi umboðsmaður, að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefði mátt vera

Ljóst að efnisannmarki var á umsögn matsnefndarinnar, er ráðuneytið tók kærnu A hf. til meðferðar, og hefði þá átt að gangast fyrir því að nýrrar umsagnar væri leitað og að lögreglustjóri tæki leyfisveitinguna til meðferðar að fenginni slíkri umsögn. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það gengist fyrir því að ákvörðun um áfengisveitingaleyfi fyrir A hf. yrði tekin til nýrrar meðferðar sem fyrst af hálfu lögreglustjórans í Reykjavík, að fenginni nýrri umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa.

I.

Hinn 5. janúar 1995 leitaði B, hæstaréttarlögmaður, til mín og bar fram kvörtun f.h. A hf. yfir þeirri ákvörðun matsnefndar áfengisveitingahúsa og staðfestingu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á þeirri ákvörðun, að setja sem skilyrði fyrir leyfi til áfengisveitinga til A hf. á veitingastað fyrirtækisins í Reykjavík, að fyrirtækið komi upp sérstakri snyrtingu fyrir gesti veitingastaðarins í stað núverandi sameiginlegrar snyrtingar fyrir gesti þess og farþega Z. Þá er kvartað yfir því, að fyrirtækinu hafi verið synjað um leyfi til áfengisveitinga eftir 31. desember 1994.

II.

Málavextir eru þeir helstir, að A hf. hóf rekstur X veitingahúsa í Reykjavík árið 1988 og var fyrsti veitingastaðurinn opnaður það ár . . . Síðan var opnaður veitingastaður í . . . og að lokum veitingastaður að . . . Hinn 25. mars 1992 gaf lögreglustjórinn í Reykjavík út takmarkað leyfi til áfengisveitinga (léttvinsleyfi) í síðastgreindu veitingahúsi, er gildi frá og með þeim degi til og með 25. mars 1993. Í leyfinu var áskilið, að gerðar yrðu nauðsynlegar endurbætur á húsnæðinu og í þeim efnum var vísað til bréfs matsnefndar áfengisveitingahúsa, dags. 24. mars 1992, til lögreglustjórans í Reykjavík.

Í fyrrgreindu bréfi matsnefndar áfengisveitingahúsa kemur fram, að lögreglustjórinn í Reykjavík hafi með bréfi, dags. 18. febrúar 1992, óskað umsagnar nefndarinnar um beiðni C um leyfi til áfengisveitinga í veitingahúsinu X. Síðan segir svo í bréfi þessu:

„Að gefnu þessu tilefni fór matsnefndin á staðinn 20. þ.m. til athugunar og eftirlits. Veitingasalur er góður og búinn góðum húsgögnum. Salurinn tekur um 60 gesti. Eldhús er búið fullkomnum tækjum og starfsmannaaðstaða er góð. Varðandi gestasnyrtingar þarf að gera endurbætur, en þær eru eins og er sameiginlegar með gestum biðskýlis [Z].“

Matsnefndin hefur ekki við það að athuga að umbeðið leyfi verði veitt, enda verði fyrir 1. júlí n.k. búið að koma upp sér karla- og kvennasnyrtingum fyrir gesti veitingahússins. Haft skal fullt samráð við matsnefndina, vegna þessara framkvæmda.“

Í framhaldi af viðræðum forsvarsmanns A hf. við nefndarmenn í matsnefnd áfengisveitingahúsa ritaði hann nefndinni bréf, dags. 29. júlí 1992, ásamt greinargerð, dags. sama dag. Í bréfinu var þess farið á leit, að nefndin endurskoðaði fyrri afstöðu sína til hinnar sameiginlegrar snyrtingar á veitingastaðnum og í því sambandi var á það bent, að dæmi væru fyrir því í Reykjavík, að snyrting væri sameiginleg með annarri þjónustu. Í fyrrgreindri greinargerð var snyrtingu veitingastaðarins lýst og jafnframt tekið fram, að fyrirtækið hefði ekki yfirráð yfir meira húsnæði frá Z til að innrétta snyrtiherbergi. Þá kom fram, að enda þótt aðstaða til slíks yrði í biðsal Z, yrði hún notuð jafnt af öðrum gestum, eins og sú snyrting, sem fyrir væri. Þá voru í greinargerðinni rakin fimm dæmi um vínveitingastaði í Reykjavík, þar sem forsvarsmáður A hf. taldi, að um væri að ræða sameiginlega notkun á snyrtingu.

Matsnefnd áfengisveitingahúsa synjaði erindi A hf. með bréfi, dags. 21. ágúst 1992, svohljóðandi:

„Matsnefnd áfengisveitingahúsa hefur borist bréf yðar, dags. 29. f. m., varðandi aðgang gesta veitingahúss yðar [. . .] að snyrtingum. Að athuguðu máli getur matsnefndin ekki fallið frá þeirri kröfu sinni, að gestum veitingahúss yðar [. . .] verði séð fyrir sér snyrtingum.

Hér með eru ítrekuð skilyrði matsnefndarinnar, sbr. bréf til lögreglustjóra dags. 24. mars s.l., þar sem sett er það skilyrði fyrir jákvæðri umsögn matsnefndarinnar að fyrir 1. júlí 1992 verði búið að koma upp sér kvenna- og karlasnyrtingum fyrir gesti veitingahússins.

Verði ofangreindu skilyrði ekki fullnægt á viðunandi hátt að dómi matsnefndarinnar, fyrir 1. október n.k. mun matsnefndin óska eftir því við lögreglustjóranum í Reykjavík að leyfi til áfengisveitinga í veitingahúsi yðar [. . .], verði afturkallað.“

Hinn 4. september 1992 ritaði lögmaður A hf. dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf og fór fram á, að það breytti eða felldi úr gildi framangreinda ákvörðun matsnefndar áfengisveitingahúsa. Tók hann fram, að ógerningur væri að sjá, á hverju matsnefndin byggði þá skoðun sína, að koma þyrfti fyrir nýrri snyrtingu. Færði lögmaðurinn ýmis rök fyrir þeirri skoðun sinni, að mat nefndarinnar væri ekki reist á efnislegum sjónarmiðum og jafnframt að það væri byggt á ólögmætum sjónarmiðum, sem brytu gegn jafnrétti þegna. Benti hann á, að ekkert hefði komið fram um það, hvers vegna gestir veitingahússins þyrftu aðra snyrtingu og ekki hefði verið sett út á þá snyrtingu, sem væri fyrir hendi. Um ábendingu matsnefndarinnar um snyrtingu í biðsal væri það að segja, að hvorki hefði fyrirtækið ráðstöfunarrétt á því plássi né væri tryggt, að aðstaða þar yrði aðeins notuð af gestum þess. Þá væri til þess að líta, að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefði tekið staðinn út og starfsmaður nefndarinnar hefði tekið sérstaklega fram, að snyrtingar fullnægðu öllum kröfum nefndarinnar. Þá var því mótmælt, að sameiginleg notkun á salernum með öðrum bryti gegn grundvallarsjónarmiðum matsnefndarinnar um fyrsta flokks veitingastað. Í því sambandi voru rakin fimm dæmi um sameiginlega notkun Ánveitingahúsa á snyrtingum með öðrum aðilum og þau dæmi borin saman við tilvik A hf. og dregin sú ályktun, að í sumum dæmanna væru aðstæður sambærilegar. Tekið var fram, að ef aðalástæðan fyrir kröfu matsnefndarinnar væri sú, að nauðsynlegt væri að hafa sér snyrtingu, þá bryti slík krafa gegn grundvallarreglum um jafnræði borgaranna og væri því byggð á ólögmætum sjónarmiðum. Lögmaðurinn benti á það í bréfi sínu, að matsnefndin starfaði samkvæmt 2. mgr. 12. gr. áfengis laga nr. 82/1969. Tilgangur þeirra laga væri að vinna gegn misnotkun áfengis í landinu. Dómsmálaráðherra hefði sett reglugerð nr. 425/1989, um sölu og veitingar áfengis. Í lögum þessum og reglugerðinni væri gerð sú krafa til veitingastaða, að þeir væru fyrsta flokks, að því er snerti húsakynni, veitingar og þjónustu, til að þeir gætu fengið leyfi til áfengisveitinga. Umræddur veitingastaður hefði verið rekinn í nokkra mánuði og væri komin góð reynsla á notkun snyrtinga. Með hliðsjón af þessu og dæmum um sameiginlegar snyrtingar annars staðar bæri matsnefndinni að rökstyðja kröfu sína um sérstaka aðstöðu til snyrtingar. Þá vék lögmaðurinn að þeirri kröfu, sem gerð væri í 12. gr. reglugerðar nr. 425/1989 „ . . . að veitingar og umgengni sé með menningarbrag“, og tefdi fram í því sambandi reynslu veitingamanns A hf. og kröfum hins fjölþjóðlega fyrirtækis X til matvælaframleiðslu og húsakynna. Þá fjallaði lögmaðurinn um fordæmisgildi tilslökunar fyrir aðra staði og benti meðal annars á í því sambandi, að fordæmi væru þegar fyrir hendi. Hann vísaði og til þróunar í aðstöðu verslunar og þjónustu í þá átt, að húsakynni væru nú miklu frekar sameiginleg en áður. Krafa matsnefndarinnar myndi leiða til aukins kostnaðar fyrir fyrirtækið auk þess sem ekki væri hægt að hrinda ólögmætum kröfum

hennar í framkvæmd. Þá var vikið að eftirlitsferð nefndarmanns í matsnefndinni 4. september 1992 og aðfinnslum hans þá og réttmæti þeirra dregið í efa.

Með bréfi, dags. 17. september 1992, óskaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið umsagnar matsnefndar áfengisveitingahúsa um erindi A hf., dags. 4. september 1992.

Umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa barst dóms- og kirkjumálaráðuneytinu með bréfi, dags. 9. október 1992. Í umsögninni fjallaði matsnefndin um ýmis þau atriði, sem bréf lögmanns A hf., dags. 4. september 1992, hafði að geyma. Tekið var fram, að leyfishafinn, C, hefði ekki haft neitt tilefni til að álíta, að matsnefndin myndi falla frá kröfu sinni um sérstaka snyrtingu. Ekkert samband hefði verið haft við matsnefndina við hönnun staðarins og hefði nefndin gert athugasemd við, að of mikill samgangur væri milli veitingasalar og almenningsbiðsalar Z, þar sem hvorki veggur né hurð væri þar á milli. Nefndin hefði þó talið rétt eftir atvikum, meðal annars af góðri reynslu af rekstri veitingamannsins annars staðar, að mæla með því, að leyfi til áfengisveitinga yrði veitt með því skilyrði, að sér snyrtingum fyrir gesti yrði komið á innan þriggja mánaða. Fullyrðingar í bréfi lögmanns A hf., dags. 4. september 1992, um að staðurinn væri 1. flokks staðust ekki, enda hefði skilyrðið um sérstaka snyrtiaðstöðu ekki verið uppfyllt. Þá var og þeirri staðhæfingu andmælt, að snyrtiaðstöðu væri vel viðhaldið og vísað til fyrrgreindrar skoðunar 4. september 1992. Um þetta segir svo í umsögninni: „Hinn 4. sept. s.l. barst undirrituðum kvörtun um lélegt ástand og þríf gestasnyrtinga Z, sem X vísar sínum gestum á. Að gefnu þessu tilefni fór undirritaður á staðinn, sama dag til skoðunar. Eftirlit á staðnum, að viðstöddum starfsmanni X, leiddi í ljós að kvörtunin var á rökum reist. Snyrtingarnar voru illa útlítandi, vegna krots á veggjum og ennfremur var daglegum þrifum þeirra áberandi ábótavant.“ Í umsögn matsnefndarinnar er því mótmælt, að ekkert hafi komið fram um það, hvers vegna gestir veitingahússins voru taldir þurfa aðra snyrtingu. Veitingamanninum hafi verið fullkunnugt um þau rök nefndarinnar, að „ . . . eitt af frumskilyrðum fyrir jákvæðri umsögn matsnefndarinnar fyrir beiðni um leyfi til sölu áfengis er að umsækjandi hafi full yfirlit yfir húsnæði því sem nauðsynlegt er til reksturs veitingahúss“. Vegna þeirrar viðbáru, að nýjar snyrtingar yrðu notaðar jöfnum höndum af gestum veitingahússins og gestum í biðsal Z var í umsögninni tekið fram, að væntanlega yrði slík snyrtiaðstaða sérmerkt gestum veitingahússins. Þá var áréttað, að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur kæmi ekki fram fyrir hönd matsnefndar áfengisveitingahúsa. Að því er varðar þau dæmi um sameiginlega snyrtiaðstöðu, sem tilgreind voru í bréfi lögmanns A hf., var af hálfu matsnefndarinnar því haldið fram, að þau væru ekki sambærileg, einkum vegna þess, að leyfishafar vínveitingaleyfa þeirra staða hefðu full yfirlit yfir gestasnyrtingum þeirra og bæru þar af leiðandi ábyrgð á þrifum þeirra og viðhaldi. Þessu væri ekki fyrir að fara í tilviki A hf., enda væru gestasnyrtingar í eigu Z og þríf og viðhald þeirra því ekki á ábyrgð eiganda veitingastaðarins. Í umsögninni ítrekaði matsnefndin „ . . . að það er grundvallaratriði, að hennar mati, að sá er hefur leyfi til áfengisveitinga, hafi óskoruð yfirlit yfir húsnæði því, sem nauðsynlegt er til reksturs 1. flokks veitingahúss og þar af leiðandi beri fulla ábyrgð á daglegum þrifum og viðhaldi gestasnyrtinga slíks húsnæðis“:

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið tók erindi A hf. til úrlausnar hinn 16. október 1992, og hafnaði því. Segir svo í bréfi þess:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, herra hæstaréttarlögmaður, dags. 4. september sl., þar sem þess var óskað að ráðuneytið breyti eða felli niður kröfu matsnefndar áfengisveitingahúsa um sérstaka snyrtingu fyrir gesti veitingahússins [X].

Ráðuneytið hefur leitað umsagnar matsnefndarinnar vegna þessa erindis yðar og með bréfi nefndarinnar, dags. 9. þ. m., skýrir nefndin sjónarmið sín. Fylgir ljósrit af því bréfi hér með.

Samkvæmt 12. gr. áfengislaga, eins og hún er samkvæmt lögum nr. 25/1989, er

lögreglustjóra heimilt að veita veitingastað, sem telst fyrsta flokks að því er snertir húsakynni, veitingar og þjónustu, almennt leyfi til áfengisveitinga. Sérstök nefnd sem dómsmálaráðherra skipar skal dæma um hvort veitingastaður telst fyrsta flokks. Er nefndin skipuð einum fulltrúa sem áfengisvarnaráð tilnefni, einum sem Samband veitinga- og gistihúsa tilnefni og formanni skipuðum án tilnefningar.

Áfengislögin ætla nefnd þessari, matsnefnd áfengisveitingahúsa, að leggja mat á það hvort veitingastaður telst fyrsta flokks. Lögin leggja nefndinni ekki nánari starfsreglur og ekki er þar heldur gert ráð fyrir því að slíkar reglur verði settar af ráðuneytinu. Telja verður þó að fyrsta flokks veitingastaður þurfi ekki einungis að uppfylla þau skilyrði sem gerð eru til veitingareksturs almennt heldur þurfi veitingastaðurinn einnig að uppfylla frekari skilyrði til að geta talist fyrsta flokks. Hefur matsnefndin í þessu sambandi þróað almenn viðmiðunaratriði sem hún styðst við í starfi sínu.

Matsnefndinni er ætlað að dæma um það hvort tiltekinn veitingastaður sé fyrsta flokks. Telur ráðuneytið, m.a. með vísan til þess hvernig nefndin er skipuð, að um þetta eigi nefndin endanlegt mat. Samkvæmt því er það ekki á valdi ráðuneytisins að endurskoða mat nefndarinnar að því er varðar einstaka veitingastaði, enda hafi við ákvörðun nefndarinnar verið gætt lögmætra sjónarmiða.

Í bréfi matsnefndarinnar hefur hún gert almenna grein fyrir viðhorfi sínu til efnisatriða í bréfi yðar og einnig að því er varðar einstakar athugasemdir sem þar koma fram. Telur ráðuneytið nefndina rökstyðja niðurstöðu sína á fullnægjandi hátt. Þá telur ráðuneytið að við matið hafi nefndin gætt þeirra almennra og lögmætra sjónarmiða sem rétt er. Telur ráðuneytið þannig að matsnefndin hafi með umsögn sinni á fullnægjandi hátt gert grein fyrir sjónarmiði sínu að því er varðar kröfu um sérstakar gestasnyrtingar í veitingahúsinu [X] hér í borg.

Niðurstaða ráðuneytisins í máli þessu er því sú að það telur að ekki séu efni til að fallast á erindi yðar um að það breyti ákvörðun matsnefndar áfengisveitingahúsa varðandi gestasnyrtingu í veitingahúsinu [X].“

Í tilefni af bréfi A hf., dags. 10. nóvember 1992, varðandi nýja gestasnyrtingu í biðsal Z og þargreindar breytingar í aðstöðu til snyrtingar að öðru leyti, féllst matsnefnd áfengisveitingahúsa á það með bréfi, dags. 17. nóvember 1992, að nýtt snyrtiherbergi ætlað gestum veitingahússins yrði innréttað á fullnægjandi hátt og tekið í notkun fyrir 1. mars 1993. Með bréfi, dags. 15. október 1993, framlengdi nefndin þennan frest til 1. maí 1994, eftir beiðni fyrirtækisins í bréfi, dags. 4. október 1993, þar sem fram kæmi, að með samkomulagi við húseigendur hefði fyrirtækið tekið að sér að bera ábyrgð á fullnægjandi þrifum á þeirri snyrtingu, sem gestir veitingahússins hefðu til bráðabirgða aðgang að. Enn var fresturinn framlengdur samkvæmt ósk A hf. með bréfi matsnefndar, dags. 6. júní 1994, og nú til ársloka 1994.

Hinn 2. október 1994 óskaði C eftir því við lögreglustjórann í Reykjavík, að vínveitingaleyfi vegna veitingastaðarins yrði endurnýjað. Að fenginni umsögn borgaryfirvalda og matsnefndar áfengisveitingahúsa gaf lögreglustjórinn í Reykjavík út umbedið leyfi til áfengisveitinga hinn 31. október 1994, er gilda skyldi frá og með 25. mars 1993 til og með 31. desember 1994. Ljósrit af fyrrgreindu bréfi matsnefndar áfengisveitingahúsa, dags. 12. október 1994, fylgdi leyfisbréfinu. Í þessu bréfi matsnefndarinnar er vísað til bréfs nefndarinnar, dags. 6. júní 1994, þar sem veittur sé algjör lokafrestur til 31. desember 1994 til að uppfylla skilyrði nefndarinnar um sér snyrtiaðstöðu. Með bréfi, dags. 31. janúar 1995, fór lögreglustjórinn í Reykjavík fram á, að matsnefnd áfengisveitingahúsa upplýsti, hvort skilyrði matsnefndarinnar um að komið yrði upp umræddri snyrtiaðstöðu hefði verið fullnægt, áður en lokafrestur rann út 31. desember 1994. Í svarbréfi matsnefndar, dags. 16.

febrúar 1995, var greint frá því, að í tilefni af fyrirspurninni hefði farið fram eftirlit á staðnum af hálfu nefndarinnar 15. febrúar 1995 og hefði komið í ljós, að umræddu skilyrði hefði ekki verið fullnægt og upplýst af nafngreindum starfsmanni, að engar áfengisveitingar hefðu verið á staðnum eftir 31. desember 1994. Með bréfi, dags. 21. febrúar 1995, tilkynnti lögreglustjórinn í Reykjavík C, að fyrrgreint leyfi til áfengisveitinga væri fellt úr gildi frá og með 31. desember 1994 og er sú ákvörðun studd við bréf matsnefndar áfengisveitingahúsa, dags. 16. febrúar 1995, sem efnislega er rakið í þessu bréfi lögreglustjórans.

Í kvörtuninni kemur fram, að af hálfu fyrirsvarsmanns A hf. hafi verið rætt við Z um ýmsa möguleika á plássi fyrir snyrtingu, en niðurstaðan orðið sú, að úrbætur yrðu ávallt afar kostnaðarsamar og myndu ekki breyta því, að ný snyrting yrði eftir sem áður sameiginleg með Z. Þá kemur fram, að matsnefnd áfengisveitingahúsa hafi neitað frekari framlangingum frests til úrbóta og hafi veitingahúsið verið án vínveitingaleyfis frá síðustu áramótum.

III.

Vísað er til þess í kvörtuninni, að samkvæmt 1. mgr. 12. gr. áfengis laga nr. 82/1969 sé lögreglustjóra heimilt að veita veitingastað, sem er fyrsta flokks að því er snertir húsa- kynni, veitingar og þjónustu, almennt leyfi til áfengisveitinga. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. sömu laga skuli þriggja manna nefnd, sem dómsmálaráðherra skipar, dæma um það, hvort veitingastaður telst fyrsta flokks. Samkvæmt áfengis lögum hafi verið sett reglugerð um sölu og veitingar áfengis nr. 425/1989. Þá hafi matsnefnd áfengisveitingahúsa gefið út leiðbeiningar, dags. 1. júlí 1994, fyrir umsækjendur um leyfi fyrir veitingastað til áfengisveitinga. Hvorki í áfengis lögum, reglugerð settri samkvæmt þeim né fyrrgreindum leiðbeiningum matsnefndarinnar sé það gert að skilyrði fyrir því, að veitingahús teljist fyrsta flokks, að snyrtiaðstaða þess sé ekki sameiginleg annarri starfsemi.

Í kvörtuninni rekur lögmaður A hf. þau fimm dæmi um sameiginlega aðstöðu til snyrtingar, er áður hefur verið getið, og hann telur, að séu að mörgu leyti sambærileg. Hann mótmælir því sjónarmiði matsnefndarinnar, að þessu sé ekki saman að jafna, þar sem leyfishafar á umræddum stöðum hafi full yferráð yfir gestasnyrtingum þessara staða og beri þar af leiðandi ábyrgð á þrifum þeirra og viðhaldi, en á veitingastað A hf. séu gestasnyrtingar í eigu Z og þrif og viðhald þeirra sé því ekki á ábyrgð A hf. Ljóst sé, að þetta skilyrði matsnefndarinnar eigi sér enga stoð í áfengis lögum, reglugerð settri samkvæmt þeim né leiðbeiningum matsnefndarinnar sjálfrar. Þá sé skilyrðið ekki byggt á efnislegum rökum, þar sem ekki skipti höfuðmáli, hver hafi yferráð snyrtingar, heldur að hún sé fyrir hendi og sé fullnægjandi. Þetta skilyrði byggist því á ólögætum sjónarmiðum. Hvað sem öðru líði, sé einnig ljóst, að A hf. uppfylli þetta skilyrði matsnefndarinnar, þar sem fyrirtækið hafi í samráði við Z tekið að sér allt eftirlit með snyrtingunni og sé snyrtiaðstaðan algerlega á ábyrgð veitingastaðarins og skipti eignarhald engu máli.

Af hálfu A hf. er því haldið fram, að ákvörðun matsnefndar áfengisveitingahúsa og staðfesting dóms- og kirkjumálaráðuneytisins brjóti á tvennan hátt gegn meginreglum stjórnsýsluréttar. Í fyrsta lagi eigi ákvörðunin sér ekki stoð í lögum eða öðrum réttarheimildum og brjóti þannig gegn hinni óskráðu lögætisreglu íslensks stjórnsýsluréttar. Í öðru lagi byggist ákvörðunin ekki á málefnalegum sjónarmiðum og stríði gegn meginreglum íslenskrar stjórnsýslu um jafnræði þegnanna, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að því leyti sem hún veitir fyrirtækinu lakari réttindi en öðrum í sambærilegri stöðu.

Í kvörtuninni er farið fram á, að gefið verði álit á lögætti þeirrar synjunar matsnefndar áfengisveitingahúsa og staðfestingar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á henni að veita fyrirtækinu ekki fullgilt og óskilyrt áfengisveitingaleyfi fyrir veitingastaðinn að . . . , Reykjavík. Verði niðurstaðan sú, að synjunin sé ólögæt, er farið fram á, að hlutast verði

til um það gagnvart viðkomandi stjórnvöldum, að ákvörðuninni verði breytt eða hún felld úr gildi.

IV.

Með bréfi, dags. 16. janúar 1995, óskaði ég eftir því við dóms- og kirkjumálaráðuneytið með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látin í té gögn málsins og það skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að gerð yrði ítarleg grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem lögju til grundvallar því skilyrði, sem kvartað væri yfir. Jafnframt óskaði ég eftir því, að upplýst yrði, hvort gerð hefði verið formleg athugasemd við búnað þeirrar snyrtingar, sem samnýtt hefði verið með Z, þ. á m. hvort hún teldist í lakara ástandi en snyrtingar á veitingastöðum, sem hefðu almennt vínveitingaleyfi. Þá vísaði ég til þess í bréfi mínu, að í umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 9. október 1992, kæmi fram, að ástæða fyrir skilyrði nefndarinnar um sérstaka snyrtiáðstöðu fyrir veitingastaðinn væri, að umsækjandi yrði að hafa full yfirráð yfir húsnæði því, sem nauðsynlegt væri til reksturs veitingahúss. Í kvörtuninni kæmi fram, að A hf. hefði í samráði við Z tekið að sér allt eftirlit með nefndri snyrtingu. Þá hefði fram komið í samtali við lögmann fyrirtækisins, að í því fælist meðal annars ábyrgð á þrifum á snyrtiáðstöðunni og viðhaldi. Af þessu tilefni óskaði ég eftir því, að upplýst yrði, af hvaða ástæðu umrætt fyrirkomulag um aðgang að snyrtiáðstöðu og ábyrgð og umsjón með ræstingu hennar, teldist ekki fullnægjandi með tilliti til þeirra leyfa, sem áður hefðu verið veitt veitingastöðum, er búa við svipaðar aðstæður, sbr. 11. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, svo og með tilliti til þess markmiðs, sem að er stefnt með umræddu skilyrði, sbr. 12. gr. sömu laga.

Með bréfi, dags. 3. mars 1995, barst mér svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins svohljóðandi:

„Með bréfi, dags. 20. janúar sl., leitaði ráðuneytið eftir umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa vegna erindis þessa, og fylgir bréf nefndarinnar, dags. 28. febrúar sl., hér með ásamt þeim fylgiskjölum sem þar eru tilgreind.

Einnig fylgja bréfi þessu ljósrit af þeim gögnum málsins sem eru í vörslu ráðuneytisins, sbr. meðfylgjandi skrá.

Viðhorf ráðuneytisins vegna kvörtunar þessarar er að matsnefnd áfengisveitingahúsa er ætlað að dæma um það hvort tiltekinn veitingastaður sé fyrsta flokks, svo sem greinir í 12. gr. áfengisлага. Vísar ráðuneytið í því sambandi til bréfs sem sent var [B] hrl. 16. október 1992 í framhaldi af kæru hans til ráðuneytisins vegna veitingastaðar þessa, en þau sjónarmið sem þar koma fram eiga einnig við nú. Því til viðbótar er þess að geta að matsnefndin tók á síðasta ári saman sérstakar leiðbeiningar fyrir umsækjendur um leyfi fyrir veitingastað til áfengisveitinga sem ráðuneytið samþykkti fyrir sitt leyti með bréfi, dags. 29. ágúst sl. Ljósrit af afriti þessa bréfs fylgir hér með ásamt leiðbeiningunum og sérstöku umsóknarblaði fyrir veitingastaði þessa sem útbúið hefur verið.

Kvörtun sú sem er til meðferðar beinist að skilyrðum sem matsnefnd áfengisveitingahúsa hefur sett. Með því að útgáfa leyfa til áfengisveitinga er í höndum lögreglustjóra hefur ráðuneytið í dag óskað eftir því í bréfi til lögreglustjórans í Reykjavík sem fylgir í afriti að embættið láti ráðuneytinu í té gögn er varða leyfi til áfengisveitinga fyrir veitingastaðinn eftir 16. október 1992. Þau gögn verða send yður þegar eftir að þau hafa borist frá lögreglustjóra.“

Eins og fram kemur í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins leitaði það með bréfi, dags. 20. janúar 1995, eftir umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa vegna bréfs míns.

Umsögn matsnefndarinnar, dags. 28. febrúar 1995, sem fylgdi áðurgreindu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, er svohljóðandi:

„Með bréfi ráðuneytisins, dags. 20. f.m., er þess óskað að matsnefnd áfengisveitingahúsa láti í té umsögn vegna kvörtunar sem Umboðsmanni Alþingis hefur borist vegna skilyrðis fyrir áfengisveitingaleyfi í veitingahúsinu [A hf.], að [. . .] hér í borg.

Að gefnu þessu tilefni vill matsnefndin taka fram eftirfarandi:

1. Í bréfi matsnefndarinnar til Dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 9. okt. 1992, koma fram rök matsnefndarinnar í máli þessu og eru þau flest í fullu gildi enn.

Málið snýst um aðgang gesta [A hf.] að snyrtingum. Þegar matsnefndin kom fyrst á staðinn 20. mars 1992, var veitingastaðurinn fullfrágenginn, en ekkert samráð hafði verið haft við matsnefndina um innréttingar eða fyrirkomulag. [C], leyfishafa veitingastaðarins, var strax gert ljóst, að nefndin myndi halda fast við þá kröfu að gestum staðarins yrði séð fyrir sérstakri snyrtiaðstöðu fyrir konur og karla. Var honum veittur ákveðinn frestur til að verða við kröfum nefndarinnar. Samkvæmt ósk [C] hefur frestur þessi verið framlengdur 5 sinnum, nú síðast til 31. des. s.l.

Svo sem fram kemur af ljósritum hjálögðra bréfa, Byggingadeildar borgarverkfræðings, dags. 28. maí 1993, og bréfi Matsnefndar áfengisveitingahúsa, dags. 3. júní 1993, samþykkti matsnefndin fyrir sitt leyti málamiðlunartillögu vegna snyrtinga að [. . .], sem um getur í bréfi byggingadeildar. Breyting þessi, gerði ráð fyrir sérstakri snyrtingu fyrir konur og karla. Leyfishafi hefur hins vegar ekki framkvæmt þessa breytingu.

2. Eitt af skilyrðum matsnefndarinnar til þess að veitingastaður geti talist 1. flokks, að dómi nefndarinnar, eru nægjanlegar gestasnyrtingar. Kemur þetta m.a. fram í hjálögðum leiðbeiningum matsnefndar áfengisveitingahúsa, dags. 1. júlí 1994. Í þessu felst m.a. fjöldi, búnaður og aðgengi, sem ræðst af fjölda gesta veitingastaðar og staðháttum öllum. Í því tilfelli sem hér um ræðir er aðeins ein gestasnyrting fyrir hendi, ætluð farþegum [Z]. Snyrting þessi er staðsett langt frá veitingasal [A hf.], þannig að gestir veitingahússins þurfa að ganga í gegnum biðsal fyrir farþega [Z]. Í upphafi gerði leyfishafi ekki ráð fyrir neinum snyrtingum fyrir gesti sína. Matsnefndin telur að veitingastaður, sem býður gestum upp á aðeins eina snyrtingu, sé ekki 1. flokks. Matsnefndinni er ekki kunnugt um neitt áfengisveitingahús í landinu, sem hefur ekki sér gestasnyrtingar til að bjóða gestum sínum.

Matsnefndin hefur ekki gert athugasemd við standsetningu snyrtingar fyrir hreyfihamlaða farþega [Z].

Vaðandi aðgengi að gestasnyrtingum, þá telur matsnefndin það ekki 1. flokks veitingahús, sem ætlar gestum sínum afnot af almenningssnyrtingu í [. . .]-biðstöð.

Í þessu sambandi bendir nefndin á að hún hefur á undanförunum árum ítrekað gert að skilyrði fyrir jákvæðri umsögn um leyfi til áfengisveitinga, að fyrir hendi séu sér snyrtingar fyrir konur og karla viðkomandi veitingastaðar. Hér má nefna: [. . .]. Tveir síðast nefndu staðirnir eru í nábýli við bækestöð [Z] á [. . .] og aðstæður í veitingastaðnum [R] og hjá [A], þar sem snyrtingar fyrir farþega [Z] eru rétt við inngang í veitingasal [R].

Þá getur matsnefndin upplýst að óformlegar fyrirspurnir hafa komið frá [S] og [T], um möguleika á leyfi til áfengisveitinga á þessum stöðum. Svör af hálfu nefndarinnar við þessum fyrirspurnum hafa verið á þá leið að eitt af skilyrðunum, sem uppfylla þyrfti fyrir veitingu leyfis til áfengisveitinga, væri að veitingastaður hefði sér snyrtingar fyrir sína gesti.

3. Í erindi [D] héraðsdómslögmanns f.h. [A hf.] til Umboðsmanns Alþingis eru tekin dæmi af 5 veitingastöðum er hafa leyfi til áfengisveitinga, sem séu að mati hér-

aðdómslögmanns sambærilegir við [A hf.] og hafi sameiginlegar snyrtingar með annarri starfsemi.

Eftirfarandi athugasemdir eru gerðar við ofangreindar fullyrðingar:

a) [U] Reykjavíkurlflugvelli:

Veitingastaðurinn hefur sér gestasnyrtingar merktar veitingastaðnum. Fólk sem sækir Reykjavíkurlflugvöll er annað hvort flugfarþegar eða fólk sem er að bíða eftir eða fylgja flugfarþegum.

b) Hótel [V]:

Góðar snyrtingar fyrir konur og karla eru í kjallara fyrir veitinga- og hótelgesti, auk annarra gestasnyrtinga í hótelinu.

c) Hótel [P]:

Góðar snyrtingar eru fyrir konur og karla í kjallara fyrir veitinga og hótelgesti, auk annarra gestasnyrtinga í hótelinu.

d) Hótel [Æ]:

Rúmgóðar snyrtingar fyrir konur og karla eru á 1. hæð fyrir veitinga- og hótelgesti. [Önnur fyrirtæki í húsinu] hafa sér snyrtingu.

e) [Ö]:

Góðar snyrtingar fyrir konur og karla eru á 4. hæð fyrir veitingagesti. Í kjallara eru kvenna og karla snyrtingar ætlaðar gestum [Ö].

Að dómi matsnefndarinnar er enginn ofangreindur veitingastaður sambærilegur við [A hf.] og biðskýli [Z], að [. .].

[A hf.] hafa í dag ekki sér snyrtingu fyrir gesti sína. Hins vegar hefur leyfishafi vísað gestum sínum á eitt almennings salerni og hefur matsnefndin látið það átölu-laust, til 31. des. 1994, í þeirri trú að leyfishafi myndi fullnægja skilyrðum nefndarinnar um sér snyrtingar fyrir sína gesti.

Að dómi matsnefndarinnar telst [A hf.], því ekki 1. flokks.

Ef leyfishafi veitingahússins [A hf.] kemur fyrir snyrtingum, samkvæmt áður-nefndu bréfi Byggingadeildar borgarverkfræðings, og hefur yfirlit yfir snyrtingunum og ber ábyrgð á viðhaldi þeirra og daglegum þrifum, telst veitingastaðurinn 1. flokks, að dómi matsnefndarinnar.“

Með bréfi, dags. 10. mars 1995, gaf ég lögmanni A hf. kost á að gera þær athugasemdir í tilefni af bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 3. mars 1995, sem hann teldi tilefni til. Með bréfi, dags. 17. mars 1995, bárust mér athugasemdir hans. Vísaði lögmaðurinn til þess, að bréf ráðuneytisins hefði ekki að geyma efnislegar athugasemdir að öðru leyti en því, að vísað væri til bréfs þess, dags. 16. október 1992, og ítrekaði lögmaðurinn því röksemdir þær, er fram kæmu í kvörtuninni, dags. 5. janúar 1995. Hins vegar taldi lögmaðurinn, að ráðuneytið drægi málið óhæfilega á langinn, svo sem hann rakti nánar, og áréttaði í því sambandi, að fyrirtækið hefði mikla hagsmuni af því, að málinu yrði hraðað.

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 24. mars 1995, bárust mér gögn varðandi framgang málsins eftir 16. október 1992, svo sem boðað var í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 3. mars 1995.

V.

Forsendur og niðurstöður álits míns, dags. 3. ágúst 1995, eru svohljóðandi:

„I. Réttarheimildir um leyfi til áfengisveitinga.

Samkvæmt 1. gr. áfengislaga nr. 82/1969 er tilgangur laganna sá, að vinna gegn misnotkun áfengis í landinu og útrýma því böli, sem henni er samfara. Í samræmi við þennan tilgang eru í lögnum settar strangar reglur um meðferð áfengis í landinu, innflutning

Þess, tilbúning, sölu og veitingar, meðal annars með ákvæðum um einkarétt ríkisins á sölu áfengis, svo sem nánar er kveðið á um í lögunum, sbr. og lög nr. 63/1969, um verslun ríkisins með áfengi, tóbak og lyf, með síðari breytingum. Þess er að geta að á síðasta löggjafarþingi voru breytingar gerðar á áfengislögum nr. 82/1969 og lögum nr. 63/1969, um verslun ríkisins með áfengi, tóbak og lyf, vegna afnáms einkaréttar ríkisins á innflutningi áfengis, sbr. lög nr. 94/1995 og lög nr. 95/1995. Í 11. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, er mælt fyrir um heimildir til að selja áfengi innanlands og meðal þeirra, sem slíka heimild hafa, eru veitingastaðir, sem hafa almennt leyfi til áfengisveitinga.

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, er lögreglustjóra heimilt að veita veitingastað, sem telst fyrsta flokks að því er snertir húsakynni, veitingar og þjónustu, almennt leyfi til áfengisveitinga. Áður en slíkt leyfi er veitt, skal leita umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar og er óheimilt að veita leyfi, ef sveitarstjórn er leyfisveitingu mótfallin. Áður en sveitarstjórn lætur uppi umsögn, skal hún leita áhlits áfengisvarnanefndar, sbr. 1. mgr. 30. gr. laganna. Í 2. mgr. 12. gr. laganna er mælt svo fyrir, að þriggja manna nefnd, sem dómsmálaráðherra skipar, skuli dæma um það, hvort veitingastaður telst fyrsta flokks. Skipar ráðherra formann nefndarinnar án tilnefningar, en áfengisvarnaráð og Samband veitinga- og gistihúsa tilnefna hvort einn mann. Skipunartími nefndarinnar er fjögur ár. Í 3. og 4. mgr. lagagreinar þessarar er að finna frekari ákvæði um leyfi til áfengisveitinga. Kemur þar meðal annars fram, að slíkt leyfi skuli ekki veitt til lengri tíma en fjögurra ára í senn. Þau skulu bundin við nafn veitingamanns og veita leyfishafa aðeins rétt til veitinga í því húsnæði, er hann hefur, þegar leyfi er veitt. Taki nýr veitingamaður við rekstri, skal hann sækja um nýtt leyfi. Öll leyfi skulu gefin út með fyrirvara um, að stytta megi leyfistímann án skaðabótaskyldu fyrir ríkissjóð, ef sérstakar ástæður mæla með því að mati dómsmálaráðherra. Leyfi til áfengisveitinga skal bundið því skilyrði, að veitingastaður hafi á boðstólum mat og fjölbreytta óáfenga drykki við hóflegu verði. Leyfi má binda frekari skilyrðum, sem lögreglustjóri eða sveitarstjórn telja nauðsynleg. Getur dómsmálaráðherra sett almennar reglur um skilyrði fyrir leyfisveitingu. Brjótí veitingamaður gegn settum skilyrðum eða uppfylli þau ekki lengur, skal lögreglustjóri þegar fella leyfi úr gildi. Í 5. mgr. 12. gr. áfengislaga er víkið að eftirliti með þeim veitingastöðum, sem leyfi hafa til áfengisveitinga, og í 6. mgr. lagagreinarinnar er kveðið svo á, að nánari fyrirmæli um áfengisveitingar, þar á meðal um veitingatíma, álagningu og eftirlit með veitingastöðum, skuli sett í reglugerð.

Á grundvelli síðastnefndrar lagaheimildar hafa verið settar reglugerðir um sölu og veitingar áfengis og er nú í gildi um það efni reglugerð nr. 425 frá 8. september 1989, sbr. reglugerð nr. 165 frá 19. apríl 1993, um breytingu á þeirri reglugerð. Í 6. og 7. gr. reglugerðar þessarar eru ákvæði um útgáfu leyfa til veitingastaða til áfengisveitinga og endurnýjun þeirra, er svara í öllum meginatriðum til ákvæða 12. gr. laga nr. 82/1969 um það efni. Ítarlegar reglur eru í 9. gr. reglugerðarinnar um áfengisveitingatíma, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 165/1993. Um framkvæmd áfengisveitinga á veitingastöðum eru ákvæði í 10. og 11. gr. reglugerðarinnar. Í 12. gr. reglugerðarinnar er meðal annars mælt svo fyrir, að veitingamönnum, sem hafa með höndum veitingar áfengis, sé skylt að gæta þess, að veitingar og umgengni sé með menningarbrag og beri þeim að gæta þess, að veitingahús þeirra fullnægi ávallt þeim skilyrðum, sem í áfengislögunum eru sett fyrir því, að þeir geti öðlast leyfi til áfengisveitinga. Beri og matsnefnd vínveitingahúsa að fylgjast með því, hvort þau skilyrði séu haldin. Um eftirlit með vínveitingastöðum eru ákvæði í 13. gr. reglugerðarinnar og skipar ráðherra sérstaka eftirlitsmenn, að fengnum tillögum lögreglustjóra, til að sinna því verkefni, svo sem nánar er kveðið á um í greininni, sbr. og erindisbréf handa eftirlitsmönnum með veitingastöðum, er leyfi hafa til áfengisveitinga, frá 26. apríl 1991, er birtist í B-deild Stjórnartíðinda (nr. 212/1991). Í 14. gr. reglugerðarinnar er meðal annars

ákvæði þess efnis, að lögreglustjóri skuli eigi veita leyfi til áfengisveitinga samkvæmt 2. mgr. 12. gr. áfengislaga, fyrr en lagðar hafa verið fram fullnægjandi sannanir fyrir því, að þeir, sem leyfis leita, hafi rétt til þess. Almennar reglur um skilyrði fyrir leyfi til áfengisveitinga, sbr. 3. másl. 4. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, er ekki að finna í reglugerð þessari og hefur dóms- og kirkjumálaráðherra ekki sett slíkar reglur. Rétt er þó að taka fram, að leiðbeiningar matsnefndar áfengisveitingahúsa frá 1. júlí 1994 fyrir umsækjendur um leyfi fyrir veitingastað til áfengisveitinga, er hafa að geyma almennar kröfur að því er varðar húsakynni, búnað, umgengni og daglega ræstingu, voru samþykktar af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu með bréfi, dags. 29. ágúst 1994.

Hér að framan hafa í höfuðdráttum verið raktar þær réttarheimildir, sem gilda um sölu veitingahúsa á áfengi. Bæði lagaákvæðin og fyrirmæli reglugerðarinnar bera merki tilgangs laganna, sbr. það, sem greinir hér í upphafi. Það markmið verður að hafa í huga við úrlausn um það efni, sem kvörtunin beinist að.

2. *Leyfisveiting til A hf.*

Leyfi það, sem lögreglustjórinn í Reykjavík gaf út hinn 25. mars 1992 til handa C til áfengisveitinga á umræddum veitingastað að . . ., Reykjavík, sbr. og endurnýjað leyfi útgafið 31. október 1994, var takmarkað við veitingar létttra vína og áfengs öls og bundið því skilyrði, að nauðsynlegar endurbætur yrðu gerðar á húsnæðinu, sem er kvörtunarefnið í máli þessu, og um það atriði var vísað til bréfs matsnefndar áfengisveitingahúsa, dags. 24. mars 1992, sem leyfinu fylgdi.

Lögreglustjórinn í Reykjavík gaf út framangreint leyfi til áfengisveitinga þrátt fyrir það, að þá hafi legið fyrir, að veitingahúsið væri ekki fyrsta flokks, að því er varðar húsakynni, að dómi matsnefndar áfengisveitingahúsa, sbr. umsögn matsnefndarinnar, dags. 24. mars 1992, enda lagði nefndin til, að leyfi yrði veitt með skilyrði um, að úrbætur yrðu gerðar innan tiltekins frests. Eins og á stóð og með hliðsjón af meðalhófsreglu, sbr. nú 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, tel ég, að þessi tilhögun hafi ekki verið óeðlileg, enda væri krafa nefndarinnar um úrbætur byggð á fullnægjandi lagagrundvelli.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, er lögreglustjóra heimilt að veita veitingastað, sem telst fyrsta flokks að því er snertir húsakynni, veitingar og þjónustu, almennt leyfi til áfengisveitinga og skal matsnefnd áfengisveitingahúsa dæma um það, hvort veitingastaður telst fyrsta flokks. Hér er því um lögbundna álitsumleitan að ræða, sem jafnframt er bindandi fyrir lögreglustjóra. Þá leiðir af þessu verkefni, að matsnefndinni er ætlað sérstakt rannsóknarhlutverk, meðal annars að fara á vettvang og afla nauðsynlegra upplýsinga og leggja mat á þær í umsögn sinni. Kemur fram í umsögn nefndarinnar, dags. 24. mars 1992, að hún hefur gætt þessarar rannsóknarskyldu. Þar sem umsögn matsnefndarinnar er bindandi fyrir lögreglustjóra, verður ákvörðun um leyfisveitingu ekki tekin nema nefndin telji áðurnefndum skilyrðum fullnægt. Af þessu er ljóst, að synji nefndin um samþykki sitt eða bindi það skilyrðum, hefur það takmarkað gildi fyrir málsaðila að bera upp andmæli sín við það stjórnvald, sem leyfi veitir, í þessu tilviki lögreglustjóra. Af þeim sökum verður að telja, að matsnefnd áfengisveitingahúsa beri að gefa viðkomandi aðila færi á að koma að athugasemdum sínum, skýringum og andmælum, áður en nefndin gefur umsögn sína, sbr. nú meginreglu 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Af málgögnum verður ekki séð, að þessa hafi nægjanlega verið gætt. Þá tel ég, að rétt hefði verið, að matsnefndin rökstyddi í umsögn sinni þá kröfu sína um tilhögun snyrtingar, sem er ágreiningsefni máls þessa, sbr. nú meginreglur þær, sem fram koma í 21. og 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, svo að þau sjónarmið lægu fyrir, sem nefndin byggði á. Í umsögn nefndarinnar frá 24. mars 1992 til lögreglustjórans í Reykjavík kemur ekkert fram um það, hvað felist í þeirri kröfu nefndarinnar, að sér snyrting skuli vera fyrir gesti veitingahússins.

3. *Skilyrði matsnefndar áfengisveitingahúsa fyrir áfengisveitingaleyfi fyrir veitingastaðinn A.*
 Í máli þessu reynir efnislega á það lagaskilyrði fyrir leyfi til áfengisveitinga, að veitingahús skuli vera fyrsta flokks að því er varðar húsakynni. Um það dæmir matsnefnd áfengisveitingahúsa, en frekari leiðsögn um, hvað felst nánar í þessu skilyrði, er hvorki að finna í áfengislögum nr. 82/1969, né reglugerð nr. 425/1989, um sölu og veitingar áfengis. Þetta ákvæði var upphaflega lögtekið með b-lið 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 58/1954. Ekki er sérstakar leiðbeiningar að finna í lögskýringargögnum um ákvæðið. Rétt er þó að geta þess, að í almennum athugasemdum með frumvarpi því til áfengislaga, sem lagt var fram á 72. löggjafarþingi 1952 (sjá Alþt. 1952, A-deild, bls. 266, þingskjal nr. 33), segir:

„Geta samkvæmt þessum fyrirmælum aðeins komið til greina fullkomin og fyrsta flokks veitingahús.“

Með fyrrgreindum lögum voru reglur um leyfi til áfengisveitinga vínveitingahúsa rýmkaðar og ljóst er, að löggjafinn taldi ekki rétt, að viðkomandi stjórnvöld hefðu algerlega frjálssar hendur í þeim efnum, og því voru ýmis skilyrði lögfest (sjá Alþt. 1952, A-deild, bls. 276).

Telja verður, að matsnefnd áfengisveitingahúsa hafi nokkurt svigrúm við mat sitt í þessum efnum, enda sé byggt á málefnalegum grundvelli og jafnræðis og samræmis gætt og ekki gengið lengra en þörf krefur miðað við tilgang laganna. Sá áskilnaður 1. og 2. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, að veitingahús verði að teljast „fyrsta flokks“, til að geta öðlast leyfi til áfengisveitinga, leiðir að mínum dómi til þess, að matsnefnd áfengisveitingahúsa er rétt og skylt að gera kröfur um þau atriði, sem henni ber samkvæmt lögnum að dæma um, þ. á m. um húsakynni, enda er ljóst, að hér er um sérstakar kröfur um gæði að ræða. Bæði fyrrgreint orðalag og tilgangur laga nr. 82/1969 stuðla að þessum skilningi. Eðli málsins samkvæmt eru kröfur af þessu tagi íþyngjandi fyrir þá veitingastaði, sem æskja leyfis til áfengisveitinga, og þar sem slíkar veitingar eru almennt mikilvægur þáttur í rekstri þeirra, eru slíkar kröfur fallnar til að tálma rekstrinum. Því er brýnt, að ekki sé gengið lengra en telja má, að lagakröfur standi til, enda verður að skýra tilgang þeirra og orðalag með hliðsjón af síðastgreindum atriðum. Þótt matsnefnd áfengisveitingahúsa hljóti óhjákvæmilega að hafa nokkuð svigrúm við mat sitt, eins og fyrr segir, tel ég æskilegt, að eftir því sem tók eru á, verði settar reglur um þau atriði, sem veitingahúsum ber að uppfylla til að teljast fyrsta flokks. Hefur nefndin gefið út leiðbeiningar um þetta efni frá 1. júlí 1994, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur staðfest. Tel ég þetta til bóta, en álit þó, að rétt væri að koma reglum um þetta efni fyrir í formlegum stjórnsvaldsfyrirmælum að því marki, sem gerlegt telst, sbr. 3. másl. 4. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, þar sem virðist gert ráð fyrir, að ráðuneytið geti sett slíkar reglur.

Almenn veitingastarfsemi A hf. er háð leyfi samkvæmt lögum nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði. Að því er veitingar varðar taka lög þessi til annarra veitinga en áfengis. Í reglugerð nr. 288/1987, um veitinga- og gististaði, sem sett er með heimild í fyrrgreindum lögum, eru meðal annars ákvæði um húsakynni og búnað veitingastaða. Samkvæmt 29. gr. reglugerðarinnar skal húsnaði og búnaður veitingastaða fullnægja kröfum heilbrigðis- og byggingareglugerða, brunamálaireglugerðar og reglugerðar um húsnaði vinnustaða. Samkvæmt 30. gr. reglugerðarinnar skulu gestir eiga greiðan aðgang að snyrtingu. Að því er heilbrigðismál varðar skal lögreglustjóri samkvæmt 3. gr. laga nr. 67/1985 leita umsagnar heilbrigðisnefndar, áður en hann veitir leyfi samkvæmt lögnum, og samkvæmt 12. gr. þeirra fer um eftirlit með þeim þætti samkvæmt lögum og reglugerðum um hollustuhætti og heilbrigðismál, sbr. nú lög nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, og heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990. Samkvæmt 7. tölul. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 81/1988 skulu vera

almenn ákvæði um gistihús, matsöluhús og aðra veitingastaði í heilbrigðisreglugerð. Fjallar VIII. kafli heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990 um það efni. Að því er varðar snyrtingu er tekið fram í 3. mgr. 65. gr. reglugerðarinnar, að gestir veitinga- og samkomustaða skuli hafa aðgang að snyrtingu og er vísað til 35. gr. reglugerðarinnar í því tilliti. Í þeirri grein er mælt fyrir um þær kröfur, sem gerðar eru í þessum efnum, þ. á m. að því er varðar veitingastaði. Miða þessar reglur að því, að þessum þörfum sé fullnægt út frá heilbrigðissjónarmiðum, en ekki er þar að finna sérstakar gæðakröfur að því er búnað og húsakynni varðar. Þar ber þó að hafa í huga byggingarreglugerð nr. 177, 6. maí 1992. Í þeirri reglugerð, grein 6.10.2.7., er jafnframt að finna kröfur um búnað snyrtinga miðað við gesta-fjölda, en að öðru leyti er vísað til ákvæða heilbrigðisreglugerðar.

Þrátt fyrir það, að til sé að dreifa allitarlegum, almennum reglum um snyrtingar veitingahúsa, eins og að framan hefur verið rakið, tel ég að matsnefnd áfengisveitingahúsa sé heimilt að gera frekari kröfur í þessum efnum við mat sitt á því, hvort veitingahús teljist fyrsta flokks í skilningi 1. mgr. 12. gr. áfengis laga nr. 82/1969 með síðari breytingum, enda verður að telja kröfur þeirra laga um þetta efni af öðrum toga spunnar en reglur fyrrgreindra réttarheimilda. Ég tel þó, að kröfur heilbrigðisreglugerðar, sem meðal annars fjalla sérstaklega um snyrtingu í veitingahúsum, setji því út af fyrir sig nokkrar skorður, hversu mjög aukið verði við kröfum í tilefni af leyfi slíkra fyrirtækja til áfengisveitinga, enda þótt viðmið slíkra krafna séu gæði, jafnframt því að sjónarmið meðalhófsreglu hafa taumhald á slíkum kröfum, eins og ég hef fyrr vikið að. Ég tel sérstaka ástæðu til að vekja athygli á því, að í þeim leiðbeiningum frá 1. júlí 1994, sem matsnefndin hefur gefið út fyrir umsækjendur um leyfi fyrir veitingastað til áfengisveitinga og dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur samþykkt, er kröfu um sér snyrtingu fyrir gesti áfengisveitingahúsa ekki að finna.

Í umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa, dags. 24. mars 1992, í tilefni af beiðni A hf. um leyfi til áfengisveitinga, hefur nefndin ekki við það að athuga, að umbeðið leyfi verði veitt „ . . . enda verði fyrir 1. júlí n.k. búið að koma upp sér karla og kvennasnyrtingum fyrir gesti veitingahússins“. Þetta skilyrði ítrekaði nefndin í bréfi sínu, dags. 21. ágúst 1992, til fyrirsvarsmanns A hf.

Að mínum dómi er ekki fyllilega skýrt, hvað felst í umræddu skilyrði nefndarinnar. Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, hefur ekki verið gerð sú krafa, að gengt sé beint úr veitingasal í snyrtiherbergi. Þá hefur verið talið nægilegt, að snyrtiherbergi séu samkvæmt merkingu ætluð gestum veitingastaðar, þótt þau séu í húsakynnum, sem af öðrum ástæðum eru opin almenningi.

Í umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa, dags. 9. október 1992, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins út af kæru A hf., dags. 4. september 1992, er viðurkennt af hálfu nefndarinnar vegna tilgreindra dæma í kærinni, að nefndin hafi metið veitingahús fyrsta flokks *þrátt fyrir* að snyrting fyrir gesti þeirra væri einnig ætluð öðrum. Í þeim tilvikum er snyrting ekki á sjálfum veitingastaðnum, en í sama húsi. Er þá tvennt til, annars vegar að snyrting sé sérmerkt gestum áfengisveitingahússins, en slíkt fyrirkomulag er hjá U á Reykjavíkurlflugvelli, og hins vegar að hún sé sameiginleg fyrir fleiri rekstrarþætti þess fyrirtækis, sem rekur viðkomandi áfengisveitingahús. Slíkt fyrirkomulag er hjá nokkrum hótelum í Reykjavík. Í einstaka tilviki virðist þó slík snyrting í raun einnig notuð af viðskiptavinum annarra fyrirtækja í sama húsi.

Matsnefnd áfengisveitingahúsa hefur gefið þær skýringar, að síðastgreindir aðilar hafi „ . . . full yfirráð yfir gestasnyrtingum þessara staða og bera þar af leiðandi ábyrgð á þrifum þeirra og viðhaldi“. Tekur nefndin og fram „ . . . að það er grundvallaratriði, að hennar mati, að sá, er hefur leyfi til áfengisveitinga, hafi óskoruð yfirráð yfir húsnæði því, sem nauðsynlegt er til reksturs 1. flokks veitingahúss og þar af leiðandi beri fulla ábyrgð á daglegum þrifum og viðhaldi gestasnyrtinga slíks húsnæðis“. Telur nefndin fyrrgreind dæmi

ekki sambærileg tilviki A hf. Í umsögn nefndarinnar, dags. 28. febrúar 1995, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins út af kvörtun A hf. til mín koma sömu sjónarmið fram af hálfu nefndarinnar. Þar kemur og meðal annars fram, að matsnefndin telur það ekki fyrsta flokks veitingahús „... sem ætlar gestum sínum afnot af almennings snyrtingu í [...] -biðstöð“. Þá er í umsögninni vikið að breytingum á snyrtiaðstöðu A hf., er samþykktar hafi verið í byggingarnefnd Reykjavíkur vorið 1993, þar sem gert er ráð fyrir sérmerktri aðstöðu fyrir gesti veitingahússins. Matsnefndin hafi samþykkt þessa tilhögun 3. júní 1993, enda verði þrif og viðhald á snyrtingum á ábyrgð veitingahússins. Leyfishafi hafi hins vegar ekki framkvæmt breytinguna. Þá kemur fram í umsögninni, að matsnefnd áfengisveitingahúsa hafi á undanfórnum árum ítrekað gert að skilyrði fyrir jákvæðri umsögn um leyfi til áfengisveitinga, að fyrir hendi sé sér snyrting fyrir viðkomandi veitingastað og nefnir dæmi um þetta.

Á framangreindum sjónarmiðum byggði matsnefndin niðurstöðu sína í umsögn sinni frá 9. október 1992 til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins vegna meðferðar ráðuneytisins á kæru A hf. Í umsögn matsnefndarinnar frá 28. febrúar 1995, sem aflað var af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu í tilefni af svari þess við bréfi mínu frá 16. janúar 1995, bryddir fyrst á því sjónarmiði, að eins og samnýtingu snyrtiaðstöðu A hf. er háttað, setji veitingahúsið ofan miðað við þau veitingahús, sem samnýta slíka snyrtiaðstöðu með öðrum og nefnd eru í málinu. Öumdeilt er þó, að umbúnaður umræddrar snyrtingar er ekki lakari en almennt gerist hjá áfengisveitingahúsum. Þar sem ekki kemur fram í gögnum málsins, að byggt hafi verið á þessu sjónarmiði við úrlausn þess hjá lögreglustjóra eða dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, og matsnefnd hefur heldur ekki skýrt nánar, hvað í því felst, tel ég ekki ástæðu til að fjalla nánar um það.

Ég tel að krafa matsnefndarinnar um að gestir áfengisveitingahúss hafi aðgang að snyrtingu, sem uppfyllir skilyrði nefndarinnar um fullnægjandi ræstingu og vandaðan umbúnað, eigi sér næga stöð í 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969 með síðari breytingum. Ég tel aftur á móti, að skilyrði um eignarhald eða „yfirráð“ yfir snyrtingu gangi lengra en ákvæði 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969 leyfa, eins og skýra bera það ákvæði með hliðsjón af 12. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Almennt verður því að telja nægjanlegt, að veitingahús tryggi gestum sínum, til dæmis með samningum, greiðan aðgang að snyrtingu, sem uppfyllir skilyrði nefndarinnar um fullnægjandi ræstingu og vandaðan umbúnað. Ég tel ekki tækt að taka mið af því, hvornig veitingahús tryggir sér aðgang að snyrtingu fyrir gesti sína. Jafnframt er slík viðmiðun fallin til að valda handahófskenndum niðurstöðum, enda er naumast gerlegt að halda samræmdri framkvæmd á þessum grundvelli. Tilgangur matsnefndarinnar með kröfu sinni um forræði yfir snyrtingu virðist sá, að tryggja sem best þrif og viðhald. Af því tilefni ber að hafa í huga, að strangt eftirlit sérstaklega skipaðra eftirlitsmanna er með áfengisveitingahúsum, eins og fyrr getur. Í þessu sambandi er og rétt að fram komi, að veitingahúsið hefur með sérstöku samkomulagi við eigendur húsnæðisins tekið að sér ábyrgð á þrifum á snyrtingunni, til að uppfylla þessa kröfu matsnefndar áfengisveitingahúsa.

4. Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að matsnefnd áfengisveitingahúsa hafi ekki verið heimilt að byggja umsögn sína samkvæmt 2., sbr. 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, um leyfi til áfengisveitinga til handa A hf. á fyrrgreindum sjónarmiðum um forræði yfir húsnæði snyrtingar og því hafi umsögnin verið haldin verulegum annmarka. Þá er það skoðun mín, að matsnefndin hefði átt að gefa A hf. færi á að koma að athugasemdum, skýringum eða andmælum, áður en nefndin lét umsögn sína í té, þar sem umsögn nefndarinnar er bindandi að lögum, sbr. nú meginreglu 13. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Loks tel ég, að matsnefndin hefði átt að rökstyðja í umsögn sinni þá

kröfu sína um tilhögun snyrtingar, sem ágreiningur er um í máli þessu, sbr. nú meginreglu 21. og 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Ég tel ekki unnt að ganga út frá því, að við útgáfu leyfis til áfengisveitinga hinn 25. mars 1992 hafi lögreglustjóra verið kunnugt um framangreindan annmarka á umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa, enda bar umsögnin hann ekki með sér. Við meðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á kæru lögmanns A hf., dags. 4. september 1992, er lauk með kæruúrskurði, dags. 16. október 1992, að fenginni greinargerð matsnefndar áfengisveitingahúsa, dags. 9. október 1992, mátti ráðuneytinu hins vegar vera ljóst, að fyrrgreindur efnisannmarki var á umsögn matsnefndarinnar til lögreglustjóra. Tel ég, að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefði þá borið að gangast fyrir því, að leitað yrði eftir nýrri umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa og að lögreglustjóri tæki leyfisveitinguna til meðferðar að nýju að fenginni slíkri umsögn. Sama gildir um endurnýjun leyfisins hinn 31. október 1994, er byggði á umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa frá 12. október 1994 og var sama marki brennd. Endurnýjun leyfisins var markaður gildistími til ársloka 1994 í samræmi við þann lokafrest, sem matsnefnd áfengisveitingahúsa hafði veitt A hf. til úrbóta.“

VI.

Niðurstöður álits míns dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að bindandi og lögbundnar umsagnir matsnefndar áfengisveitingahúsa frá 24. mars 1992 og 12. október 1994 í tilefni af útgáfu leyfis lögreglustjórans í Reykjavík til áfengisveitinga í veitingahúsinu A að . . . , Reykjavík, hafi verið haldnar annmörkum. Af þeim sökum varð ákvörðun um leyfisveitingu ekki á þeim byggð. Eru það tilmæli mín, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið gangist fyrir því, að ákvörðun um áfengisveitingaleyfi á veitingastað þessum verði tekin sem fyrst til nýrrar meðferðar af hálfu lögreglustjórans í Reykjavík, að fenginni nýrri umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa, í samræmi við það, sem greinir í áliti mínu, komi fram ósk um það frá A hf.“

VII.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við dóms- og kirkjumálaráðherra að upplýst yrði, hvort leitað hefði verið til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 12 mars 1996, segir:

„Af þessu tilefni vill ráðuneytið greina yður frá því að lögmaður A hf. ritaði ráðuneytinu bréf, dags. 10. ágúst 1995, þar sem borin var fram ósk um að ráðuneytið gengist fyrir því að málið yrði tekið til nýrrar meðferðar í samræmi við álit yðar. Með vísan til 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969 og í samræmi við álit yðar var erindið framsent lögreglustjóranum í Reykjavík til meðferðar.

Með bréfi lögmanns A hf. til ráðuneytisins, dags. 16. janúar 1996, var kærð sú ákvörðun lögreglustjórans í Reykjavík að synja umsókn A hf. um leyfi til að veita áfengi á veitingastaðnum X. Byggist ákvörðun lögreglustjórans í Reykjavík á neikvæðri umsögn Matsnefndar áfengisveitingahúsa.

Samkvæmt framangreindu er málið nú á ný til meðferðar í ráðuneytinu og er áætlað að úrskurður verði kveðinn upp fyrir lok marsmánaðar.“

Hinn 3. apríl 1996 barst mér úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 1. apríl 1996. Niðurstaða úrskurðarins hljóðar svo:

„Synjun lögreglustjórans í Reykjavík á umsókn [. . .] um leyfi til áfengisveitinga á veitingastaðnum [X], dags. 19. desember 1995, er úr gildi felld.

Lagt er fyrir lögreglustjórnann í Reykjavík að afla nýrrar umsagnar matsnefndar áfengisveitingahúsa, þar sem tekið verði mið af þeim atriðum er í greinir í V. hluta úrskurðar þessa, og taka að því búnu nýja ákvörðun í málinu.“

5.0. Fangelsismál.

5.1. Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsrof. Rökstuðningur úrskurðar. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 1189/1994)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun fangelsismálastofnunar, að reynslulausn skyldi falla niður og að A skyldi afplána eftirstöðvar dæmdrar refsingar. Byggðist sú ákvörðun fangelsismálastofnunar á því, að A hefði rofið skilorð reynslulausnar með því að gerast brotlegur við almenn hegningarlög. Staðfesti dóms- og kirkjumálaráðuneytið ákvörðun fangelsismálastofnunar og var á báðum stjórnáráðuneytum byggt á gögnum frá Rannsóknarlögreglu ríkisins, við það mat, að A hefði ótvírætt gerst sekur um brot á almennum hegningarlögum.

Umboðsmaður taldi, að það væri almennt á valdi fangelsismálastofnunar að ákveða hvort skilyrði reynslulausnar hefðu verið brotin og að reynslulausn félli niður. Skilyrði a-liðar 1. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, um að ekki skuli fangelsa menn, nema að undangengnum dómi, voru talin eiga við um afplánun dóms vegna skilorðsrofs, enda byggðist afplánun á dómi sem gengið hefði og nægilegt samhengi væri milli refsisdóms og frelsissviptingar í þeim skilningi, að frelsissvipting væri afleiðing sakfellingar. Taldi umboðsmaður, að fangelsisvist A í kjölfar ákvörðunar fangelsismálastofnunar samrýmdu þessum sjónarmiðum.

Á hinn bóginn taldi umboðsmaður að það hefði ekki samrýmst 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, þegar fangelsismálastofnun og dóms- og kirkjumálaráðuneytið lýstu því, að A hefði gerst sekur um ótvíræð hegningarlagabrot, sem þá hafði ekki gengið dómur um. Er ákvarðanir fangelsismálastofnunar og dóms- og kirkjumálaráðuneytis voru teknar hafði mannréttindasáttmáli Evrópu ekki öðlast lagagildi hér á landi, en sáttmálinn öðlaðist lagagildi með lögum nr. 62/1994. Taldi umboðsmaður, að með lögfestingu sáttmálans hefði verið tekið af skarið um, að í rökstuðningi í úrlausn um reynslulausn mætti ekki lýsa því yfir, að fangi hefði gerst sekur um ótvírætt refsilagabrot ef dómur hefði ekki gengið vegna sakarefnisins. Hins vegar tók umboðsmaður fram, að mannréttindasáttmálinn útilokaði ekki, að í þessu efni væri byggt á því að rökstuddur grunur lægi fyrir um refsivert brot. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það beitti sér fyrir því, að rökstuðningur í málum sem þessum samrýmdu 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og tæki til athugunar hvaða lagabreytingar væru nauðsynlegar í þessu sambandi.

I.

Í ágústmánuði 1994 lagði S, hæstaréttarlögmaður, fram kvörtun fyrir hönd A, fanga í fangelsinu að Litla-Hrauni. Beindist kvörtunin að því, að fangelsismálastofnun og dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði komist að þeirri niðurstöðu, að A hefði framið ótvírætt brot á almennum hegningarlögum og þar með rofið skilorð reynslulausnar, en um það þyrfti úrlausn dómstóla að hafa legið fyrir áður.

Með bréfi fangelsismálastofnunar 18. nóvember 1991 var A veitt reynslulausn, en þá átti hann eftir að afplána 703 daga af fangelsisrefsingu, sem honum hafði verið ákveðin í nokkrum dómum. Í ákvörðun sinni frá 15. september 1993 taldi fangelsismálastofnun A hafa gerst sekan um ótvíræð hegningarlagabrot á reynslutímanum, sem var tvö ár, og þar með hafa rofið skilyrði reynslulausnarinnar. Ákvað stofnunin að A skyldi hefja afplánun

eftirstöðva framangreindrar refsingar sinnar. Var þessi ákvörðun staðfest með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 5. október 1993, en ákvörðunin hafði verið kærð til ráðuneytisins 17. september 1993.

II.

Í fyrrgreindri ákvörðun fangelsismálastofnunar segir meðal annars:

„Með bréfi fangelsismálastofnunar, dags. 18. nóvember 1991, var [A], kt. [. . .], þáverandi refsifanga, veitt reynslulausn af 703 daga óafplánuðum eftirstöðvum refsinga skv. eftirtöldum dómum: [. . .]

Reynslulausnin var bundin skilyrðum, og reynslutíminn ákveðinn tvö ár frá 21. desember 1991 er [A] var látinn laus úr afplánun samkvæmt reynslulausninni. Eitt af skilyrðum reynslulausnarinnar var að [A] gerðist ekki sekur um refsiverðan verknað á reynslutímanum. Hann samþykkti skilyrði reynslulausnarinnar með undirskrift sinni þann 19. nóvember 1991, sbr. meðfylgjandi ljósrit af reynslulausninni.

Í bréfi þessu var tekið fram að skilorðsrof gætu varðað því að dómþoli yrði látinn taka út þá refsingu sem eftir stæði skv. 42. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. lög nr. 16/1976.

Nú hefur Rannsóknarlögregla ríkisins upplýst að grunur leiki á að [A] hafi rofið skilorð reynslulausnarinnar með refsiverðum verknudum. Hefur RLR vegna þessa látið stofninni í té í ljósriti eftirtalin gögn:

[. . .]

Í gögnum nr. 1–10 kemur fram á ótvíræðan hátt að [A] hafi þann 1. september 1993 í söluturninum [. . .], Reykjavík, stolið eða kastað eign sinni á svart leður „filofax“ frá Landsbankanum . . . Í sömu gögnum kemur fram á ótvíræðan hátt að þann 4. september 1993 hafi [A] keypt flugfarseðil til Færeyja á Reykjavíkurflogvelli, og greitt fyrir hann með tékka frá Landsbanka Íslands nr. [. . .], sem er úr framangreindu tékkhefti sem [A] stal, og gefið sjálfur út tékkann með eigin nafni án þess að eiga innistæðu á reikningnum.

Í gögnum nr. 11–14 kemur fram á ótvíræðan hátt að [A] hafi aðfaranótt 15. september 1993 í félagi við [X] brotist inn á Hótel [. . .] í Reykjavík og stolið þar um 3.000. kr. í peningum og ýmsum varningi úr minibar hótelsins þ.m.t. 2 áfengisflöskum, en [A] var ásamt [X], handtekinn í línherbergi hótelsins.

Með hliðsjón af öllu ofangreindu og fyrirliggjandi gögnum málsins sem eru í fullu samræmi, telur fangelsismálastofnun að [A] hafi með ofangreindri háttsemi gerst sekur um ótvíræð hegningarlagabrot og rofið framangreint skilyrði reynslulausnarinnar frá 21. desember 1991, þess efnis að gerast ekki sekur um refsiverðan verknað á reynslutímanum sem var tvö ár. Framangreind háttsemi telur fangelsismálastofnun að brjóti gegn 244. og/eða 246. gr., og 248. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Með vísun til 2. mgr. 42. gr. laga nr. 19/1940, sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 28/1993, ákveður því fangelsismálastofnun að [A] skuli nú þegar hefja afplánun á þeim 703 daga eftirstöðvum refsinga sem honum hafði verið veitt reynslulausn af.

ÁKVÖRÐUNARORÐ:

[A] kt. [. . .], skal nú þegar hefja afplánun á 703 daga eftirstöðvum refsinga sem honum hafði verið veitt reynslulausn af þann 21. desember 1991.“

Lögmaður A kærði ofangreinda ákvörðun fangelsismálastofnunar til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með bréfi 17. september 1993. Þar er þess krafist, að ákvörðun fangelsismálastofnunar verði felld úr gildi og A látinn laus. Er sú krafa studd þeim rökum, að A hafi neitað öllum sakargiftum, sem vísað sé til í ákvörðun þessari, og enginn dómur liggi fyrir um þær. „Grunur“ falli ekki undir orðalag 2. mgr. 42. gr. almennra hegningarlaga og því síður sé í 9. gr. reglugerðar nr. 28/1993 heimild til að ákvarða afplánun.

Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins gekk 5. október 1993. Þar segir meðal annars:

„Í 2. mgr. 42. gr. segir að rjúfi aðili skilorð að öðru leyti, svo og ef hann fremur ótvírætt brot á almennum hegningarlögum, getur dómssálaráðherra eða stjórnvald, sem hann felur úrlausn þess máls, ákveðið, hvort breytt skuli skilyrðum og reynslu- og/eða tilsjónartími lengdur allt að lögmæltu hámarki hans eða að aðili taki út refsingu sem eftir stendur.

Í reglugerð nr. 29/1993 er Fangelsismálastofnun falið að fjalla um skilorðsrof í 1. mgr. 9. gr., og skv. 3. mgr. getur hún ákveðið að breyta skilyrðum eða reynslutíma eða láta dómþola taka út þá refsingu sem eftir stendur.

Samkvæmt ofangreindu hefur Fangelsismálastofnun ríkisins því það hlutverk að fjalla um skilorðsrof og hefur skýra heimild til að ákveða að dómþoli taki þá refsingu út sem eftir stendur.

Í bréfi yðar er því einkum haldið fram að ekki sé ótvírætt að [A] hafi framið brot, og ennfremur er látið að því liggja að sökin þurfi að vera staðfest með dómi.

Af þessu tilefni skal tekið fram, að við setningu reglugerðar nr. 29/1993 var kannað mjög rækilega hvort ástæða væri til að láta almenna dómstóla fjalla um meint skilorðsrof eða hvort halda skyldi óbreyttu fyrirkomulagi um að Fangelsismálastofnun taki ákvörðun um, hvort skilorð væri rofið.

Talið var að fyllsta réttaröryggis væri gætt, þótt Fangelsisstofnun hefði þetta hlutverk áfram, enda hefur stofnunin ávallt sýnt fyllstu varfærni við mat á meintum skilorðsrofum, og undantekningalítið hefur það verið löglærður starfsmaður, sem tekur þær ákvarðanir.

[. . .]

Varðandi fyrra málið liggja lögregluskýrslur mjög ljósar fyrir, vitni staðfesta um útgáfu tékkans, tékkinn er úr hefti sem hafði verið tilkynnt stolið og [A] er síðan handtekinn í flugafgreiðslunni með farseðilinn. Það er engum vafa undirorpið, og telst ótvírætt sannað að um tékkafals var að ræða. Breytir engu þótt [A] hafi ekki ját- að brotið, enda liggur fyrir að hann var óviðræðuhæfur vegna vímuefnaneyslu, og kvaðst ekki muna neitt. Í síðara tilvikinu var [A] handtekinn í línherbergi Hótels [. . .] ásamt öðrum manni, og var innkaupapoki við hlið þeirra, fullur af alls konar varningi úr mínibar. Aðspurður kvaðst [A] muna óljóst um atvik, en man þó eftir því að hafa verið í línherberginu að drekka áfengi úr litlum flöskum. Að vera staðinn að verki við þessar aðstæður sýnir svo ekki verður um villst, að brotið var ótvírætt.

Ekki þykir því þörf á að skoða önnur atriði, sem [A] eru gefin að sök, þar sem tékkafalsið eitt sér telst rof á þeim skilyrðum, sem honum höfðu verið sett.

Ályktarorð:

Samkvæmt ofanrituðu hefur [A] ótvírætt gerst sekur um brot á almennum hegningarlögum. Þegar af þeirri ástæðu var Fangelsisstofnun rétt að fjalla um málið. Eigi verður séð að úrlausn hennar sé haldin ágöllum eða meinbugum, þannig að varði ógilding. Ber því að staðfesta ákvörðun hennar.“

Í bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 16. desember 1994 lýsti ég þeirri skoðun minni, að ástæða væri til að taka til athugunar, sbr. 1. mgr. 5. gr. og 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, hvort það samrýmdist 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. ennfremur nú lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu, að stjórnvöldum væri falin úrlausn þess, þegar þau fjölluðu um skilorðsrof, sbr. 2. mgr. 42. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, hvort sá, er reynslulausnar nýtur, hafi gerst sekur um „ótvírætt brot á alm. hegningarlögum“, og að yfirvöld fangelsismála felldu í framkvæmd slíkan úrskurð, svo sem gert var með fyrrgreindum úrskurði í máli A. Þá óskaði ég eftir því, að ráðuneytið gerði grein fyrir afstöðu sinni til framangreinds álitaefnis.

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín frá 20. janúar 1995 lýsir ráðuneytið viðhorfi sínu meðal annars á þennan veg:

„Það er lögbundið skilyrði reynslulausnar að sá sem hún er veitt fremji ekki nýtt brot á refsitímanum. Fremji maður sem nýtur reynslulausnar ótvírætt brot á almennum hegningarlögum, getur dómsmálaráðherra eða stjórnvald sem hann felur úrlausn slíks máls ákveðið að aðili taki út refsingu sem eftir stendur, sbr. 2. mgr. 42. gr. almennra hegningarlaga. Við mat á því hvað telst vera ótvírætt brot í þessu sambandi gera Fangelsismálastofnun og ráðuneytið strangar kröfur. Er að öðru jöfnu ekki lítið svo á að um ótvírætt brot sé að ræða nema fyrir liggi játning manns um brot á almennum hegningarlögum eða að hann sé staðinn að verki við refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum.“

Það er álit ráðuneytisins að ákvörðun Fangelsismálastofnunar og staðfesting ráðuneytisins á því að [A] hafi rofið skilyrði reynslulausnar með því að fremja ótvírætt brot á almennum hegningarlögum feli ekki sjálfstætt í sér ákvörðun um sök sem hann er borinn um refsivert brot samkvæmt 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu sbr. einnig lög nr. 62/1994. Aðeins var því metið sérstætt hvort skilyrði stjórnvaldsákvörðunar sem sett var þegar [A] var veitt reynslulausn, hefði verið rofið. Þótt slík ákvörðun leiði til þess að [A] verði að taka út refsingu, þá er sú refsing í samræmi við dóm sem hann áður hlaut í refsimáli þar sem öll skilyrði um málsmeðferð sem lýst er í 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu voru uppfyllt. Ákvörðun um hvort [A] er sekur um það brot sem leiddi til skilorðsrofa á reynslulausn hans og refsingu fyrir það verður með sama hætti aðeins gerð í dómi í refsimáli sem uppfyllir skilyrði málsmeðferðar samkvæmt 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmálans.

Að lokum vill ráðuneytið taka fram, að telji [A] að stjórnvöld hafi ekki fylgt ákvæðum stjórnisýslulaga nr. 37/1993 við málsmeðferð í máli hans eða annmarkar séu á ákvörðuninni að öðru leyti, getur hann borið hana undir dómstóla til ógildingar eftir almennum reglum.“

Athugasemdir lögmanns A við sjónarmið dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér í bréfi, dags. 11. apríl 1995.

III.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, frá 9. ágúst 1995, sagði:

„Að mínum dómi verður að skýra ákvæði 42. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 svo, sbr. einnig 9. gr. reglugerðar nr. 29/1993, um fullnustu refsidóma, að almennt sé á valdi fangelsismálastofnunar að ákveða, að reynslulausn falli niður og fangi hefji afplánun á ný, ef um brot á skilyrðum fyrir reynslulausn hefur verið að ræða.“

Samkvæmt a-lið 1. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu verður maður hnepptur í fangelsi, hafi hann verið sakfelldur af til þess bærum dómstóli. Þessi fyrirmæli eiga yfirleitt einnig við um afplánun, sem ákveðin er á grundvelli rofs á skilorði reynslulausnar. Fangelsun réttlætist hér eftir sem áður af refsidómi þeim, sem fangi hafði byrjað að afplána,

þegar reynslulausn var veitt. Í úrlausnum mannréttindanefndar Evrópu og mannréttinda-dómstóls Evrópu hefur þess þó verið krafist, að jafnan sé nægilegt samhengi milli refsisdóms og frelsissviptingar í þeim skilningi, að frelsissvipting sé afleiðing sakfellingar samkvæmt dóminum og byggist á henni (sjá t.d. dóm í máli Weeks frá 2. mars 1987, Series A nr. 114, bls. 23, grein 42). Ekki verður annað séð en að fangelsisvist A í framhaldi af umræddri ákvörðun fangelsismálastofnunar frá 15. september 1993 samrýmist þessum sjónarmiðum.

Ákvæði 2. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. nú 1. gr. laga nr. 62/1994, eru svohljóðandi:

„Hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus uns sekt hans er sönnuð að lögum.“

Fyrmæli 2. mgr. 6. gr. eiga ekki aðeins við í refsímálum. Mannréttindanefndin og mannréttindadómstóllinn hafa litið svo á, að gegn þeim sé brotið, ef handhafar opinbers valds lýsa mann sekan um refsiverðan verknað, áður en sekt hans hefur verið slegið fastri með dómi (sjá t.d. dóma dómstólsins í máli Minellis frá 25. mars 1983, Series A no. 62, bls. 18, grein 37, í máli Lutz frá 25. ágúst 1987, Series A no. 123, bls. 25, grein 60, og í máli Salabiaku frá 7. október 1988, bls. 15–16, grein 28, svo og úrskurð nefndarinnar frá 5. desember 1989, sjá Decisions and Reports 64, bls. 264).

Samkvæmt framansögðu samrýmdist það ekki 2. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, þegar fangelsismálastofnun í ákvörðun sinni frá 15. september 1993 og dóms- og kirkjumálaráðuneytið í úrskurði sínum 5. október 1993 lýstu því, að A hefði gerst sekur um ótvíræð hegningarlagabrot, sem þá hafði ekki gengið dómur um.

Þegar síðastgreindar ákvarðanir voru teknar, hafði mannréttinasáttmáli Evrópu ekki öðlast lagagildi hér á landi, sbr. nú hins vegar 1. gr. laga nr. 62/1994. Ég tel, að með lögtöku sáttmálans hafi verið tekið af skarið um, að í rökstuðningi í úrlausn um reynslulausn megi ekki lýsa því yfir, að fangi hafi gerst sekur um ótvírætt refsilagabrot, sem dómur hefur ekki gengið um. Hins vegar útilokar mannréttinasáttmálinn ekki, að í þessu efni sé byggt á því, að rökstuddur grunur liggi fyrir um refsivert brot (sjá fyrrgreindan úrskurð mannréttindanefndarinnar frá 5. desember 1989 og úrskurð frá 30. nóvember 1994 í máli nr. 23091/93).

Það eru tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það beiti sér fyrir því, að rökstuðningur stjórnvalda, sem fara með fangelsismál, fyrir úrlausnum um rof skilyrða fyrir reynslulausn samrýmist 2. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og taki til athugunar, hvaða lagabreytingar séu þar nauðsynlegar. Er Alþingi því einnig sent álit þetta.

IV.

Niðurstaða mín er samkvæmt framansögðu sú, að yfirlýsing í rökstuðningi fyrir ákvörðun fangelsismálastofnunar frá 15. september 1993 og úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 5. október 1993 um að A hafi gerst sekur um ótvíræð hegningarlagabrot hafi ekki samrýmst 2. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. nú 1. gr. laga nr. 62/1994. Það eru tilmæli mín, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið beiti sér fyrir því, að rökstuðningur stjórnvalda, sem fara með fangelsismál, fyrir úrlausnum um rof skilyrða fyrir reynslulausn samrýmist 2. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og taki til athugunar, hvaða lagabreytingar séu þar nauðsynlegar.“

V.

Hinn 23. febrúar 1996 óskaði ég eftir því við dóms- og kirkjumálaráðherra, að ráðuneyti hans upplýsti hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu

áliti mínu. Í svári dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 6. mars 1996, segir meðal annars:

„Með bréfi fangelsismálastofnunar ríkisins, dags. 23. ágúst sl., [. . .] greindi stofnunin frá því að hún hefði ákveðið að hætta að taka ákvarðanir um skilorðsrof að svo stöddu á grundvelli fyrirbyggjandi álits yðar, og samkvæmt nýjum upplýsingum frá stofnuninni, hefur hún ekki tekið neinar slíkar ákvarðanir eftir þann tíma.

Er þessi niðurstaða lá fyrir, var tekin ákvörðun í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu um að rétt væri að vísa erindinu til lagaskrifstofu ráðuneytisins, er yrði falið það verkefni að kanna og eftir atvikum undirbúa breytingu á hegningarlögum og reglugerð, þannig að stjórnvöld eigi ekki framar úrlausn máls, er snertir rof á skilyrðum reynslulausnar, heldur verði dómstólum falið úrskurðarvald um skilorðsrof. Var lagaskrifstofu ráðuneytisins sent minnisbréf hér að lútandi nokkru síðar, en sökum anna við önnur brýn verkefni, hefur skrifstofunni ekki enn gefist tóm til að taka þetta mál til rækkilegrar skoðunar, og er málið því í biðstöðu sem stendur. Vegna ábendingar yðar verður reynt að hraða athuguninni.

Rétt þykir að vekja athygli á því að athuguninni er einnig ætlað að beinast að lögum um samfélagsþjónustu nr. 55/1994 vegna orðalags í 2. mgr. 8. gr. þeirra.“

5.2. Aðbúnaður í fangelsum. Vinna fanga. Sálfræðiaðstoð við fanga. (Mál nr. 987/1994)

A kvartaði yfir ýmsum atriðum er lutu að aðbúnaði í fangelsinu á Litla-Hrauni. Var kvörtunarefni hans fjórþætt. Í fyrsta lagi kvartaði A yfir því, að hafa verið vistaður á lokuðum gangi fangelsisins. Í öðru lagi laut kvörtun hans að óviðunandi læknis- og sérfræðiþjónustu í fangelsinu. Í þriðja lagi kvartaði A yfir því, að geta ekki stundað líkamsþjálfun í fangelsinu og í fjórða lagi yfir takmörkunum á heimsóknum til hans. Umboðsmaður tók tvö fyrstgreind kvörtunarefni A til frekari athugunar.

Í skýringum fangelsismálastofnunar var sakaferill A rakinn, sem og sjónarmið sem lágu því til grundvallar að A var vistaður í lokaðri álmu. Voru strok úr fangelsi, öryggi og regla í fangelsi og öryggi almennings tiltekin sem ástæður þessarar ákvörðunar. Í athugasemdum A og fimm annarra fanga við skýringar fangelsismálastofnunar, og á fundi umboðsmanns með A og öðrum föngum á Litla-Hrauni, kom fram, að föngum á lokuðum gangi hafði ekki gefist kostur á vinnu eftir hádegi, eins og öðrum föngum. Óskaði umboðsmaður eftir skýringum forstöðumanns Litla-Hrauns og síðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á þessu fyrirkomulagi og því hvort breytingar væru fyrirhugaðar. Í bréfum forstöðumanns Litla-Hrauns og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til umboðsmanns í september 1994 kom fram að frá og með 18. ágúst 1994 hefði föngum á lokuðum gangi boðist vinna eftir hádegi og væru allir fangar á Litla-Hrauni þá eins settir varðandi vinnu og nám. Með hliðsjón af skýringum og þeim breytingum sem orðið höfðu, taldi umboðsmaður ekki tilefni til frekari afskipta eða athugasemda vegna þessa þáttar í kvörtun A.

Vegna þeirrar kvörtunar A, að hann hefði ekki notið fullnægjandi sálfræðiaðstoðar óskaði umboðsmaður eftir skýringum fangelsismálastofnunar og dóms- og kirkjumálaráðuneytis á tilhögun sálfræðiaðstoðar við fanga. Kom fram í gögnum málsins að einn sálfræðingur starfaði á vegum fangelsismálastofnunar í fangelsum á höfuðborgarsvæðinu og á Litla-Hrauni og að hann annaði ekki eftirspurn. Þyrftu fangar því oft að bíða eftir aðstoð sálfræðings. Því var hins vegar haldið fram, að A hefði notið sömu þjónustu og aðrir fangar að þessu leyti. Umboðsmaður tók fram, að

samkvæmt 5. tölulið 2. gr. laga nr. 48/1988 skyldi fangelsismálastofnun sjá til þess, að í fangelsum væri veitt sérhæfð þjónusta, svo sem heilbrigðisþjónusta og prestsþjónusta. Taldi umboðsmaður að telja yrði sálfræðiþjónustu til sérhæfðrar þjónustu samkvæmt ákvæðinu. Umboðsmaður áréttaði mikilvægi þess að fangar fái notið sálfræðiþjónustu, ekki aðeins í bráðnaðsynlegustu tilvikum, heldur einnig í því markmiði að aðstoða þá við að takast á við vandamál sín. Yrði að telja það óviðunandi, ef fangar sem ættu við sálræn vandamál að stríða ættu þess ekki kost að fá nauðsynlega aðstoð. Taldi umboðsmaður, að kvörtun A ætti að þessu leyti við rök að styðjast.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var gerð grein fyrir því, að fangelsismálastofnun hefði í fjárlagatillögum ársins 1996 gert ráð fyrir að ráðinn yrði sálfræðingur í fullt starf við fangelsið á Litla-Hrauni. Næði sú tillaga fram að ganga, mundu tveir sálfræðingar starfa á þessu sviði frá og með því ári. Umboðsmaður lagði ekki mat á hvort þessar ráðstafanir væru til þess fallnar að leysa vanda fangelsa landsins, en taldi að þessi tilhögun kæmi til móts við kvörtun A. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að fylgja eftir þeirri stefnu að bæta sálfræðiaðstoð við fanga. Var álitnið af þessum sökum einnig sent Alþingi til upplýsingar.

Umboðsmaður tók fram, að í tilefni af kvörtunum um ófullnægjandi geðlæknisþjónustu í fangelsum hefði hann ákveðið að taka það efni til athugunar sem frumkvæðismál, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987.

I.

Hinn 14. janúar 1994 leitaði til mín A, fangi á Litla-Hrauni. Kvörtun A lýtur að ýmsum þáttum vegna vistunar hans að Litla-Hrauni, en einkum fjórum atriðum. Í fyrsta lagi kvartar A yfir því, að hann hafi verið vistaður í tæpa 13 mánuði á „lokuðum gangi“. Kveður hann vistun þessa hafa spillt andlegri og líkamlegri heilsu sinni, auk þess sem hann hafi af þessum sökum eigi getað stundað vinnu eða nám eins og aðrir fangar, sbr. 13. og 14. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Í öðru lagi kvartar A yfir ófullnægjandi lækniseða sálfræðiþjónustu í fangelsinu. Þá kvartar hann yfir því, að hann eigi þess ekki kost að stunda líkamsþjálfum í fangelsinu, sbr. 15. gr. laga nr. 48/1988, og loks yfir því, að hafa eigi fengið heimild til þess að fá heimsóknir, sbr. 17. gr. laga nr. 48/1988. Eftir athugun á kvörtun A ákvað ég, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að takmarka nánari athugun mína við tvö fyrstnefndu atriðin í kvörtun hans.

II.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf 31. janúar 1994 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 30. mars 1994. Með bréfi ráðuneytisins fylgdi, ásamt gögnum málsins, ítarleg greinargerð fangelsismálastofnunar, dags. 25. mars 1994. Þá fylgdu einnig með bréfinu bréf G, forstöðumanns Litla-Hrauns, dags. 3. mars 1994, umsögn H, fangelsislæknis, dags. 7. mars 1994, umsögn I, fangelsislæknis, dags. 21. mars 1994, og greinargerð J, sálfræðings, dags. 25. mars 1994. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins segir, að bréf fangelsismálastofnunar, svo og þau gögn, er fylgi bréfi ráðuneytisins, varpi skýru ljósi á aðbúnað A í refsivistinni og á þá meðferð, er hann hafi sætt. Að dómi ráðuneytisins hafi hann eigi sætt lakari meðferð en aðrir fangar, sem svipað sé ástatt um.

Í greinargerð fangelsismálastofnunar, dags. 25. mars 1994, er gerð grein fyrir sakaferli A, þeim dómum, er hann hefur hlotið, hvernig gæsluvarðhaldsvist og afplánunarrvist hans hefur verið háttað og loks hvaða heimsóknir hefðu verið leyfðar til hans. Í greinargerðinni segir meðal annars:

„Hvað snertir vistun [A] á B-gangi vesturálmum fangelsisins Litla-Hrauni skal upplýst, að hann telst til þeirra fanga sem hvað mest hætta stafar af bæði varðandi strok úr refsivist, öryggi og góða reglu í fangelsi og einnig sjónarmið er lúta að öryggi almennings. Um strok hans úr fangelsi vísast til héraðsdóms Suðurlands frá 18. mars 1994 og bréfs fangans til undirritaðs, dags. 20. nóvember 1993, þar sem fram koma upplýsingar um stöðugar hugleiðingar fangans um að strjúka úr fangelsi og af landi brott. Ennfremur vísast til framburðar árárþola um flóttáform [A] úr landi, sbr. D-lið hér að framan. Þeir fangar sem til ofangreinds hóps teljast eru vistaðir á A-gangi eða B-gangi vesturálmum. Sérstakar ráðstafanir hafa verið gerðar í tengslum við aukið öryggi álmunnar og eftirlit með þeim fögnum sem þar eru vistaðir. Enn má vísa til framangreindrar umsagnar til umboðsmanns Alþingis bæði hvað varðar breytingar á öryggismálum fangelsanna og aðstöðu þeirra fanga sem í vesturálmum fangelsisins að Litla-Hrauni vistast og aðgerðir fangelsisyrvalda til að koma í veg fyrir uppþot og strok fanga.

Hvað lýtur að fullyrðingum [A] um heilsufar, vinnu, nám og líkamsþjálfun skal vísað til títtnefndrar umsagnar til umboðsmanns Alþingis [dags. 21. janúar 1994, vegna kvörtunar nr. 985/1994] og meðfylgjandi umsagna sem fangelsismálastofnun hefur aflað í tilefni kvörtunarinnar. [. . .]

Þann 3. september 1993 ákvað forstöðumaður fangelsa á höfuðborgarsvæðinu að banna tilgreindum einstaklingum að heimsækja [A] vegna rökstudds gruns lögreglu um aðild þeirra að stroki hans og samfanga hans. Það var gert af öryggisástæðum og byggðist ákvörðunin á rannsóknargögnum lögreglunnar í Reykjavík [. . .] [A] skaut ákvörðuninni tvívegis til dómsmálaráðuneytis sem staðfesti hana í bæði skiptin, þ.e. 16. september 1993 og 11. október 1993. Hann skaut ákvörðuninni einnig til héraðsdóms Reykjavíkur sem staðfesti hana jafnframt með úrskurði 1. nóvember 1993. Sá úrskurður var kærður til Hæstaréttar 2. nóvember, en rétturinn vísaði málinu frá sér með dómi uppkveðnum 11. nóvember 1993. Þann 5. nóvember 1993 tók yfirfangavörður fangelsisins Síðumúla 28 í umboði forstöðumanns nýja ákvörðun um áframhaldandi heimsóknarbann varðandi sömu aðila. Fyrri ákvörðun forstöðumanns var byggð á 3. mgr. 41. gr. reglugerðar nr. 179/1992, um gæsluvarðhaldsvist, en sú síðari á 2. mgr. 17. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist og 4. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 119/1990, um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga. [B], þá 18 ára gömul, var á meðal þeirra 9 aðila sem heimsóknarbannið náði til. Með héraðsdómi Suðurlands, uppkveðnum 18. mars 1994, var einn þessara aðila, [C], dæmdur í 30 daga varðhald fyrir að aðstoða fangana við að strjúka. Samkvæmt dómnum var ekki gefin út ákæra á hendur stúlku þessari. Henni var heimilað að heimsækja [A] í fangelsið Litla-Hraun þann 27. febrúar 1994 og 13. og 20. mars 1994 eða skömmu eftir að strokmálið var dómtekið. Þann 26. desember 1993 og 9. janúar 1994 fékk [A] hins vegar heimsóknir frá [D], 18 ára gamalli.

Það er meginregla fangelsislöggjafarinnar, að fangi hafi rétt til að þiggja heimsóknir af nánustu vandamönnum sínum. Ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi getur forstöðumaður bannað þeim heimsóknir. Heimsóknarbann það sem hér um ræðir byggðist á rannsóknargögnum lögreglu og ríkum ástæðum til að tryggja öryggi og góða reglu í fangelsi og til að koma í veg fyrir frekara strok, bæði [A] og annarra fanga. . . . Bannið beindist að öllum þeim 9 einstaklingum sem tengdust stroki [A] og samfanga hans, samkvæmt fyrrgreindum rannsóknargögnum, en ekki aðeins að [B] einni. Þá ber að geta þess, að hún verður ekki talin til nánustu vandamanna í skilningi laganna eða aðrir þeir sem á listanum voru. Jafnvel þótt svo hefði verið þá eru lagaheimildir um bann forstöðumanns ótvíræðar. Reyndar er það svo, að ákvarðanir forstöðumanna fangelsanna um að leyfa frekari heimsóknir, eins og fram kemur hér að

framan, eru umfram það sem fanginn á rétt á lögum samkvæmt. Þarflaust er að fjalla ítarlegar um heimsóknarbann þetta og látið við það sitja að vísa til staðfestingar dómsmálaráðuneytis og dómstóla á því.

[. . .]

Fullyrt skal, að fangelsisvist [A] hefur verið lögum samkvæm og eins og aðstæður í fangelsum landsins leyfa. Hann hefur ekki sætt illri eða ómannúðlegri meðferð, hvað þá ofsóknum og óþarfa refsingum. Fangelsisvist hans hefur verið eins og afbrot og hegðun í fangelsi hafa gefið tilefni til og allar ákvarðanir fangelsisyfirvalda óhjákvæmilegar og ekki farið strangar í sakirnar en nauðsyn hefur borið til. Fanginn hefur hvað síst fengið verri meðhöndlun en aðrir fangar sem svipað er ástatt um. Reyndar má halda því fram að hann hafi notið ríkrar aðstoðar starfsmanna fangelsiskerfisins. Að öllu ofangreindu virtu og með hliðsjón af fyrirliggjandi gögnum verður ekki séð að kvartanir fangans eigi við rök að styðjast.“

Í bréfi forstöðumanns Litla-Hrauns til fangelsismálastofnunar, dags. 3. mars 1994, segir meðal annars:

„Fanginn kom til afplánunar að Litla-Hrauni hinn 7. desember 1993 og hefur frá þeim tíma verið vistaður á B-gangi fangelsisins ásamt fimm öðrum föngum.

Fram til 16. febrúar s.l. höfðu fangar á B-gangi aðeins útivist í lokuðum garði, án samgangs við fanga í öðrum deildum, og var útivistartími þá lítt takmarkaður.

[. . .]

Föngum á B-ganginum hefur þann tíma sem þeir höfðu ekki samgang við aðra fanga, verið gefinn kostur á utanskólanámi við Fjölbrotaskóla Suðurlands, undir leiðsögn kennara. Lítilsháttar vinnu hafa þeir haft við þrif.

Frá og með 16. febrúar hafa fangar á B-gangi átt þess kost að stunda vinnu, nám og útivist meðal annarra fanga, á tímabilinu frá kl. 9.00 til kl. 11.30 á virkum dögum. Frjáls valkostur er um nám eða vinnu.

Fanginn [A] sækir skólann tvo daga í viku, en stundar auk þess utanskólanám í þremur greinum sem ekki eru kenndar við skólann á Litla Hrauni.“

Í greinargerð frá sálfræðingi fangelsismálastofnunar til stofnunarinnar, dags. 25. mars 1995, segir meðal annars:

„[A] bað um viðtal við undirritaðan þann 10. nóvember 1992, daginn sem hann var úrskurðaður í gæsluvarðhald af Héraðsdómi Reykjavíkur (til 25. nóvember). Þeirri beiðni var sinnt 13. nóvember 1992. Í því viðtali var útskýrt fyrir honum að viðtöl í náinni framtíð yrðu stopul vegna anna undirritaðs, þ.e. hann var settur á biðlista eins og flestir nýkomnir í fangelsi. Annað viðtal við hann var svo 9. desember 1992. Eftir það og fram í október 1993 hitti ég hann sex sinnum í Síðumúlafangelsinu . . . eða samtals átta sinnum á 13 mánaða tímabili. Eftir að hann var fluttur í fangelsið á Litla-Hrauni í desember síðastliðnum hefur undirritaður hitt hann sex sinnum, í viðtölum . . . í öll skiptin eftir að hann var vistaður á B-ganginum.

Auk einstaklingsviðtala hefur [A] sótt námskeið, sem undirritaður hefur haldið á Litla-Hrauni. Þar hafa auk hans níu aðrir fangar verið. Námskeiðið er ætlað þeim föngum sem vilja takast á við nýtt lífsmunstur, t.d. að hætta áfengis- eða vímuefnaneyslu. Á námskeiðinu er fjallað um það hvernig hægt er að vera viðbúinn aðstæðum, sem geta sett mann út af laginu og hvernig unnt er að bregðast við slíkum aðstæðum.

Öll samskipti mín við [A] hafa verið með ágætum. Hann hefur fyrst og fremst beðið mig um aðstoð vegna þess að hann á erfitt með að hafa stjórn á reiði sinni og

áfengis- og vímuefnaneyslu. Ekki er ástæða til að lýsa samskiptum okkar frekar af þessu tilefni. Ástæðan fyrir því að [A] hefur ekki notið þjónustu undirritaðs frá því að hann var hnepptur í gæsluvarðhald í nóvember 1992 í sama mæli og áður er sú að ég anna ekki eftirspurn, þ.e. hann hefur fram til þessa verið á „biðlista“.

Á Litla-Hrauni hafa allt að 45% fanga verið á lista hjá sálfræðingi stofnunarinnar, þ.e. rúmlega 20 fangar hverju sinni af þeim 51 fanga, sem eru vistaðir á Litla-Hrauni. Undirritaður hefur tök á að sinna fimm til sjö föngum í hvert skipti á Litla-Hrauni, hverjum í að meðaltali klukkutíma í senn. Hvað varðar þjónustu við önnur fangelsi þá er þeim venjulega sinnt eftir einstökum beiðnum. Hegningarhúsið við Skólavörðustíg og fangelsið í Kópavogi eru þó oftast heimsótt vikulega. Í þessum tveimur fangelsum hefur undirritaður að staðaldri fjóra til sex skjólstæðinga. Í u.þ.b. tvö og hálf ár hef ég auk þess hitt alla fanga er koma í fyrsta skipti til aflánunar. Þess má einnig geta að skjólstæðingar undirritaðs er koma til viðtals á skrifstofu stofnunarinnar eru að staðaldri fjórir til sex talsins.

Ferðir í fangelsi úti á landi á tímabilinu október 1993 til febrúar 1994 voru 15 talsins. Tólf ferðir á Litla-Hraun, eða um 2½ ferð á mánuði og þrjár ferðir á Kvíabryggju eða u.þ.b. einu sinni á tveggja mánaða fresti. [. .]

[A] hefur fengið a.m.k. jafnmikla aðstoð undirritaðs og aðrir fangar, ef ekki ívið meiri. Sjálfsgagt er að bæta sálfræðiþjónustu stofnunarinnar og á það hefur undirritaður oft bent, en fjárveiting ekki fengist.“

Með bréfi, dags. 6. apríl 1994, gaf ég [A] kost á að gera athugasemdir við bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 30. mars 1994, og greinargerð fangelsismálastofnunar, dags. 25. mars 1994. Athugasemdir A og fimm annarra fanga á Litla-Hrauni bárust mér með bréfi, dags. 13. apríl 1994. Í framhaldi af þeim athugasemdum fór ég hinn 25. maí 1994 í heimsókn á Litla-Hraun og kannaði aðstæður. Átti ég þar meðal annars viðtal við A.

Hinn 23. júní 1994 ritaði ég forstöðumanni fangelsisins á Litla-Hrauni bréf. Vísaði ég þar til heimsóknar minnar í fangelsið, en þá hefði meðal annars komið fram, að fangar á svonefndum B-gangi hefðu um nokkurt skeið ekki átt kost á vinnu eftir hádegi. Með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 óskaði ég eftir því, að forstöðumaðurinn léti mér í té upplýsingar um, hvort teknar hefðu verið nýjar ákvarðanir um vinnu þessara fanga á B-gangi. Með bréfi, dags. 25. júlí 1994, upplýsti forstöðumaðurinn, að svo væri ekki. Í bréfi til fangelsismálastofnunar, dags. 8. ágúst 1994, óskaði ég eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að stofnunin léti mér í té upplýsingar um ástæður þess, að fangar á B-gangi hefðu um nokkurt skeið ekki átt kost á vinnu eftir hádegi. Sama dag ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf sama efnis, og óskaði þar jafnframt þess, að ráðuneyti hans léti mér í té upplýsingar um, hvort breytinga væri að vænta á þessu fyrirkomulagi um vinnu fanga á B-gangi Litla-Hrauns. Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 30. september 1994. Kemur þar meðal annars eftirfarandi fram:

„Fór ráðuneytið þess á leit við Fangelsismálastofnun ríkisins að afla hinna umbeðnu upplýsinga. Með bréfi, dags. 28. þ.m. sendir hún ráðuneytinu bréf forstöðumanns fangelsisins að Litla-Hrauni, dags. 13. þ.m., þar sem fram koma skýringar á því hvers vegna [A] og aðrir á svonefndum B-gangi hefðu ekki átt kost á sömu vinnu og aðrir fangar, og að honum hafi frá 18. ágúst sl. gefist tækifæri til að vinna allan þann tíma sem vinna fanga stendur almennt yfir.

[. .]

Að lokum vill ráðuneytið áréttta að vegna hegðunar [A] var af öryggisástæðum talið nauðsynlegt á sínum tíma að viðhafa sérstakar öryggisráðstafanir gagnvart honum sem og nokkrum öðrum föngum.“

Í tilvitnuðu bréfi forstöðumanns fangelsisins að Litla-Hrauni, dags. 14. september 1994, segir meðal annars:

„Vegna ákvörðunar um sérstaka gæslu fanga á A- og B-göngum fangelsisins m.a. með tilliti til undangenginna stroka og annarra agabrota, var ákveðið að takmarka nokkuð útvist þeirra fyrst í stað og þar með aðgang að vinnu. Vegna takmarkaðra verkefna og af öryggisástæðum þótti skynsamlegt að þeir ynnu til að byrja með aðeins fyrir hádegi. Vegna þokkalegrar hegðunar fanganna var í byrjun ágústmánaðar ákveðið að þeir ættu einnig kost á vinnu eftir hádegi svo framarlega að verkefni leyfðu. Nokkrir fangar sem höfðu farið fram á að fá að vinna virtust þó ekki hafa áhuga þegar til kom. Hvað varðar fangann [A] sérstaklega, þá hefur honum frá 18. ágúst s.l. gefist tækifæri til, vegna nýs verkefnis í hellusteypu, að vinna allan þann tíma sem vinna fanga almennt stendur yfir. [A] hefur síðan stundað vinnu með ágætum.

Allir fangar sem vistaðir eru á A- og B-göngum hafa nú sömu möguleika og aðrir fangar til náms og vinnu.“

Með bréfi, dags. 4. október 1994, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 30. september 1994, bréf fangelsismálastofnunar, dags. 28. september 1994, og bréf forstjóra fangelsisins á Litla-Hrauni, dags. 14. september 1994. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 29. nóvember 1994.

Hinn 3. janúar 1995 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og fangelsismálastofnun samhljóða bréf. Vísaði ég þar til þess, að A hefði meðal annars kvartað yfir ófullnægjandi sálfræðipjónustu að Litla-Hrauni, en vegna andlegs ástands síns teldi hann sig þurfa á mun meiri sálfræðiaðstoð að halda en í boði væri. Í gögnum málsins kæmu fram þær upplýsingar, að einn sálfræðingur starfaði hjá fangelsismálastofnun og annaði hann ekki eftirspurn. Þannig væru fangar á Litla-Hrauni, sem óskuðu sálfræðiaðstoðar, á biðlista jafnvel svo vikum skipti. Þá hefði komið fram í gögnum málsins, að næg verkefni væru fyrir annan sálfræðing til starfa hjá fangelsismálastofnun. Hefði starfandi sálfræðingur stofnunarinnar oft bent á þá þörf. Með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, óskaði ég þess, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið og fangelsismálastofnun skýrðu viðhorf sitt til þessa þáttar í kvörtun A, og létu mér í té upplýsingar um, hvort breytinga væri að vænta á þessu fyrirkomulagi um sálfræðiaðstoð við fanga á Litla-Hrauni, þar á meðal A. Svar fangelsismálastofnunar barst mér með bréfi, dags. 25. janúar 1995. Segir þar meðal annars:

„Fanginn hefur notið allrar þeirrar þjónustu og aðstoðar sem fyrir hendi er og mögulegt hefur verið að veita honum, bæði af hálfu sálfræðings fangelsismálastofnunar, geðlæknis réttargeðdeildarinnar að Sogni í Ölfusi og annars heilsugæslustarfsfólks starfandi hjá fangelsunum. Þá var fanganum raðað í þann forgangshóp fanga sem nýtur hvað mestrar aðstoðar sálfræðings og geðlæknis. [. . .]

Að sjálfsögðu þarf enn að efla starfsemi og uppbyggingu fangelsismála eftir þeirri fangelsismálastofnu sem mótuð var árið 1992 með álitni fangelsismálanefndar til dómsmálaráðherra. Til þeirra verkefna þarf Alþingi að veita mun meira fjármagni og er athygli umboðsmanns Alþingis vakin á því.“

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 25. apríl 1995, og segir þar meðal annars:

„Ráðuneytinu er ljóst að einn sálfræðingur hjá Fangelsismálastofnun ríkisins kemst ekki yfir að sinna þeim mörgu fögnum er þarfnast sálfræðilegrar þjónustu, og

mun því leggja áherslu á að afla heimildar hjá fjárveitingavaldinu til þess að ráða sálfræðing í fullt starf við fangelsið á Litla-Hrauni á fjárlögum ársins 1996. Er þannig vonast til þess að þessi þjónusta verði bætt á viðunandi hátt.“

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins fylgdi meðal annars bréf fangelsismálastofnunar til ráðuneytisins, dags. 12. apríl 1995. Segir þar meðal annars, að fangelsismálastofnun hefði í fjárlagatillögum ársins 1996 gert ráð fyrir, að ráðinn yrði sálfræðingur í fullt starf við Fangelsið á Litla-Hrauni. Næði sú tillaga fram að ganga, mundu tveir sálfræðingar starfa á þessu sviði frá og með því ári.

III.

Í álitinu mínu, dags. 17. ágúst 1995, sagði svo um kvörtunarefni A:

„1.

Eins og fyrr greinir ákvað ég, eftir að hafa aflað gagna og upplýsinga frá stjórnvöldum vegna málsins, að afmarka athugun mína á kvörtun A við tvö atriði, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Annars vegar tók ég til athugunar þann þátt, að fangar á svonefndum B-gangi Litla-Hrauns ættu þess ekki kost að stunda vinnu eftir hádegi svo sem aðrir fangar. Hins vegar tók ég fyrir það kvörtunarefni A, að hann ætti þess ekki kost, að fá þá sálfræðiaðstoð, sem hann hefði óskað eftir og teldi sig þarfnast. Hvað snertir þann þátt kvörtunarinnar, er lýtur að ófullnægjandi geðlæknaþjónustu, hef ég ákveðið, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að taka þann þátt til athugunar í sérstöku frumkvæðismáli.

Að því er varðar aðgang A, sem og annarra fanga á B-gangi Litla Hrauns, að vinnu eftir hádegi hefur komið fram í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 30. september 1994, sbr. einnig greinargerð forstöðumanns Litla-Hrauns, dags. 14. september 1994, að A hafi frá 18. ágúst 1994 gefist tækifæri á að vinna allan þann tíma, sem vinna fanga stendur almennt yfir. Jafnframt að allir fangar, sem vistaðir eru á A- og B-göngum fangelsisins, hafi nú sömu möguleika og aðrir fangar til náms og vinnu. Með hliðsjón af þessum breytingum og þeim skýringum og gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, tel ég að svo komnu eigi tilefni til athugasemda við þennan þátt kvörtunar A, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

2.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, er hlutverk fangelsismálastofnunar í meginatriðum tvíþætt. Annars vegar fer stofnunin með daglega yfirstjórn á rekstri fangelsa og fullnustu refsídóma, en hins vegar með skilorðseftirlit og félagslega þjónustu við fanga og þá, sem eru undir eftirliti. Samkvæmt 5. tölulið 2. gr. laga nr. 48/1988 skal fangelsismálastofnun sjá til þess, að í fangelsum sé veitt sérhæfð þjónusta, svo sem heilbrigðisþjónusta, prestsþjónusta, o.s.frv. Enda þótt sálfræðiþjónusta sé ekki tilgreind sérstaklega í 5. tölul. 2. gr., verður að telja, að hún falli undir „sérhæfða þjónustu“ samkvæmt ákvæðinu.

Ég tel ástæðu til að áréttu mikilvægi þess, að fangar fái notið sálfræðiþjónustu, ekki aðeins í bráðnauðsynlegustu tilvikum, heldur einnig í því markmiði að aðstoða þá við að takast á við vandamál sín. Verður að telja það óviðunandi, ef fangar, sem eiga við sálræn vandamál að stríða, eiga þess ekki kost að fá nauðsynlega aðstoð að þessu leyti. Í gögnum þessa máls og skýringum stjórnvalda kemur fram, að mikil eftirspurn er eftir aðstoð sálfræðinga meðal fanga, mun meiri en sá eini sálfræðingur, sem nú starfar hjá fangelsismálastofnun, getur með góðu móti sinnt. Að því er snertir þá kvörtun, sem hér er til umfjöllunar, skal bent á, að A hefur ítrekað lýst því yfir, að hann óski eftir aðstoð, meðal annars sál-

fræðinga, við það að snúa til betri vegar, enda telji hann sér það erfitt án slíkrar hjálpar. Ég tel samkvæmt framansögðu að A hafi átt að njóta meiri sálfræðiaðstoðar en raun ber vitni.

Af hálfu fangelsismálastofnunar hefur komið fram, að stofnunin hafi í fjárlagatillögum sínum fyrir árið 1996 gert ráð fyrir, að ráðinn verði sálfræðingur í fullt starf að Litla-Hrauni. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 25. apríl 1995, kemur einnig fram, að ráðuneytinu sé ljóst, að einn sálfræðingur hjá fangelsismálastofnun komist ekki yfir að sinna þeim mörgu föngum, sem þarfnist sálfræðipjónustu, og muni því leggja áherslu á að afla heimildar hjá fjárveitingavaldinu til þess að ráða sálfræðing í fullt starf við fangelsið á Litla-Hrauni á fjárlögum fyrir árið 1996. Ekki verður hér lagt mat á það, hvort sú ráðstöfun sé fullnægjandi, miðað við þær þarfir sem fyrir liggja í fangelsum landsins. Á hinn bóginn líf ég svo á, að ráðning sálfræðings í fullt starf að Litla-Hrauni komi til móts við kvörtun A að þessu leyti. Það eru því tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það fylgi þeim áætlunum sínum eftir við fjárveitingarvaldið, að sálfræðiaðstoð við fanga verði bætt. Af þessu tilefni tel ég einnig rétt að senda Alþingi álit þetta til upplýsingar.

IV.

Svo sem mál hafa skipast samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, tel ég ekki tilefni til annarra athugasemda af minni hálfu en tilmæla um, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið fylgi eftir, svo sem kostur er, þeim áformum, að sálfræðiaðstoð við fanga verði bætt.“

V.

Með bréfi, dags. 4. júní 1996, óskaði ég eftir því við dóms- og kirkjumálaráðherra, að upplýst yrði, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af fyrrgreindu álití mínu. Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 11. júní 1996, segir meðal annars:

„Til upplýsingar skal þess getið að fangelsismálastofnun hefur undanfarin misseri gefið þessari auknu þörf fyrir sálfræðiaðstoð sérstakar gætur, og í tengslum við skipulagsbreytingar, [. . .] þar sem ákveðið er að [. . .] sálfræðingur hjá stofnuninni, veiti fræðsludeild stofnunarinnar forstöðu, var ákveðið að ráða sálfræðing til starfa í fullt starf til viðbótar því starfi sem [sálfræðingurinn] mun áfram gegna við sálfræðipjónustu.

Að tillögu fangelsismálastofnunar ríkisins samþykkti ráðuneytið ráðningu [. . .], sálfræðings, í maí sl., en honum er einkum ætlað að veita sálfræðilega ráðgjöf og þjónustu við fanga í fangelsinu á Litla-Hrauni. Honum er þó einnig ætlað að sinna öðrum föngum og vera fangelsismálastofnun og öðrum fangelsum til ráðuneytis um hvaðeina er lýtur að sérþekkingu hans. [Hann] hefur þegar tekið til starfa sem starfsmaður fangelsismálastofnunar undir faglegrí stjórn [. . .] yfirsálfræðings, en laun hans verða greidd af rekstrarfé fangelsisins á Litla-Hrauni. . . .“

5.3. Samfélagsþjónusta. Fullnaðarúrskurðarvald. Sjóarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Jafnræðisregla. Lagaskil. (Mál nr. 1547/1995)

A kvartaði yfir því að samfélagsþjónustunefnd hefði synjað umsókn hans um að afplána 30 daga refsivist með samfélagsþjónustu. A var upphaflega kallaður til afplánunar í byrjun janúar 1995 samkvæmt dómi kveðnum upp í júní 1994. Synjun nefndar-

innar var byggð á því, að við beitingu laga um samfélagsþjónustu, nr. 55/1994, gætu þau mál ein komið til álita þar sem upphafleg afplánun hefði átt að hefjast eftir gildistöku laganna, hinn 1. júlí 1995. Kom fram í skýringum nefndarinnar að frá upphafi hefði verið miðað við þetta tímamark, og að þessi skýring byggði á ákvæði 1. tl. 1. mgr. 2. gr. laganna. Tók nefndin það jafnframt fram, að enda þótt dómþolar hefðu fengið afplánunarfrest, breytti það því ekki að miða skyldi beitingu laganna við það tímamark er dómþoli átti upphaflega að hefja afplánun. Með þessu móti væri jafnræðisregla stjórnýsluréttar virt.

Umboðsmaður benti á, að samkvæmt ákvæði 3. mgr. 5. gr. laga nr. 55/1994, væru ákvarðanir samfélagsþjónustunefndar endanlegar, sem skilja yrði svo að tekið væri fyrir það að ákvörðunum nefndarinnar yrði skotið til æðra stjórnvalds. Umboðsmaður tók fram, að lögin sjálf geymdu ekki bein fyrirmæli um það til hverra þau skyldu taka við gildistöku. Féllst umboðsmaður á lögskýringu samfélagsþjónustunefndar og var það niðurstaða hans að ekki yrði séð að ákvörðun nefndarinnar hefði verið ólögmat eða byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum.

I.

Hinn 6. september 1995 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því, að samfélagsþjónustunefnd hefði synjað umsókn hans um að mega afplána 30 daga refsivist með ólaunaðri samfélagsþjónustu samkvæmt lögum nr. 55/1994.

II.

Með dómi Héraðsdóms R, uppkveðnum 14. júní 1994, var A dæmdur til 30 daga varðhaldsvistar. Með bréfi Fangelsismálastofnunar ríkisins 3. október 1994 var A boðaður í Hegningarhúsið að Skólavörðustíg 9 í Reykjavík 2. janúar 1995, til afplánunar varðhaldsins. Með bréfi 4. júlí 1995 fór A þess á leit við samfélagsþjónustunefnd, að í stað varðhaldsvistarinnar kæmi ólaunuð samfélagsþjónusta í samræmi við ákvæði laga nr. 55/1994, um samfélagsþjónustu. Í svarbréfi Fangelsismálastofnunar ríkisins 25. ágúst 1995 er vísað til bókuar samfélagsþjónustunefndar á fundi nefndarinnar 24. ágúst 1995, en þar segir:

„Dómur umsækjanda var uppkveðinn 14. júní 1994 og var hann upphaflega boðaður til afplánunar þann 2. janúar [1995]. Lög um samfélagsþjónustu nr. 55/1994 tóku gildi þann 1. júlí 1995, sem er eftir það tímamark er umsækjandi átti upphaflega að hefja afplánun refsivistar. Lög in taka því ekki til erindis umsækjanda. Þegar af þeirri ástæðu er eigi unnt að verða við erindinu.“

Með bréfi 29. ágúst 1995 óskaði A eftir því, sbr. 21. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, að samfélagsþjónustunefnd rökstyddi ákvörðun sína. Í bréfi A segir meðal annars:

„Við framangreinda könnun á máli mínu hef ég einnig komist að raun um, að dómþolar sem eiga óafplánaða dóma frá því fyrir gildistöku laganna um samfélagsþjónustu sitja ekki við sama borð við afgreiðslu hjá nefndinni. Af þessu tilefni vil ég leyfa mér að benda á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnýslulaga.“

Að lokum vil ég að það komi skýrt fram, að ég sótti ávallt um fresti á afplánun og fékk. Ég var þannig í góðu sambandi við Fangelsismálastofnunina alveg frá fyrstu boðun. Ástæða þess að ég sótti um að fresta afplánun var fyrst og fremst vegna þess ég vissi af því að til stæði að setja lög um samfélagsþjónustu.“

Í svarbréfi samfélagsþjónustunefndar frá 31. ágúst 1995 segir:

„Á fundi samfélagsþjónustunefndar var gerð eftirfarandi upphafsþóku:
„Nefndarmenn eru sammála um að eðlilegast sé að túlka lög um samfélagsþjón-

ustu nr. 55/1994 þannig að þau mál ein geti komið til álita þar sem dómþoli á upphaflega að hefja afplánun refsivistar eftir 1. júlí 1995. Styðst þetta við 2. gr. laganna þar sem skilyrði þess að samfélagsþjónusta komi til álita eru talin upp. Í 1. tl. greinarinnar segir að dómþoli skuli óska eftir því skriflega við Fangelsismálastofnun ríkisins eigi síðar en hálfum mánuði áður en hann átti upphaflega að hefja afplánun refsivistar“.

Eftirfarandi var bókað um erindi yðar og kom það fram í bréfi sem yður var afhent þann 25. ágúst sl.:

[. . .]

Það er almenn lögskýringarregla hér á landi að lögum verði ekki beitt á afturvirknan hátt nema því aðeins að þau sjálf mæli svo. Merkir þetta að nýsett lög taka aðeins til þeirra tilvika sem gerast eftir að lögin ganga í gildi. Gildir þessi regla jafnt um þau tilvik er lagaákvæði eru íþyngjandi og þau tilvik er um ívilnandi ákvæði er að ræða.

Lög um samfélagsþjónustu gengu í gildi 1. júlí 1995. Hafa þau að geyma ívilnandi reglur að því leyti að dómþolum gefst kostur á að sækja um að fá að fullnusta dóm sinn með öðrum hætti en með refsivist. Í 1. mgr. 5. gr. laganna er kveðið á um skipan samfélagsþjónustunefndar sem taka skal ákvörðun um hvort orðið verði við umsókn um samfélagsþjónustu og eru ákvarðanir hennar endanlegar, sbr. 3. mgr. sömu greinar.

Eins og að ofan greinir er fyrrnefnd upphafsþóttun sameiginleg ákvörðun allra nefndarmanna og styðst hún við lögskýringarreglu um afturvirkni og 1. tl. 1. mgr. 2. gr. l. 55/1994. Ákvörðun nefndarinnar styðst einnig að öllu leyti við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnáskilgáslaganna þar sem að sambærileg tilvik hljóta sömu úrlausn og eru engar undantekningar gerðar þar á.

Upphaflega voru þér boðaðir til afplánunar þann 2. janúar [1995]. Í 1. mgr. 3. gr. reglugerðar um fullnustu refsíðoma segir að leiti dómþoli eftir fresti á að hefja afplánun sé stofnuninni *heimilt* að veita hann, ef sérstakar ástæður dómþola mæla með, í allt að *sex mánuði* frá þeim tíma er dómþoli átti upphaflega að hefja afplánun. Hér er því um heimildarreglu að ræða og teljast það því ekki sjálfsögð réttindi að fá afplánunarfrest auk þess sem að þér hafið þegar notið allrar þeirrar ívilnunar er reglugerðin gerir ráð fyrir.

Að lokum skal á það bent að um augljóst brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnáskilgáslaganna væri að ræða ef samfélagsþjónustunefnd hyggðist veita þeim dómþolum einum, sem fengið hefðu frest til afplánunar í stað þess að mæta til afplánunar á tilsettum tíma, heimild til þess að fullnusta dóm sinn með samfélagsþjónustu.

Eigi telst nauðsynlegt að fresta fyrrákveðnum afplánunardegi yðar og ber yður því að mæta í Hegningarhúsið að Skólavörðustíg 9, þann 11. september nk. Eruð þér þó vinsamlegast beðnir um að hafa samband við . . . , fulltrúa ekki síðar en viku fyrir afplánunardag.“

III.

Með bréfi 7. september 1995 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að samfélagsþjónustunefnd skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Í skýringum samfélagsþjónustunefndar frá 12. september 1995 segir:

„Það að hér sé um að ræða ívilnandi löggjöf fyrir dómþola breytir ekki þeirri staðreynd að rétturinn til þess að fullnusta refsíðóm með samfélagsþjónustu er undantekning frá þeirri meginreglu að dómþoli skuli afplána óskilorðsbundinn refsivistardóm sinn og gefur orðalag 1. mgr. 1. gr. l. 55/1994 slíkt hið sama til kynna.“

Samfélagsþjónustunefnd varð strax í upphafi að taka afstöðu til þess hvernig fara skyldi með umsóknir þeirra dómþola er áttu að hefja afplánun refsivistar fyrir gildistöku laganna. Taldi nefndin bæði eðlilegt og í samræmi við orðalag laga um samfélagsþjónustu nr. 55/1994 að í þessu sambandi skyldi miðað við gildistöku laganna, þ.e. 1. júlí 1995. Þrátt fyrir að dómþolar hefðu fengið afplánunarfrest breytti það ekki þeirri staðreynd að miða skyldi við það tímamark er dómþoli átti upphaflega að hefja afplánun refsivistar, sbr. 1. tl. 1. mgr. 2. gr. l. 55/1994.

Með því að taka ótvíræða afstöðu með þessum hætti er jafnræðisregla stjórn-sýslulaganna virt og dómþolum eigi gert mishátt undir höfði. Aðeins þeir dómþolar sem eiga að hefja afplánun eftir gildistöku laganna eiga kost á að fullnusta refsisdóm sinn með þessum hætti.

Meðfylgjandi er bókun samfélagsþjónustunefndar, dags. 22. og 24. ágúst 1995. . . .“

Í nefndri bókun samfélagsþjónustunefndar segir:

„Á fundinum þann 24. [ágúst] var gerð eftirfarandi bókun:

Nefndarmenn eru sammála um að eðlilegast sé að túlka lög um samfélagsþjónustu nr. 55/1994 þannig að þau mál ein geti komið til álita, þar sem dómþoli á upphaflega að hefja afplánun refsivistar eftir 1. júlí 1995. Styðst þetta við 1. tl. 1. mgr. 2. gr. laganna þar sem segir:

„Skilyrði þess að samfélagsþjónusta komi til álita eru:

1. Að dómþoli hafi skriflega óskað eftir því við fangelsismálastofnun ríkisins eigi síðar en hálfum mánuði áður en hann átti upphaflega að hefja afplánun refsivistar.“

Þykir eðlilegt að tilvitnað tímamark sé eftir að lögin taka gildi, en ekki áður. Jafnframt telur nefndin að hafi dómþoli upphaflega verið boðaður til afplánunar eftir gildistöku laganna beri að skoða sérstaklega þær ástæður sem kunna að mæla með því að vikið sé frá tímafresti í 1. tl. 2. gr. Hér ber einkum að taka tillit til þeirra umsækjanda sem ekki hafa fengið upplýsingar um samfélagsþjónustu í boðunarbréfi fangelsismálastofnunar.“

Með bréfi 15. september 1995 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilfni af framangreindum skýringum samfélagsþjónustunefndar. Bárust mér skýringar A með bréfi hans, dags. 19. september 1995.

IV.

Í álitu mínu, dags. 16. október 1995, komst ég að því, að ekki væru tilefni til að gagnrýna ákvörðun samfélagsþjónustunefndar í máli A. Í álitinu segir:

„Samkvæmt 10. gr. laga nr. 55/1994, um samfélagsþjónustu, öðluðust lögin gildi 1. júlí 1995 og gilda til 31. desember 1997. Með lögunum er gert ráð fyrir því að „ . . . dóma um allt að þriggja mánaða óskilorðsbundna refsivist megi að uppfylltum ströngum skilyrðum, þegar almannahagsmunir mæla ekki gegn því, fullnusta með ólaunaðri vinnu í þágu samfélagsins“, eins og segir í almennum athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 55/1994 (Alþt. 1993, A-deild, bls. 2276, og enn fremur Alþt. 1992, A-deild, bls. 3835). Í 2. gr. laga nr. 55/1994 eru skilyrði þess að samfélagsþjónusta komi til álita talin, en þar á meðal er það skilyrði 1. töluliðar 1. mgr. 2. gr. laganna, „að dómþoli hafi óskað eftir því skriflega við Fangelsismálastofnun ríkisins eigi síðar en hálfum mánuði áður en hann átti upphaflega að hefja afplánun refsivistar“.

Lög nr. 55/1994 voru birt í Stjórnartíðindum 9. maí 1994. Samkvæmt bráðabirgða-ákvæði í lögunum skyldi dóms- og kirkjumálaráðherra þegar skipa samfélagsþjónustu-

nefnd samkvæmt 5. gr. laganna, sem skyldi starfa fram til 1. júlí 1995 að undirbúningi að gildistöku þeirra. Í 3. mgr. 5. gr. laganna er tekið fram, að ákvarðanir samfélagsþjónustunefndar séu endanlegar. Líta ber svo á, að með þessu sé tekið fyrir það, að ákvarðanir nefndarinnar um það að synja umsóknum um samfélagsþjónustu verði, sbr. 26. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, kærðar til æðra stjórnvalds, þ.e. dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Lög nr. 55/1994 geyma ekki sjálf bein fyriræli um það, til hverra lögin skuli taka við gildistöku þeirra. Í rökstuðningi samfélagsþjónustunefndar frá 31. ágúst 1995 fyrir synjun sinni á umsókn A og skýringum nefndarinnar frá 12. september s.l. kemur fram, að nefndin hefur við það miðað, að þeir gætu sótt um ólaunaða samfélagsþjónustu í stað refsivistar, sem upphaflega áttu „ . . . að hefja afplánun refsivistar eftir 1. júlí 1995“. Styður nefndin þessa túlkun sína við ákvæði 1. töluliðar 1. mgr. 2. gr. laga nr. 55/1994. Ekki verður séð að þessi niðurstaða nefndarinnar sé ólögæt eða byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum. Með bréfi Fangelismálastofnunar ríkisins 3. október 1994 var A upphaflega boðaður til afplánunar á varðhaldsvist þeirri, sem hann var dæmdur til með dómi Héraðsdóms R, uppkveðnum 14. júní 1994. Skyldi afplánun varðhaldsvistarinnar hefjast 2. janúar 1995.

Þegar það er virt, sem hér hefur verið rakið, er það niðurstaða mín, að ekki sé tilefni til þess að gagnrýna þá ákvörðun samfélagsþjónustunefndar frá 25. ágúst 1995, að synja umræddri umsókn A um samfélagsþjónustu.“

6.0. Fasteignaskráning og fasteignamat.

6.1. Ábúðarlög. Eigendaskráning á endurræktun. Fasteignaskrá. Andmælaréttur. (Mál nr. 823/1993)

A kvartaði yfir því, að Fasteignamat ríkisins hefði breytt eigendaskráningu jarðarinnar X í fasteignaskrá, þannig að leiguliðar jarðarinnar hefðu verið skráðir eigendur að 19,1 ha ræktaðs lands, en eigendur jarðarinnar skráðir sem eigendur 49,2 ha í stað 68,3 ha áður. Var breytingin gerð að beiðni leigutaka, en A hélt því fram, að eingöngu hefði verið um viðhald á ræktuðu landi að ræða, en ekki nýrækt eða endurræktun umfram lögbundið viðhald. Þá laut kvörtun A að því, að andmælaréttar hefði ekki verið gætt.

Af gögnum málsins var ljóst, að heildarræktun á jörðinni X hafði ekki aukist á ábúðartíma leiguliða og að sú 19,1 ha ræktun sem skráð var eign leiguliða hefði verið unnin á sama landi og leiguliðar tóku við sem ræktuðu landi. Fjallaði umboðsmaður aðeins um eigendaskráningu á slíkri endurræktun. Féllst umboðsmaður á, að leiguliði á bújörð gæti átt hagsmuni af því að upplýsingar í fasteignaskrá væru endurskoðaðar. Rakti umboðsmaður ákvæði laga um skráningu og mat fasteigna og tók fram, að Fasteignamati ríkisins bæri að skrá nýjustu upplýsingar um fasteignir hverju sinni, þ. á m. um eignarhald. Á hinn bóginn yrði að krefjast þess að gögn til stuðnings breytingu á skráningu væru fullnægjandi og að réttum málsmeðferðarreglum væri fylgt við slíka ákvörðun. Því yrði leiguliði að sýna fram á eignarhald sitt á ræktun. Taldi umboðsmaður eðlilegt í því sambandi að krefjast skriflegrar staðfestingar jarðareiganda eða mats úttektarmanna samkvæmt 17. og 18. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976. Væri þessu ekki fyrir að fara, bæri Fasteignamati ríkisins að gefa jarðareiganda kost á að tjá sig um beiðni leiguliða, áður en máli væri ráðið til lykta, sbr. 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Þá bæri að tilkynna um breytingu á fasteignaskrá og gæta að öðru leyti ákvæða 20. gr. stjórnisýslulaga um birtingu ákvörðunar og leiðbeiningar um kæruheimildir.

Umboðsmaður taldi samkvæmt þessu, að ekki hefðu legið fyrir fullnægjandi gögn eða afstaða jarðareiganda er skráningu á eignarhaldi á jörðinni X var breytt og beindi þeim tilmælum til Fasteignamats ríkisins, að málið yrði tekið til afgreiðslu að nýju, ef A óskaði þess, og afgreiðslu þess hagað í samræmi við framangreind sjónarmið.

I.

Hinn 19. maí 1993 bar A, fram kvörtun yfir því, að eigendaskráningu jarðarinnar X, í fasteignaskrá skv. lögum nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, hefði verið breytt með þeim hætti af hálfu Fasteignamats ríkisins, að leiguliðar jarðarinnar hefðu verið skráðir eigendur tiltekinnar ræktunar. Jafnframt kvartaði hún yfir því, að fjármálaráðuneytið hefði með bréfi frá 7. janúar 1993 synjað henni um leiðréttingu á framangreindri breytingu.

II.

Málavextir voru þeir, að A var eigandi að 1/3 hluta jarðarinnar X. Jörðin var í leigu-ábúð samkvæmt byggingarbréfi frá 1. júní 1986. Ræktað land jarðarinnar var 68,3 ha og samkvæmt frásögn A hafði ekkert nýtt land verið brotið til ræktunar frá því að ábúð núverandi leigutaka hófst árið 1986. Samkvæmt ákvæðum byggingarbréfsins bar leigutökum að halda við ræktun á jörðinni. Haustið 1989 gerði Fasteignamat ríkisins þá breytingu á

skráningu eigenda ræktunar á jörðinni X, að leigutakar voru skráðir eigendur að 19,1 ha ræktaðs lands, en eigendur jarðarinnar voru áfram skráðir eigendur að 49,2 ha. Af hálfu Fasteignamats ríkisins kom fram sú skýring, að þessi breyting hefði verið gerð samkvæmt beiðni leiguliða jarðarinnar í samræmi við þá framkvæmd Fasteignamats ríkisins að skrá leigutaka bújarða eigendur að þeim húsum og þeirri ræktun, sem þeir kosta sjálfir. Af hálfu Fasteignamats ríkisins var tekið fram, að þetta væri gert með hliðsjón af 16. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976, sem kveður á um úttekt, mat og uppgjör við ábúðarlök.

Í kvörtun A sagði, að þeir 19,1 ha, sem Fasteignamatíð skráði sem eign leigutaka jarðarinnar, hefðu svarað til þess hluta af alls 68,3 ha ræktun á jörðinni, sem leigutakar hefðu endurræktað á ábúðartíma sínum, ýmist einir eða í félagi við eigendur jarðarinnar.

Hinn 12. febrúar 1991 óskaði A eftir skýringum Fasteignamats ríkisins á breytingunni og í bréfi frá umdæmisskrifstofu Fasteignamats ríkisins á Y, dags. 27. maí 1991, var staðfest, að framangreind breyting hefði verið gerð að beiðni leigutaka jarðarinnar og þá hefðu verið sérskráð þau tún, sem þeir hefðu ræktað og endurræktað á jörðinni fram til haustsins 1989. Síðan sagði:

„Það sem fyrst og fremst vakir fyrir ábúenda er að nýta sér fyrningar, af eign ræktun, og tryggja sig, ef breyting yrði á ábúð, samkvæmt 16. gr. ábúendalaga, nr. 64/1976, með seinni tíma breytingum.“

Með bréfi, dags. 25. júlí 1991, gerði A kröfu um að Fasteignamat ríkisins úrskurðaði um breytta skráningu á ræktuðu landi í X. Þessari kröfu var svarað af hálfu Fasteignamats ríkisins með bréfi forstjóra þess, dags. 13. desember 1991. Þar segir:

„Þar sem kæra yðar varðar ekki matsverð eignar, sbr. 21. gr. laga nr. 94/1976, verður ekki felldur úrskurður skv. þeirri grein, en niðurstaða rökstudd.“

Skv. byggingarbréfi dagsettu 1. júní 1986 er hluti ofangreindrar jarðar leigður þeim [. . .] til fimm ára frá þeim degi.

Fasteignamat ríkisins hefur um langt árabíl skráð leigjendur bújarða eigendur að þeim húsum og þeirri ræktun, sem þeir kosta sjálfir. Hefur það verið gert með hliðsjón af 16. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976, sem kveður á um úttekt, mat og uppgjör við ábúðarlök.

Önnur tilhögun á eigendaskráningu í þessum tilvikum er nánast óframkvæmanleg. A.m.k. er óframkvæmanlegt að halda við síbreytilegri eigendaskráningu eins og yrði að gera væri farið að ósk yðar og hliðsjón höfð af byggingarbréfinu og ábúðarlögum hvað snertir rétt leigjanda. Fyrrgreind ræktun kynni þá stundum að vera eign landeiganda og stundum eign leigjanda.

Skv. 16. gr. ábúðarlaganna á að fara fram uppgjör milli leigjanda og leigusala þegar ábúð lýkur. Við það uppgjör verður eigandi jarðarinnar eigandi að þeim húsum og umbótum á jörð, sem leigutaki hefur kostað, gegn greiðslu þeirrar matsfjárhæðar, sem úttektarmenn ákveða. Við það mat geta bæði eigandi og leigjandi jarðar komið á framfæri öllum sínum sjónarmiðum varðandi verðmæti þeirra framkvæmda, sem hvor um sig hefur kostað.

Í byggingarbréfinu eru engin ákvæði, sem sýna, að ábúð [leiguliða] skuli vera með öðrum hætti en kveðið er á um í ábúðarlögum. Skal í því sambandi bent á 7. og 11. gr. byggingarbréfsins.

Niðurstaða Fasteignamats ríkisins er því sú, að [leiguliðar] skuli vera skráður eigandi að þessari 19,1 ha ræktun miðað við 1.12.89 og 1.12.90.“

A ritaði fjármálaráðuneytinu bréf hinn 9. janúar 1992 og sendi ráðuneytinu til athugunar mál sitt og lauk bréfi sínu með því að óska eftir liðsinni ráðuneytisins við að leysa

málið. Hún benti jafnframt á að eigi væri unnt að skjóta málinu til yfirfasteignamatsnefndar þar sem ekki væri deilt um matsverð eignar. Fjármálaráðuneytið svaraði erindi A með svohljóðandi bréfi, dags. 7. janúar 1993:

„Með bréfi yðar, dags. 9. janúar 1992, óskuðuð þér eftir því að ráðuneytið veitti yður liðsinni í deilu sem þér hafið átt við Fasteignamat ríkisins varðandi þá háttu sem Fasteignamat ríkisins hefur haft á skráningu eigenda að ræktuðu landi jarðarinnar [X].

Í bréfi yðar kemur fram að ræktað land jarðarinnar [X] sé 68,3 ha. Jörð þessi hafi verið í leiguábúð frá 1986 og muni ábúendur á leigutímanum hafa haldið við ræktuðu landi jarðarinnar, m.a. með endurræktun túna í samræmi við 4. gr. byggingarbréfs, sem fylgdi bréfi yðar í ljósriti. En það ákvæði er svohljóðandi:

Leigutökum er skylt að halda við húsum, ræktun og girðingum og öðrum mannvirkjum, þannig að ekki rýrni umfram eðlilega fyrningu.

Í bréfi yðar kemur fram, að án samráðs við yður, sem eiganda jarðarinnar, hafi að beiðni ábúenda, þeir verið frá 1. desember 1989 verið í fasteignaskrá sem skráðir eigendur að öllu ræktuðu landi sem þeir höfðu „hróflað við með endurræktun sem er 19,1 ha.“ Ræktað land eigenda jarðarinnar hafi skroppið saman sem því hafi numið.

Fram kemur að þér hafið leitað eftir skýringum og leiðréttingum frá Fasteignamati ríkisins. Í svari Fasteignamats ríkisins hafi leiðréttingu verið hafnað og vísað til skráningarvenju, er byggð á 16. gr. ábúðarlaga.

Í bréfi yðar er bent á að þér séuð eigandi að $\frac{1}{8}$ hluta jarðarinnar og að eignarheimild yðar sé óumdeild og þinglýst. Til þess að réttlætlanlegt sé að skrá annan aðila eiganda að hluta fasteignarinnar hljóti að þurfa gild rök, en slíku sé ekki fyrir að fara í málinu. Því sé ósvarað með hvaða rétti Fasteignamat ríkisins skerði í skráningu sinni rétt þinglýstra eigenda. Í bréfi yðar er að lokum bent á að mál þetta sé fyrst og fremst réttlætismál, sem snúist m.a. um fjárhagslega hagsmuni, þar sem samkvæmt byggingarbréfi um jörðina, sé leiga hlutfall af fasteignamati. Reglur Fasteignamats ríkisins skerði þannig leigutekjur þær sem leigusalar eigi heimtingu á.

Ráðuneytið sendi erindi yðar ásamt þeim gögnum er því fylgdu til umsagnar til Fasteignamats ríkisins. Hefur yður áður verið sent afrit af þeirri umsögn.

Ráðuneytið lítur svo á, að matsreglur Fasteignamats ríkisins geti aldrei breytt eignarrétti að fasteignum hvorki efnislegum eða formlegum eignarrétti. Þannig hafi eignarhlutdeild [yðar] ekki minnkað í viðkomandi jörð vegna einhverra ráðstafana af hálfu Fasteignamats ríkisins. Skráning í fasteignaskrá getur aldrei verið viðhlítandi eignarheimild í skilningi eignarréttar. Sú ráðstöfun að skrá leiguliða sem eiganda að ræktun byggir á skattareglum annars vegar og reglum ábúðarlaga, sbr. 1. mgr. 16. gr., þar sem gert er ráð fyrir að leiguliði geti átt umbætur á jörð. Þannig er litið á ræktun lands sem eign af sambærilegum toga og mannvirki sem byggt sé á ábúðartíma, jafnvel þótt um endurræktun á áður ræktuðu landi sé að ræða. Í ljósi þessa telur ráðuneytið að sú ráðstöfun að telja leiguliða eiganda að ræktun byggða á eðlilegum forsendum. Ráðuneytið vill þó taka fram að eðlilegt hafi verið af Fasteignamati ríkisins að tilkynna yður um það er umrædd skráning var framkvæmd á fasteignaskrá.

Ráðuneytið vill að lokum biðjast velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á afgreiðslu máls þessa.“

III.

Með bréfi, dags. 19. ágúst 1993, óskaði ég eftir því að fjármálaráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og

léti mér í té gögn um málið. Svar ráðuneytisins barst mér í bréfi þess, dags. 24. febrúar 1994. Þar segir meðal annars:

„ . . . Í rökstuðningi sínum virðist kvartandi telja að með þeirri ráðstöfun Fasteignamats ríkisins að skrá ábúendur sem eigendur hluta landsins hafi hún verið svipt eignarrétti sínum fyrir landarskika þeim sem um ræðir í máli þessu. Eins og fram kemur í kvörtun [A] ritaði hún ráðuneytinu bréf og var því svarað með bréfi 7. janúar 1993. Var í því bréfi vísað til þess að sú ráðstöfun að skrá leiguliða sem eiganda að ræktun byggði á skattareglum annars vegar og reglum ábúðarlaga, sbr. 1. mgr. 16. gr., þar sem gert er ráð fyrir að leiguliði geti átt umbætur á jörð.

Þegar vísað var til skattareglna var verið að vísa til þeirra skattareglna sem gilda um mat á eignarréttindum. Þær reglur er að finna í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt og í reglugerð nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt. Í þeirri reglugerð er svohljóðandi ákvæði í A-lið 57. gr.:

Virðing á fasteign skal fara eftir gildandi fasteignamati, sbr. lög nr. 28/1963, um fasteignamat og fasteignaskráningu. Sé ræktun og mannvirki á leigulóð, leigulandi eða erfðafestulandi metin í einu lagi með lóðinni eða landinu, þá skal eigandi telja sér lóðina eða landið til eignar á verði, sem svarar til fimmtánfaldrar leigunnar á skattárinu, þó aldrei herra en fasteignamatinu nemur. Sé fasteignamatið herra en ársleigan fimmtánföld, telst það, sem umfram er, eign leigjanda.

Þessi regla breytir í engu eignarrétti sem slíkum að eigninni, heldur segir ein-göngu til um hvernig eigi að meta eignina til eignarskatts. Beinlínis er gert ráð fyrir að hluti eignar geti verið metinn skattalega leigjanda til eignar, en í því verður ekki talist felast það, að formlegur eigandi samkvæmt viðurkenndum eignarheimildum sé eigi lengur eigandi eignarinnar. Það má í skattaframkvæmd finna önnur dæmi um það að ekki sé nein samsvörun milli skattalegrar eignar og eignar samkvæmt eignarrétti. Sem dæmi um slíkt má t.d. nefna hina skattalegu eignfærslu aflaheimilda í sjávarútvegi, sbr. nýlegan dóm Hæstaréttar í málinu nr. 291/1993: Hrönn h.f. gegn fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og gagnsök.

Í annan stað gerir [A] athugasemdir við tilvísun Fasteignamats ríkisins í 1. mgr. 16. gr. ábúðarlaga. Af því tilefni vill ráðuneytið taka fram að gert er ráð fyrir að í tilvitnaðri grein að leiguliði geti átt umbætur á jörð. Ef ræktuðu landi er ekki haldið við er ekki lengur hægt að tala um ræktað land. Sú ráðstöfun að meta landið með þessum hætti til eignar leigjanda breytir að sjálfsögðu ekki samningi leigjanda við landeigjanda, né á að hafa áhrif við uppgjör þeirra í lok leigutímans. Hafa verður í huga í þessu sambandi að Fasteignamat ríkisins er fyrst og fremst opinber matsaðili sem framkvæmir eignamat til ákvörðunar skattstofna samkvæmt gildandi skattalögum á hverjum tíma.

Ráðuneytið getur tekið undir það með [A] að mál hennar hefur tekið óeðlilega langan tíma í meðförum stjórnvalda og er það miður. Ráðuneytið ítrekar það sem kom fram í bréfi þess þann 7. janúar 1993, að eðlilegt sé að eigendum landsins sé tilkynnt um breytingar sem framkvæmdar eru á fasteignamatinu, og þeim gefinn kostur á að tjá sig um þær samkvæmt almennum reglum. Þessari skoðun ráðuneytisins hefur verið komið á framfæri við Fasteignamat ríkisins. Að öðru leyti vísar ráðuneytið til tilvitnaðs bréfs ráðuneytisins frá 7. janúar 1993 og til bréfa Fasteignamats ríkisins.“

A gerði síðan bréflégar athugasemdir við bréf fjármálaráðuneytisins.

IV.

Í álitinu mínu, dags. 13. mars 1995, rakti ég lagareglur um skráningu og mat fasteigna, sem á reyndi við úrlausn á kvörtun A:

„Samkvæmt 1. gr. laga nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, skal Fasteignamat ríkisins halda skrá um allar fasteignir í landinu og skulu þar meðal annars koma fram upplýsingar um „rétt til þeirra“. Í 2. gr. laganna segir, að fasteign samkvæmt lögnum teljist vera annað tveggja:

„1. Land, þ.e. hver sá skiki lands sem vegna sérgreinds eignar- eða afnotaréttar, hagnýtingar, auðkenna eða landamerkja getur talist sjálfstæð eind.

2. Mannvirki, þ.e. hvert það mannvirki sem gert hefur verið í landi eða á eða verið við það tengt, með hliðsjón af þeim rétti til lands sem mannvirkinu fylgir.

Ef um er að ræða sérgreindan eignarrétt eða sérstaka notkun einstakra hluta mannvirkja, sem eðlilegt er að skoða sem sjálfstæðar eindir, skal samkvæmt lögum þessum farið með slíka eignarhluta sem fasteignir, enda liggja skipting og eignarhlutföll fyrir í þinglýstum heimildum.“

Í 3. gr. laga nr. 94/1976 segir, að skráningin skuli fela í sér nýjustu upplýsingar, sem á hverjum tíma eru tiltækar og fasteignina varða. Samkvæmt 4. gr. laganna skulu upplýsingar skráðar og skráningu þeirra breytt, þegar landstærðir breytast, notkun lands breytist, svo sem við gerð lóðarsamnings eða úthlutun lóðar, en ella á byggingartíma mannvirkis, þegar mannvirki er tekið í notkun og loks þegar mannvirki er breytt eða eytt. Þá segir, að upplýsingar skuli einnig skráðar við eignaskipti eða breytingu á notkun eignar svo og á umráðum eignar. Tekið er fram, að setja skuli í reglugerð ákvæði m.a. um hve oft fasteignir skuli skoðaðar af Fasteignamati ríkisins.

Nánari fyrirmæli um fasteignaskráningu eru í reglugerð nr. 406/1978, um fasteignaskráningu og fasteignamat. Í 1. gr. reglugerðarinnar segir, að skráning á fasteign skuli fela í sér nýjustu upplýsingar, sem tiltækar eru um þau atriði, sem tilgreind eru í reglugerðar-ákvæðinu og fasteign varða. Í 3. og 4. tl. ákvæðisins segir:

„3. Upplýsingar um eigendur og/eða umráðamenn, sem skráðar skulu um land og mannvirki eða skráningarhluta mannvirkis, eftir því sem við á.

Nafn eiganda og . . .

. . .

Nafn ábúanda og . . .

Nöfn eigenda annarra réttinda yfir hinni skráðu eign ásamt . . .

Þar sem um er að ræða leigjendur skal skráning takmörkuð við leigjendur að heilum skráningarhlutum.

4. Sérgreindar upplýsingar um bújarðir.

Nafngreina skal eiganda jarðar og ábúanda. Einnig skal tilgreina nöfn eigenda annarra réttinda yfir hinni skráðu eign ásamt. . .“

Í 2. gr. reglugerðarinnar segir, að í lok hvers árs skuli Fasteignamat ríkisins gefa út fasteignaskrá til nota fyrir opinbera aðila, og skal hún geyma nýjustu upplýsingar um skráningu og mat fasteigna. Í 2. tl. ákvæðisins segir:

„Fasteignaskrá skal greina:

2.1. Heiti eignar og greinitölu. Ennfremur skal lýsa því hvernig eignar- og afnotarétti sé háttað, án þess þó, að rétthafar séu þar nafngreindir, svo sem hvort land er einstaklingseign eða í eigu bæjar- eða sveitarfélaga og hvort land er leigt eða í afnotum eigenda sjálfra. Þá skal og tilgreina sér, eftir því sem heimildir leyfa:

2.1.1. Í sveitum: Stærð og matsverð túna og annarrar ræktunar. Matsverð á öðru landbúnaðarlandi, hlunnindum, íbúðarhúsum og loks öllum útihúsum sem ætluð eru til búskapar.

2.3. Loks skal, eftir því sem við verður komið, birta nöfn og nafnúmer þinglýstra eigenda viðkomandi fasteignar samkvæmt upplýsingum viðkomandi sveitarstjórnar, sbr. 9. gr. laga nr. 94/1976.“

Í 4. tl. 7. gr. reglugerðar nr. 406/1978 segir, að tún og önnur ræktun landbúnaðarlands skuli metin á grundvelli endurræktunarkostnaðar.

Í 11. gr. laga nr. 94/1976 er fjallað um endurskoðun upplýsinga, sem fyrir liggja hjá Fasteignamatí ríkisins, og í 3. og 4. mgr. greinarinnar segir:

„Eigandi fasteignar eða annar aðili, sem telur sig eiga hagsmuna að gæta í lýsingu fasteignar eða mati, getur krafist endurskoðunar skv. 1. mgr. Séu þessir hagsmunir að mati stofnunarinnar svo miklir að réttlæti endurskoðun skal sú endurskoðun fara fram svo fljótt sem við verður komið.

Breyting á fasteignaskrá, hvernig sem til hennar er stofnað, skal tilkynnt skráðum eiganda fasteignar bréflaga strax og slík breyting hefur verið gerð.““

V.

Í úrlausn um þau atriði, sem A kvartaði yfir, segir:

„Af hálfu A er á því byggt að þeir 19,1 ha, sem Fasteignamat ríkisins breytti skráningu á, hafi eingöngu verið viðhald á ræktuðu landi jarðarinnar af hálfu leiguliða, en ekkert óræktað land brotið. Í samræmi við ákvæði ábúðarlaga nr. 64/1976 fór fram úttekt 14. júlí 1986, þegar leiguliðar tóku við. Þar er heildarstærð þeirrar túnræktar, sem leigutakar taka við, sögð vera 69,8 ha. Eftir þá breytingu á skráningu, sem kvartað er yfir, var ræktun á jörðinni X tilgreind í fasteignaskrá Fasteignamats ríkisins í tvennu lagi, 49,2 ha voru skráðir eign jarðareigenda og 19,1 ha eign leigutaka jarðarinnar, en samtals er þá ræktun á jörðinni skráð 68,3 ha. Fram kemur í gögnum frá Fasteignamatí ríkisins, að sú tala er miðuð við framlögð túnakort. Af þessum tölum verður ráðið, að heildarræktun á jörðinni X hafi ekki aukist á ábúðartíma leiguliðanna frá úttektinni 1986 og ekki liggur annað fyrir en að sú 19,1 ha ræktun, er skráð var sem eign leiguliða jarðarinnar í fasteignaskrá, hafi verið unnin á því sama landi og leiguliðarnir tóku við sem ræktuðu landi árið 1986. Í þessu álitu verður eingöngu fjallað um eigendaskráningu á slíkri endurræktun.

Samkvæmt 27. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976 er leiguliða skylt að halda við ræktun og ber honum að annast viðhald hennar á sinn kostnað, þannig að hún gangi ekki úr sér umfram eðlilega fyrningu. Þessi skylda er ítrekuð í byggingarbréfi leiguliða jarðarinnar X. Samkvæmt 16. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976 er jarðareiganda skylt að kaupa af leiguliða við ábúðarlok hans ræktun fráfarandi leiguliða. Kaupskylda þessi tekur þó eingöngu til þeirrar ræktunar, sem leiguliðinn hefur unnið á jörðinni sem nýrækt eða endurræktun umfram lögbundið viðhald þeirrar ræktunar, sem hann tók við. Sá hluti endurræktunar, sem unnin er til að fullnægja lagaskyldu um viðhald, þannig að ræktun gangi ekki úr sér umfram eðlilega fyrningu, verður ekki eign leiguliða, heldur telst viðhald á eign jarðareiganda.

Í 18. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976 er svo kveðið á, að úttektarmönnum sé meðal annars skylt, ef jarðareigandi eða leiguliði krefst, að skoða ræktun og gefa skýrslu til aðila. Skulu úttektarmenn þá meðal annars athuga sérstaklega viðhald, en samkvæmt 17. gr. laganna skal viðhaldi leiguliða á ræktun hagað þannig, að ekki rýrni umfram eðlilega fyrningu að mati úttektarmanna. Skoðun samkvæmt 18. gr. laganna getur farið fram hvenær sem er á ábúðartíma. Með 18. gr., sbr. 17. gr., ábúðarlaga nr. 64/1976 er leiguliða tryggður réttur til

að fá skoðun og mat lögskipaðra úttektarmanna á því, hvort ræktun hans á ábúðarjörð sinni sé umfram viðhaldsskyldu hans.

Fasteignaskrá Fasteignamats ríkisins skal lögum samkvæmt hafa að geyma nýjustu upplýsingar, sem á hverjum tíma eru tiltækar um fasteignina, þ.m.t. um eignarhald. Fallast ber á, að leiguliði á bújörð geti átt hagsmuni af því í merkingu 3. mgr. 11. gr. laga nr. 94/1976 að upplýsingar um fasteign, þ.m.t. um eignarhald, séu endurskoðaðar. Slíkur réttur leiguliða breytir hins vegar engu um það, að af hálfu Fasteignamats ríkisins verður að gera kröfu um að gögn, sem byggja á breyttri skráningu, séu fullnægjandi og fylgja verður réttum reglum um málsmeðferð við afgreiðslu slíkrar beiðni.

Óski leiguliði á bújörð eftir því, að eigendaskráningu á ræktun, sem áður hefur alfaríð verið skráð eign jarðareiganda, verði breytt í fasteignaskrá og hann verði skráður eigandi að hluta hennar, verður leiguliðinn að sýna fram á, að hann hafi öðlast eignarhald á umræddum hluta ræktunarinnar. Er eðlilegt að gera þar þá kröfu, að leiguliðinn leggi fram skriflega staðfestingu jarðareiganda eða mat úttektarmanna samkvæmt 18. gr., sbr. 17. gr., ábúðarlaga nr. 64/1976, þar sem fram komi, í hvaða mæli leiguliðinn hafi unnið ræktun á jörðinni umfram viðhaldsskyldu sína. Liggi ekki fyrir skrifleg staðfesting jarðareiganda á eignarhaldi leiguliðans á þeirri ræktun, sem óskað er eftir að skráningu verði breytt á, ber Fasteignamati ríkisins að gefa jarðareiganda kost á að tjá sig um framkomna beiðni leiguliða um breytta skráningu, áður en Fasteignamatið tekur afstöðu til beiðninnar, sbr. nú 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Tilkynning eftir að breyting á fasteignaskrá hefur átt sér stað, sbr. 4. mgr. 11. gr. laga nr. 94/1976, er ekki fullnægjandi í þessu efni, en þess þarf að gæta, að slík tilkynning sé send eftir að málið hefur verið afgreitt og til viðbótar ákvæðum nefndrar 4. mgr. 11. gr. laga nr. 94/1976 þarf nú að gæta ákvæða 20. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Samkvæmt framansögðu verður að telja, að ekki hafi legið fyrir fullnægjandi gögn um eignarhald leiguliða jarðarinnar X á umræddri ræktun, þegar skráningu á eignarhaldi hennar var breytt í fasteignaskrá Fasteignamats ríkisins. Þá var þess ekki heldur gætt af hálfu Fasteignamats ríkisins að gefa jarðareigendum kost á að tjá sig, áður en framkomin beiðni leiguliða jarðarinnar var tekin til afgreiðslu haustið 1989. Það eru því tilmæli mín til Fasteignamats ríkisins að mál þetta verði tekið til afgreiðslu að nýju, ef beiðni um það kemur fram frá A, og afgreiðslu þess verði hagað í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan.“

VI.

Með bréfum, dags. 23. febrúar, 2. apríl og 4. júní 1996, óskaði ég eftir því við fjármálaráðherra, að upplýst yrði 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 þegar skýrslan fór til prentunar.

7.0. Foreldrar og börn.

7.1. Umgengnisréttur. Málshraði. Álitsumleitan. Umsögn barnaverndarnefndar. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 1266/1994)

A kvartaði yfir töfum á því, að úrskurður gengi um inntak umgengnisréttar við son hans, C, og yfir því, að barnaverndarnefnd Reykjavíkur og félagsmálaráð Kópavogs hefðu ekki gefið umsögn vegna máls þessa. A hafði óskað eftir því við dóms- og kirkjumálaráðuneytið þann 14. júní 1991, að réttur hans til umgengni við C yrði ákveðinn. Var málið sent til umsagnaraðila í ágúst 1991 og í júlí 1992 var málið sent sýslumanninum í Reykjavík til meðferðar, í samræmi við ný barnalög, nr. 20/1992. Þann 15. september 1994 hafði sýslumaðurinn í Reykjavík ekki enn úrskurðað um inntak umgengnisréttar og voru þær skýringar gefnar að umsagnir hefðu ekki borist frá barnaverndarnefndum Reykjavíkur og Kópavogs. Umboðsmaður lauk athugun á þeim þætti er sneri að sýslumanninum í Reykjavík með bréfi, dags. 3. nóvember 1994.

Í álitinu sýni umboðsmaður réttarreglur um umgengnisrétt foreldra og barna og benti á, að um mikilvæg réttindi væri að ræða, sem meðal annars nyttu verndar 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Foreldri sem ekki hefur forsjá barns síns á kost á því úrræði að leita til sýslumanns, ef það telur rétt á sér brotinn. Umboðsmaður áréttaði, að það er sýslumaður sem fer með úrskurðarvald um slík mál og ber að gæta málsmeðferðarreglna sem lögfestar eru í barnalögum og nú stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Umboðsmaður tók fram að einn liður í meðferð slíkra mála væri eftir atvikum að leita umsagnar barnaverndarnefnda. Þar sem álitsumleitan væri þáttur í meðferð máls, leiddi það af þeirri reglu um málshraða, sem nú kemur fram í 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga, að álitsgjafa bæri að veita stjórnvaldi umsögn svo fljótt sem unnt væri. Féllst umboðsmaður á, að mikilvægt væri að leita sátta með foreldrum í slíkum málum, og að mál gætu dregist nokkuð af þeim sökum. Hins vegar taldi umboðsmaður óviðunandi ef tafir á álitsumleitan kæmu í veg fyrir afgreiðslu máls. Niðurstaða umboðsmanns var, að eins og hér hagaði til hefðu barnaverndarnefndir dregið of lengi að skila umsögnum til sýslumannsins í Reykjavík. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnvalda sem veita umsagnir í málum sem þessum að haga meðferð mála í samræmi við sjónarmið þau er fram komu í álitinu.

I.

Hinn 15. september 1994 leitaði til mín A. Kvörtun hans laut að því, að barnaverndarnefnd Reykjavíkur og félagsmálaráð Kópavogs hefði ekki gefið sýslumanninum í Reykjavík umsögn í máli, þar sem A fór fram á að úrskurðað yrði um inntak umgengnisréttar hans við son hans, C, en barnaverndarnefnd Reykjavíkur og félagsmálaráð Kópavogs fengu mál þetta til umsagnar í ágúst 1991.

A kvartaði einnig yfir því, að embætti sýslumannsins í Reykjavík hefði ekki úrskurðað um inntak umgengnisréttar við son hans, en fram kom í bréfi, dags. 29. júlí 1992, sem A lagði fram með kvörtun sinni, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafði þá sent mál þetta sýslumanni til meðferðar, sbr. 2. mgr. 77. gr. barnalaga nr. 20/1992. Með bréfi, dags. 3. nóvember 1994, lauk ég þeim þætti kvörtunar A, er sneri að sýslumanninum í Reykjavík.

II.

Málavextir eru þeir, að A og B eignuðust soninn C í sambúð sinni, en þau slitu samvistum á árinu 1986. Samkvæmt úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 15. desember

1986 skyldi móðirin fara með forsjá C, en faðir og sonur njóta umgengni eftir nánara samkomulagi við móður. Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 14. júní 1991, lýsti A því, að hann hefði fengið mjög takmarkaða umgengni við C og væri svo komið, að móðirin heimilaði honum ekki að umgangast barnið. Fór A fram á það við ráðuneytið, að það hlutaðist til um að C fengi notið umgengni við hann. Með bréfi, dags. 26. ágúst 1991, tilkynnti dóms- og kirkjumálaráðuneytið foreldrum C, að málið hefði verið sent barnaverndarnefnd Reykjavíkur og félagsmálaráði Kópavogs til umsagnar. Þá tilkynnti ráðuneytið þeim með bréfi, dags. 29. júlí 1992, að með vísan til 2. mgr. 77. gr. nýrra barnalaga nr. 20/1992 hefði málið verið sent sýslumanninum í Reykjavík til meðferðar, en samkvæmt því ákvæði skyldu þau mál, sem til meðferðar væru í ráðuneytinu út af umgengnisrétti við gildistöku laga nr. 20/1992, send viðkomandi sýslumanni til úrlausnar, nema mál væru að mati ráðuneytisins komin á lokastig. Er A leitaði til mín 15. september 1994, hafði sýslumaðurinn í Reykjavík ekki enn úrskurðað um inntak umgengnisréttar hans við C. Fram kom í skýringum þeim, er mér bárust frá embætti sýslumannsins, að málið hvíldi þar enn í biðstöðu, þar sem umbeðnar umsagnir hefðu ekki borist frá barnaverndarnefndum Reykjavíkur og Kópavogs.

Með bréfi, dags. 3. nóvember 1994, lauk ég þeim þætti málsins, er sneri að sýslumanninum í Reykjavík.

III.

Í álitu mínu, dags. 19. apríl 1995, segir:

„Mál það, sem hér er til umfjöllunar, er risið af deilu foreldra um umgengni við barn þeirra, en eins og fyrr greinir var móður barnsins fengin forsjá þess með úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 15. desember 1986. Skyldu faðirinn, A, og sonurinn, C, samkvæmt úrskurði þessum eiga rétt til umgengni eftir nánara samkomulagi við móður. Er A óskaði þess við dóms- og kirkjumálaráðuneytið að það hlutaðist til um að hann og C fengu notið lögbundins umgengnisréttar voru í gildi barnalög nr. 9/1981 og lutu ágreiningsfni út af umgengnisrétti ávallt úrlausn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sbr. 5. mgr. 40. gr. þeirra laga. Í lok júlímánaðar 1991 sendi dóms- og kirkjumálaráðuneytið málið til umsagnar barnaverndarnefndar Reykjavíkur og félagsmálaráðs Kópavogs, sbr. 2. mgr. 40. gr. laga nr. 9/1981 (nú 6. mgr. 37. gr. laga nr. 20/1992). Þar sem A átti lögheimili í Kópavogi en móðir C í Reykjavík, var málið sent til umsagnar barnaverndarnefnda á báðum þessum stöðum.

Hinn 1. júlí 1992 tóku gildi ný barnalög nr. 20/1992. Var meginbreytingin samkvæmt 37. gr. laga nr. 20/1992 sú, að úrlausn ágreiningsmála út af umgengnisrétti var flutt frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu til sýslumanna. Eins og fram hefur komið, sendi dóms- og kirkjumálaráðuneytið sýslumanninum í Reykjavík mál A til úrlausnar á grundvelli 2. mgr. 77. gr. þeirra laga.“

IV.

Í álitinu tók ég þetta fram, um mikilvægi þeirra réttinda sem gagnkvæmur umgengnisréttur foreldra og barna er:

„Gagnkvæmur umgengnisréttur barna og foreldra eru mikilvæg réttindi, sem meðal annars njóta verndar í 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu. Í 37. gr. barnalaga nr. 20/1992 er kveðið á um umgengnisrétt barns og foreldra. Ákvæði 37. gr. leysti af hólmi ákvæði 1., 2., 4. og 5. mgr. 40. gr. barnalaga nr. 9/1981, en um dagsektir er nú kveðið í sérstakri grein, 38. gr., í stað 3. mgr. 40. gr. barnalaga nr. 9/1981. Í 2. mgr. 29. gr. barnalaga nr. 20/1992 er kveðið almennt á um skyldur þess foreldris, sem fer eitt með forsjá, til þess að stuðla að því að barnið njóti umgengni við hitt foreldri sitt, nema umgengni sé andstæð hag og þörfum barns að mati lögmæts

stjórnvalds. Þá segir í 1. mgr. 37. gr. laga nr. 20/1992, að barn eigi rétt til umgengni við það foreldri sitt, er ekki fer með forsjá þess og gagnkvæmt. Foreldri er skylt að rækja umgengni og samneyti við barn og hlíta nánari skilmálum, er að því lúta.

Verði foreldrar sammála um, hvernig skipa skuli umgengnisrétti, skal eftir því farið, nema sú skipan fari í bága við hag og þarfir barnsins að mati sýslumanns. Í 3. mgr. 37. gr. laga nr. 20/1992 segir, að sýslumaður úrskurði, að kröfu foreldris, um inntak umgengnisréttar og hversu honum verði beitt, ef foreldra greini á um umgengni. Sýslumaður getur hafnað því að ákvarða inntak umgengnisréttar og getur einnig breytt eða fellt úr gildi úrskurð eða samning foreldra um umgengni, ef slík úrlausn þykir barni fyrir bestu. Ef sérstök atvik valda því að mati sýslumanns, að umgengni barns við foreldri sé andstæð hag barns og þörfum, getur hann kveðið svo á, að umgengnisréttar njóti ekki við.

Samkvæmt 6. mgr. 37. gr. skal sýslumaður leita umsagnar barnaverndarnefndar, þegar ástæða þykir til, svo og liðsinnis hennar eða sérstaklega tilnefnds tilsjónarmanns í sambandi við framkvæmd umgengnisréttarins. Tálmi foreldri, sem hefur forsjá barns, hinu foreldrinu að njóta umgengnisréttar við barnið, sem úrskurðaður hefur verið, getur það foreldri skv. 38. gr. laganna krafist þess, að sýslumaður skyldi það foreldrið, sem með forsjá barnsins fer, til að láta af tálmunum að viðlögðum dagsektum, svo sem nánar greinir í 38. gr.“

V.

Um skyldur þeirra stjórnvalda, sem fara með úrskurðarvald, og þeirra, sem veita umsögn í málum sem þessum, segir svo í álitinu:

„A kvartar í máli þessu yfir þeim drætti, sem varð á því að barnaverndarnefnd Reykjavíkur og félagsmálaráð Kópavogs létu sýslumanninum í Reykjavík í té umsögn, þannig að sýslumaður gæti á grundvelli 3. mgr. 37. gr. laga nr. 20/1992 kveðið á um inntak umgengnisréttar A við son hans, C. Sem fyrr greinir, hef ég þegar lokið þeim þætti málsins, sem snýr að sýslumanninum í Reykjavík.

Ef foreldri, sem ekki hefur forræði barns síns, telur á sér brotinn rétt að því er snertir umgengni við barn sitt, á það það úrræði að leita til sýslumanns til að fá úrskurðað um inntak þess réttar samkvæmt þeim ákvæðum, sem gerð er grein fyrir hér að framan. Ég tel ástæðu til að áréttta, að það að sýslumaður, en ekki barnaverndarnefndir, sem fer með úrskurðarvald um slíka kröfu. Ber sýslumanni m.a. að gæta ákvæða IX. kafla laga nr. 20/1992, þar á meðal um leiðbeiningarskyldu og að veita skuli aðilum kost á að tjá sig um ágreiningsefni, sem stjórnvöld úrskurða, og kanna viðhorf barns, sbr. vísan til 6. mgr. 37. gr. laga nr. 20/1992 til 4. mgr. 34. gr. laganna. Þá ber sýslumanni einnig að gæta ákvæða stjórnisýslulaga nr. 37/1993, þ. á m. 9. og 10. gr. laganna um rannsókn máls og málshraða.

Einn liður í rannsókn máls af hálfu sýslumanns er skv. 6. mgr. 37. gr. laga nr. 20/1992 (áður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sbr. 2. mgr. 40. gr. laga nr. 9/1981) að leita umsagnar barnaverndarnefndar, þegar ástæða þykir til. Þar sem álitsumleitan er einn þáttur í meðferð máls, leiðir það af þeirri reglu um málshraða, sem nú kemur fram í 1. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, að álitsgjafa ber að veita stjórnvaldi umsögn sína svo fljótt sem unnt er. Ég fellst á það sjónarmið, að í slíkum málum er mikilvægt að sátta sé leitað með foreldrum barns um umgengni og eðlilegt geti verið að mál dragist nokkuð hjá barnaverndarnefndum af þeim sökum. Í því sambandi skal nefnt, að fram kemur í 2. mgr. 68. gr. laga nr. 20/1992, að ekki sé þörf sáttaumleitana sýslumanns, ef barnaverndaryfirvöld leiti sátta með aðilum umgengnismáls. Á hinn bóginn er sáttaumleitan aðeins hluti af málsmeðferðinni hjá barnaverndarnefnd og þegar reynt hefur verið að ná sáttum með aðilum, ber barnaverndarnefnd að skila umsögn til sýslumanns svo fljótt sem unnt er, sbr. nú 1. mgr. 9. gr. laga nr. 37/1993. Þá er ljóst, að óviðunandi er, ef umsagnaraðili, hér barnaverndarnefndir, getur með töfum á að skila umsögn komið í veg fyrir að annað stjórnvald,

hér sýslumaður, afgreiði mál. Ég tel með hlíðsjón af framansögðu, að þær skýringar, sem fram hafa komið af hálfu barnaverndarnefndar Reykjavíkur og félagsmálaráðs Kópavogs, nægi ekki til að réttlæta drátt þann, sem hefur orðið á afgreiðslu umsagna þeirra til sýslumannsins í Reykjavík í máli þessu.“

VI.

Niðurstaða álits míns var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að barnaverndarnefnd Reykjavíkur og félagsmálaráð Kópavogs hafi dregið of lengi að skila umsögnum til sýslumannsins í Reykjavík í máli þessu. Eru það tilmæli mín til þessara stjórnvalda, að þau hagi meðferð mála í samræmi við þau sjónarmið, er fram koma hér að framan, við meðferð umsagnarmála vegna umgengnisréttar barna og foreldra, sem ekki hafa forsjá þeirra.“

7.2. Umgengnisréttur foreldra og barna. Málshraði. Málforræði. Stjórnsýslueftirlit. (Mál nr. 1107/1994)

A kvartaði yfir því, að meðferð sýslumannsins í Hafnarfirði á máli er snerti umgengnisrétt A og dóttur hans B, hefði dregist um of. Þá kvartaði A yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði fellt úrskurð sýslumannsins í Hafnarfirði úr gildi í stað þess að kveða á um inntak umgengnisréttar.

Umboðsmaður rakti ákvæði barnalaga um umgengnisrétt og meginreglur um málsmeðferð slíkra mála. Benti umboðsmaður sérstaklega á mikilvægi sáttaumleitana í málum um umgengnisrétt foreldra og barna, en einnig á málshraða- og rannsóknarreglu, sem sýslumanni bæri að gæta jöfnum höndum. Krafa A um umgengni við B var til meðferðar hjá embætti sýslumanns í um tólf mánuði, en þar af var málið til umsagnar hjá barnaverndarnefnd fyrst í sex mánuði og síðan í rúman mánuð, eftir að sýslumaður hafði ítrekað ósk um umsögn barnaverndarnefndar. Taldi umboðsmaður ekki tilefni til að gagnrýna rekstur málsins hjá sýslumanni. Er málið kom á ný til meðferðar sýslumanns, eftir að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafði fellt fyrri úrskurð úr gildi, urðu ýmis atriði til að tefja framgang málsins, svo sem samkomulag aðila um sálfræðirannsókn, flutningur B og móður hennar til útlanda og loks atriði sem vörðuðu A sjálfan. Að þessu athuguðu taldi umboðsmaður ekki tilefni til athugasemda vegna meðferðar málsins af hálfu sýslumanns.

A taldi, að í stað þess að fella úr gildi þann úrskurð sýslumannsins í Hafnarfirði að hann skyldi ekki njóta umgengnisréttar við B að svo stöddu, hefði ráðuneytið átt að kveða á um inntak umgengnisréttarins. Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttarins gæti æðra stjórnvald vísað máli frá, fellt ákvörðun lægra stjórnvalds úr gildi eða eftir atvikum tekið nýja ákvörðun. Féllst umboðsmaður á það með dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, að vegna réttaröryggis væri mikilvægt að fjallað væri um ágreining út af umgengni á tveimur stjórnsýslustigum og taldi því ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þá ákvörðun ráðuneytisins að fella úrskurð sýslumannsins úr gildi. Hins vegar taldi umboðsmaður að rétt hefði verið að vísa málinu til meðferðar sýslumanns að nýju, í stað þess að láta frekari meðferð þess velta á nýrri kröfu A til sýslumanns.

Umboðsmaður féllst á þá niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að ákvæði 4. mgr. 37. gr. barnalaga, sem mælir fyrir um úrskurði um umgengnisrétt til bráðabirgða, ætti aðeins við í því tilviki er forsjármáli hefði ekki verið ráðið til lykta og hefði því ekki átt við í máli A.

I.

Hinn 11. maí 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir meðferð sýslumannsins í Hafnarfirði og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á máli, er snerti ákvörðun umgengnisréttar hans og dóttur hans B. Taldi A, að dregist hefði um of að sýslumaðurinn í Hafnarfirði úrskurðaði um umgengnisréttinn og að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefði borið að kveða á um hann í úrskurði sínum 20. desember 1993, í stað þess að fella úr gildi úrskurð sýslumannsins í Hafnarfirði frá 16. ágúst 1993 um að umgengnisréttar nyti ekki við að svo stöddu. Við það hefði orðið verulegur dráttur á meðferð málsins.

II.

Með bréfi 17. ágúst 1992 óskaði A eftir því við embætti sýslumannsins í Hafnarfirði, að kveðið yrði á um umgengnisrétt hans og dóttur hans, B. Var móður stúlkunnar gefinn kostur á að skila greinargerð í málinu 21. ágúst 1992. Í greinargerð hennar frá 15. september 1992 er kröfu A um umgengni hafnað. Sýslumaðurinn í Hafnarfirði óskaði eftir því 17. september 1992, að barnaverndarnefnd Garðabæjar kannaði hagi og aðstæður foreldranna og barnsins og gæfi umsögn um það, hvort rétt væri að koma á umgengni mannsins við barnið og þá með hvaða hætti. Í niðurstöðum umsagnar Félagsmálaskrifstofu Garðabæjar frá 16. mars 1993 segir:

„Undirritaðir hafa athugað aðstæður [B] og kynforeldra hennar og rætt að auki við stjúpa hennar og föðurmóður. Undirritaðir telja að [A] sé hæfur til að umgangast dóttur sína en ljóst er að móðir telpunnar og stjúpi eru því afar andvíg og færa sín rök fyrir því. [A] er örugg og áhyggjulaus í fjölskyldu sinni og vill enga breytingu þar á. Í augum hennar er [X] hennar faðir og hún hefur enga þörf fyrir annan. Allt tal um slíkt veldur telpunni einungis kvíða og öryggisleysi. [B] er hins vegar í góðu jafnvægi og umgengni við kynföðurinn raskar því ekki ef hún fær stuðning móður sinnar og stjúpa. Þá skal á það bent að taka þarf tillit til þess að langur tími er liðinn síðan [B] og [A] áttu stundir saman.“

Með bréfi 5. apríl 1993 ítrekaði sýslumaðurinn í Hafnarfirði beiðni sína um að barnaverndarnefnd Garðabæjar gæfi umsögn um það, hvort rétt væri að koma á umgengni mannsins við barnið og þá með hvaða hætti. Í svarbréfi Félagsmálaskrifstofu Garðabæjar 12. maí 1993 er tekið fram, að erfitt sé að ákveða hæfilega umgengni, en lagt til að umgengni eigi sér stað tvisvar í mánuði. Á skrifstofu sýslumannsins í Hafnarfirði 3. júní 1993 voru tillögur barnaverndarnefndar Garðabæjar um umgengni kynntar A og lögmanni hans og að móðir barnsins myndi skila greinargerð um málið 27. júní 1993. Í greinargerð móðurinnar frá 29. júní 1993 var tillögu barnaverndarnefndar Garðabæjar mótmælt og þess krafist, að kröfu A um umgengni yrði hafnað og að umgengnisréttar nyti ekki við. Var greinargerð móðurinnar send lögmanni A með bréfi embættis sýslumannsins í Hafnarfirði 2. júlí 1993, þar sem jafnframt var tilkynnt, að ekki yrði unnt að taka málið fyrir á ný vegna sumarleyfa þess fulltrúa, er hefði haft með málið að gera. Lögmaður A lagði fram greinargerð sína 3. ágúst 1993. Í úrskurði sýslumannsins í Hafnarfirði 16. ágúst 1993 er rakið, að aðilar málsins hefðu slitið samvistum á árinu 1986, en aðila hefði greint á, með hvaða hætti umgengni A og telpunnar hefði verið til ársins 1991. Þá er í úrskurðinum gerð grein fyrir umsögn barnaverndarnefndar Garðabæjar og sjónarmiðum lögmannna aðila. Í niðurstöðum úrskurðarins segir:

„Samkvæmt 37. gr. barnalaga nr. 20/1992, á barn rétt á umgengni við forsjárlaust foreldri sitt og gagnkvæmt. Foreldri er skylt að rækja umgengni og hlíta nánari skilmálum er að því lúta. Sýslumaður úrskurðar um inntak umgengnisréttar, að kröfu

foreldris, greini foreldra á um umgengnina, en hann getur hafnað að ákvarða inntak umgengnisréttar, ef slík úrlausn þykir barni fyrir bestu. Valdi sérstök atvik því að mati sýslumanns að umgengni barns við foreldri sé andstæð hag barns og þörfum, getur hann kveðið svo á, að umgengnisréttar njóti ekki við.

Með hliðsjón af málavöxtum, er ljóst að afstaða telpunnar til umgengni við föður er mjög neikvæð eins og hún birtist í umsögn barnaverndarnefndar, þar kemur enn fremur fram að allt tal um föðurinn valdi telpunni einungis kvíða og öryggisleysi. Einnig liggur fyrir samkvæmt sömu umsögn að faðirinn er talinn hæfur til að umgangast dóttur sína. Þegar litið er til afstöðu og viðbragða telpunnar, aldurs hennar og þess að óvíst er um stuðning móður og stjúpa við umgengnina verður það ekki talið samrýmast hag og þörfum barnsins að koma á umgengni við föður að svo stöddu, þrátt fyrir hæfi föður. Með vísun til þess sem rakið hefur verið og með skírskotun til 37. gr. barnalaga verður krafa mannsins ekki tekin til greina.

ÚRSKURÐARORÐ

Umgengnisréttar barnsins [B] og föður, [A] nýtur ekki við að svo stöddu.“

Lögmaður A kærði úrskurðinn til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 31. ágúst 1993 og krafðist þess, að honum yrði hnekkst og A ákvarðaður umgengnisréttur, eins og barnaverndarnefnd Garðabæjar hafði lagt til. Með kærinni fylgdi skýrsla L, sálfræðings, sem lögmaður A hafði aflað eftir úrskurð sýslumannsins. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið gerði sýslumanninum í Hafnarfirði grein fyrir kæru A í bréfi 23. september 1993. Óskaði ráðuneytið eftir gögnum málsins og athugasemdum embættisins vegna kærunnar. Bárust gögn málsins ráðuneytinu með bréfi sýslumannsins í Hafnarfirði 28. september 1993. Í úrskurði ráðuneytisins frá 20. desember 1994 er tekinn upp úrskurður sýslumannsins í Hafnarfirði frá 16. ágúst 1993. Þá er gerð grein fyrir kröfum mannsins um umgengni og afstöðu ráðuneytisins til skýrslu sálfræðingsins L og reifaðir þeir þættir úr skýrslunni, er snertu foreldrahæfileika A. Síðan er gerð grein fyrir sjónarmiðum móður barnsins, viðhorfum hennar til nefndrar sálfræðiskýrslu L og höfnun kröfu A um umgengni. Í forsendum og niðurstöðum úrskurðar ráðuneytisins segir:

„Úrskurður sýslumannsins í Hafnarfirði er kærður til dómsmálaráðuneytisins skv. heimild í 74. gr. barnalaga nr. 20/1992 og barst kæran ráðuneytinu fyrir lok kærufrests, sbr. 1. málsl. sömu greinar.

Í barnarétti er það grundvallarregla að barn eigi rétt til umgengni við það foreldra sem ekki fer með forsjá þess og gagnkvæmt, sbr. 1. mgr. 37. gr. barnalaga. Þessi réttur nýtur sérstakrar verndar skv. 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og 3. mgr. 9. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barna og er m.a. á því byggður, að barni komi að jafnaði best að viðhalda tengslum við það foreldra sinna er ekki fer með forsjá þess.

Einungis er heimilt að víkja frá grundvallarreglunni um rétt barns og foreldris til umgengni ef umgengni er andstæð hag og þörfum barns vegna sérstakra atvika að mati stjórnvalds, sbr. lokamálslið 3. mgr. 37. gr. barnalaga. Í greinargerð með 37. gr. laganna segir m.a. orðrétt: „Sýslumaður getur enn fremur kveðið svo á, að umgengnisréttar skuli ekki njóta við vegna hags barnsins. Hér gæti það borið við, að sá er krefst umgengnisréttar sé sálsjúkur, kunnur að ofbeldisverkum eða kynferðisbrotum gagnvart börnum eða sé haldinn öðrum þeim ágöllum, er geri það varhugavert, að hann hafi tengsl við barnið.“

Með vísan til framangreinds telur ráðuneytið að heimildir stjórnvalda til að ákveða að umgengni foreldris og barns njóti ekki við beri að skýra þröngt.

Í máli því sem hér er til úrlausnar telur ráðuneytið að einkum beri að líta til tveggja atriða. Í fyrsta lagi til þess, hvort sýnt hafi verið fram á einhverja þá persónulega eiginleika föður eða annað í fari hans er mæli gegn umgengni með tilliti til hagsmuna barnsins, og í öðru lagi til afstöðu barnsins sjálfs til umgengni við föður.

Varðandi persónu föður tekur ráðuneyti undir það mat sýslumanns í hinum kærða úrskurði, að faðir sé hæfur til þess að sinna umgengnis skyldum sínum við barnið. Styðst það mat ráðuneytisins einnig við álit félagsmálastofnunar Garðabæjar, sbr. bréf stofnunarinnar til sýslumanns frá 16. mars 1993, og niðurstöður úr prófum þeim er [L, sálfræðingur] lagði fyrir manninn.

Afstaða telpunnar til umgengni við föður hefur verið könnuð af sálfræðingi félagsmálastofnunar Garðabæjar, sbr. bréf stofnunarinnar til sýslumannsins í Hafnarfirði, dags. 16. mars 1993. Var það gert með því að leggja fyrir telpuna fjölskyldutengslapróf (Bene-Anthony) og með viðræðum við hana. Niðurstöður tengslaprófsins eru skv. framangreindu bréfi þær, að borið hafi á neikvæðum viðhorfum telpunnar í garð föður, hann geri hana leiða og reiða og hún vilji ekki vita af honum. Sömu skoðanir komu fram í tali telpunnar, hún vilji hvorki hitta föður né neinn í fjölskyldu hans. Jafnframt kemur fram að telpan eigi engar slæmar minningar af samskiptum sínum við föður eða fjölskyldu hans.

Í framangreindu bréfi félagsmálastofnunar Garðabæjar kemur fram það álit sálfræðings, að telpan sé í góðu jafnvægi og að umgengni hennar og föður muni ekki raska því ef hún fái stuðning móður sinnar og stjúpa. Þá leggur félagsmálastofnun til í bréfi til sýslumanns þann 12. maí 1993, að umgengni föður og dóttur verði komið á með þeim hætti er þar greinir.

Í fyrra bréfi félagsmálastofnunar Garðabæjar til sýslumanns kemur fram, að ljóst sé að móðir telpunnar og stjúpi séu afar andvíg umgengni föður og dóttur.

Ráðuneytið leggur áherslu á það sem fram kemur í fyrra bréfi félagsmálastofnunar, að telpan eigi engar slæmar minningar af samskiptum sínum við föður og fjölskyldu hans. Telur ráðuneytið líkur á því að hin neikvæða afstaða telpunnar til umgengni við föður endurspegli ómeðvitað a.m.k. að einhverju leyti, andstöðu móður hennar og stjúpa við umgengni og eigi því ekki að láta niðurstöðu máls þessa ráðast af henni einni.

Með vísan til þess sem rakið hefur verið telur ráðuneytið ekki rétt í því máli sem hér er til umfjöllunar að víkja frá grundvallarreglum barnalaga um rétt foreldris og barns til umgengni, enda telur ráðuneytið umgengni [A] og barnsins [B] ekki andstæða hag og þörfum barnsins. Í þessu sambandi er sérstaklega bent á þá skyldu er hvílir á foreldri er fer með forsjá barns, að stuðla að því að barn njóti umgengni við hitt foreldri sitt, sbr. 2. mgr. 29. gr. barnalaga.

Eins og mál þetta er vaxið er ekki talið rétt að ráðuneytið úrskurði um inntak umgengnisréttar föður og barns, heldur ber sýslumanni að taka málið til meðferðar á ný á fyrra stjórnisýslustigi, ef maðurinn ber fram kröfu um nýjan úrskurð hans, og ákvarða inntak umgengnisréttarins. Við meðferð þess máls, ef af verður, metur sýslumaður hvort verða eigi við óskum lögmanns konunnar um að fenginn verði sérfræðingur til þess að leggja á það mat hvort umgengnisréttar skuli njóta við, til viðbótar því mati er þegar liggur fyrir frá félagsmálastofnun Garðabæjar.

Með skírskotun til alls framangreinds ber að ógilda hinn kærða úrskurð.

Úrskurðarorð:

Hinn kærði úrskurður er úr gildi felldur.“

III.

Með bréfi 21. janúar 1994 óskaði lögmaður A eftir því við sýslumanninn í Hafnarfirði, að kveðið yrði á um umgengnisrétt A við dóttur hans B. Voru lögmennt aðila boðaðir til fyrirtektar hjá sýslumanninum í Hafnarfirði 2. febrúar 1994, en málinu þá frestað til 10. febrúar 1994. Á þeim fundi er eftirfarandi fært til bókar:

„Lögmenn aðila eru sammála um að fá sérfræðing til að meta aðstöðu aðila, vilja barnsins, og taka afstöðu til þess hvort það sé andstætt hagsmunum barnsins að umgangast föður sinn. Ef sálfræðingurinn kemst að þeirri niðurstöðu að umgengni sé ekki andstæð hagsmunum barnsins, þá geri hann grein fyrir því hvernig hann telji að umgengni verði best fyrir komið.

Lögmenn eru sammála að fela þetta starf [M], sálfræðingi, . . .“

Hinn 14. febrúar 1994 átti fulltrúi sýslumannsins í Hafnarfirði samtal við sálfræðinginn M um málið og í framhaldi af því var honum ritað bréf. Þar var því lýst, að lögmenn væru fyrir hönd aðila sammála um að fela M að „ . . . meta aðstöðu aðila, vilja barnsins og taka afstöðu til þess hvort það sé andstætt hagsmunum barnsins að umgangast föður sinn“. Í niðurlagi bréfsins er M síðan beðinn að senda lögmönnum aðila álitssgerðina, þar sem „ . . . aðilar munu skipta kostnaði vegna hennar á milli sín“.

Skýrsla M er dagsett 21. apríl 1994. Eru niðurlagsorð skýrslunnar svohljóðandi:

„Niðurstæða

Að ofansögðu mælir undirritaður ekki gegn umgengni, en leggur áherslu á, í ljósi athugunar að [B] fái tilfinningalegt leyfi móður og stjúpa til þess. Því er mælt með því að stúlkan og fjölskylda hennar séu undirbúin undir slíkt með aðstoð þriðja aðila og umgengni sé í fyrstu með þriðja aðila sem bæði [B] og [A] treysta.“

Á fundi með lögmönnum aðila á skrifstofu sýslumannsins í Hafnarfirði 5. maí 1994 er bókað, „ . . . að konan og hennar fjölskylda hefðu flutt búferlum til Danmerkur en væru ekki komin með endanlegt heimilisfang“. Kvaðst lögmaður móður barnsins ætla að kynna konunni niðurstöðu skýrslu M og leita eftir afstöðu hennar til þess, að umgengni færi fram í samræmi við tillögur sálfræðingsins. Var málinu síðan frestað til 17. maí 1994.

IV.

Með bréfum, dags. 31. maí 1994, óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið og embætti sýslumannsins í Hafnarfirði létu mér í té gögn málsins. Jafnframt óskaði ég eftir því, að embætti sýslumannsins í Hafnarfirði léti mér í té upplýsingar um, hvað liði afgreiðslu embættisins á kröfu A um umgengni við B. Með bréfi sýslumannsins í Hafnarfirði 8. júní 1994 bárust mér gögn embættisins í málinu. Í niðurlagi bréfs sýslumannsins segir:

„17. maí s.l. var málið tekið fyrir á ný og [. . .] hrl. mætti fyrir hönd konunnar, en ekki var mætt af hálfu mannsins. Hún upplýsti að konan byggði í Þýskalandi ásamt dóttur sinni [B] og fjölskyldu, hún kvað konuna ekki reiðubúna til að samþykkja umgengni nema þá með þeim skilyrðum sem sálfræðingurinn [M] mæli fyrir um í skýrslu sinni. Hún óskaði eftir að næsti fundur yrði með [M] og hann fenginn til að skýra niðurstöðu skýrslunnar.

Síðar sama dag hafði [lögmaður A] hdl. samband við sýslumann. Hann kvaðst hafa haldið að ekkert yrði af fyrirtöku í málinu þar sem [M] hefði tjáð sér að hann myndi ekki koma á fund fyrr en sér hefði borist greiðsla fyrir matsgerðina. [Lögmað-

ur A] kvaðst muni ganga í það að láta [A] greiða svo að af fundi með [M] og [lögmanni konunnar] gæti orðið í málinu. Hann kvaðst ennfremur ætla að hafa samband við þau vegna hugsanlegrar fyrirtöku í málinu 18. eða 19. maí.

... lögmaður mannsins hefur ekki óskað eftir frekari fyrirtöku í málinu.“

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 8. júní 1994 bárust mér gögn ráðuneytisins í málinu.

V.

Hinn 28. júlí 1994 óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að sýslumaðurinn í Hafnarfirði skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og þá einkum til eftirfarandi atriða:

- „1. Meintum seinagangi embættisins við að ákvarða umgengnisrétt [A] og dóttur hans.
2. Í gögnum frá embætti yðar kemur fram, að lögmaður konunnar hafi upplýst við fyrirtöku málsins 5. maí sl., að konan og fjölskylda hennar væru flutt til Danmerkur.

Samkvæmt 40. gr. barnalaga nr. 20/1992 má foreldri eigi flytjast með barn úr landi, nema því foreldri, sem á rétt til umgengni við barn, sé veitt færi á að tjá sig um málið, meðal annars að bera mál undir sýslumann.

Í tilefni af kvörtun [A] óska ég eftir upplýsingum embættis yðar um það, hvort sú fyrirætlun móður að flytjast búferlum frá Íslandi, var kunn, er mál [A] var til meðferðar hjá embættinu, og ef svo var, hvort þess hafi verið gætt, að leiðbeina aðilum um þau atriði, sem fram koma í 40. gr. barnalaga nr. 20/1992.

3. Loks óska ég eftir skýringum embættis yðar á því, sem fram kemur í niðurlagi bréfs yðar til mín, dags. 8. júní 1994, þar sem rakin er meðferð málsins. Þar segir: „[Lögmaður A] hdl. lögmaður mannsins hefur ekki óskað eftir frekari fyrirtöku í málinu.“ Óska ég eftir viðhorfi yðar til þess, hvort þér teljið að framhald á meðferð málsins við embætti yðar ráðist af því, hvort maðurinn óskar eftir frekari fyrirtöku þess.“

Í skýringum sýslumannsins í Hafnarfirði frá 15. ágúst 1994 segir:

„1. Vísað er til bréfs embættis yðar dags. 8. júní 1994, þar sem gert er grein fyrir gangi málsins í stuttu máli frá upphafi þess til 8. júní 1994. Með vísan til þess er þar kemur fram verður ekki fallist á að embættið hafi sýnt einhvern seinagang í máli þessu. Rétt er að taka það fram að þann 17. maí s.l. þegar málið var tekið fyrir var ekki mætt af hálfu mannsins. Sama var uppi á teningnum þegar málið var tekið fyrir þann 13. júlí s.l. Ennfremur er rétt að það komi fram að [A] hefur ekki enn greitt [M] sálfræðingi sinn hluta kostnaðarins vegna matsgerðarinnar og af þeim sökum hefur [M] neitað að mæta og skýra niðurstöðu skýrslunnar. Allt þetta hefur leitt til þess að málið hefur tafist óþarflega vegna atvika sem ekki er hægt að rekja til embættisins.

2. Embættið hafði enga vitneskju um þá fyrirætlun konunnar að flytjast búferlum frá Íslandi.

3. Rétt er að taka það skýrt fram að embættið telur að framhald á meðferð málsins ráðist ekki af því, hvort aðili óski eftir frekari fyrirtöku þess, heldur er það embættið sem ræður ferðinni og ákveður þá hvort eða hvenær málinu verður framhaldið. Þegar verið er að ákveða tíma fyrir fyrirtöku í sífjamáli er það þó gert í samráði við málsaðila, þ.e.a.s. reynt er að finna tíma sem hentar báðum málsaðilum. Í því máli

sem hér greinir var ástæða til enn meira svigrúms í þeim efnum, þar sem mál þetta var komið á sáttagrundvöll er aðilar samþykktu að fela [M] að meta aðstöðu aðila, vilja barnsins og til að taka afstöðu til þess hvort það væri andstætt hagsmunum barnsins að umgangast föður sinn. Eins og fram kemur í fyrrnefndu bréfi embættisins til yðar þann 8. júní s.l. hafði [lögmaður A] hdl. samband við fulltrúa sýslumanns þann 17. maí s.l. og kvaðst munu ætla að ganga í það að láta [A] greiða sinn hluta af kostnaðinum við matsgerðina svo að af fundi með [M] og [lögmanni konunnar] gæti orðið í málinu. Kvaðst hann ennfremur ætla að hafa samband við þau vegna hugsanlegrar fyrirtöku í málinu 18. eða 19. maí. Ekkert heyrðist síðan frá [lögmanni A] fyrr en 30. júní s.l., eftir að embættið hafði sent honum og A bréf þar sem þeim var tjáð að málið yrði fellt niður ef þeir ítrekuðu ekki beiðnina um ákvörðun á umgengni fyrir 1. júlí. Með bréfi þessu tekur embættið af allan vafa um það hver ráði ferðinni í þessu máli.“

Með bréfi 28. júlí 1994 óskaði ég einnig eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til eftirfarandi atriða, sem kvörtun A lyti að:

- „1. Hvers vegna dóms- og kirkjumálaráðuneyti felli hinn kærða úrskurð sýslumanns úr gildi, án þess að leysa til fullnaðar úr málinu. Sérstaklega óska ég eftir skýringum ráðuneytisins á lokamálgrein í forsendum úrskurðarins, þar sem segir: „Eins og mál þetta er vaxið er ekki talið rétt að ráðuneytið úrskurði um inntak umgengnisréttar föður og barns, heldur ber sýslumanni að taka málið til meðferðar á ný á fyrra stjórnisýslustigi, ef maðurinn ber fram kröfu um nýjan úrskurð hans, og ákvarða inntak umgengnisréttarins. [. . .]“
2. Ennfremur óska ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um það, hvort ráðuneytið kveði upp úrskurði um umgengnisrétt til bráðabirgða, samkvæmt sjónarmiðum þeim, sem fram koma í 4. mgr. 37. gr. barnalaga nr. 20/1992, í öðrum tilvikum en þeim, er forsjármál er óútkljáð. Þá óska ég eftir viðhorfi ráðuneytisins til þess, hvort tækt hefði verið, í tilviki [A], að ákveða umgengnisrétt til bráðabirgða, í tilefni af kærðu hans yfir úrskurði sýslumannsins í Hafnarfirði.“

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 27. janúar 1995 bárust mér síðan skýringar ráðuneytisins, en þar segir:

„I. Í fyrsta lagi er spurt, . . .

Af tilefni þessarar fyrirspurnar yðar vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi: Í 3. mgr. 37. gr. barnalaga nr. 20/1992 segir, að ef foreldra greini á um umgengni úrskurði sýslumaður, að kröfu foreldris, um inntak þess réttar og hversu honum verði beitt. Sýslumaður geti hafnað því að ákvarða inntak umgengisréttar og geti einnig breytt eða fellt úr gildi úrskurð eða samning foreldra um umgengni ef slík úrlausn þyki barni fyrir bestu. Ef sérstök atvik valdi því að mati sýslumanns að umgengni barns við foreldri sé andstæð hag barns og þörfum geti hann kveðið svo á að umgengnisréttar njóti ekki við.

Þegar úrskurður sýslumanns lýtur að því, að hafna því að ákvarða inntak umgengnisréttar eða ákveðið er að umgengnisréttar skuli ekki njóta við, hefur ráðuneytið mótað verklagsreglur við lausn kærumála vegna slíkra umgengnisúrskurða, þegar ráðuneytið telur að ákvarða eigi um inntak umgengnisréttar foreldris og barns og hversu honum verði beitt. Verklagsreglurnar eru að sjálfsögðu ekki bindandi og unnt er að víkja frá þeim ef sérstaklega stendur á.

Verklagsreglur þessar eru þær, að fella hinn kærða úrskurð úr gildi og vísa máli

til sýslumanns til nýrrar málsmeðferðar og þá til ákvörðunar um inntak umgengnisréttarins. Rökin sem verklagsreglur þessar eru reistar á eru einkum þau, að með því er unnt að fjalla efnislega um mál á tveimur stjórnarsýslustigum. Ef ráðuneytið tæki ákvörðun um inntak umgengnisréttar í slíkum málum yrði í raun ákvarðað um umgengnina á einu stjórnarsýslustigi. Að auki styðjast verklagsreglur þessar við þær staðreyndir, að ráðuneytið er að jafnaði verr til þess fallið að úrskurða um inntak umgengnisréttar en sýslumenn, þar sem þeir hafa yfirleitt betri aðstæður til að meta ýmis þau atriði varðandi umgengni sem niðurstaða í umgengnismáli byggist á, svo sem nákvæmar tímasetningar umgengni, fjölda heimsókna o.fl., vegna nálægðar við málsaðila og barn það sem í hlut á og vegna þekkingar á staðháttum o.fl.

Ráðuneytið telur rétt að skýra sérstaklega orðin „ef maðurinn ber fram kröfu um nýjan úrskurð hans [sýslumanns]“ í lokamálsgrein í forsendum úrskurðarins. Ráðuneytið taldi ekki rétt, í þessu máli, að sýslumaður tæki sjálfkrafa til úrskurðar umgengnisrétt [A] og barns hans, heldur taldi ráðuneytið að láta ætti það velta á því hvort [A] óskaði sjálfur eftir úrskurði sýslumanns eftir að ljóst var að það væri mat ráðuneytisins að umgengnisréttar hans og barnsins ætti að njóta við. Taldi ráðuneytið ekki ólíklegt að sættir myndu takast í umgengnisréttarmálinu eftir að þessi niðurstaða lá fyrir og taldi hagsmunum barnsins best borgið með því að hafa þennan háttinn á. Ef [A] taldi sættir útilokaðar gat hann óskað eftir úrskurði sýslumanns þegar í stað. Hér ber einnig til þess að líta að hann naut aðstoðar lögmanns í umgengnismálinu. Að athuguðu máli er ráðuneytið þó þeirrar skoðunar, að réttara hefði verið að vísa málinu beint til sýslumanns til ákvörðunar um inntak umgengnisréttarins án nokkurs fyrirvara um kröfu þar að lútandi og mun ráðuneytið hafa þann háttinn á í framtíðinni.

Til skýringar á þeirri ákvörðun ráðuneytisins í máli [A] að láta nýja málsmeðferð ráðast af óskum [A] sjálfs vill ráðuneytið benda sérstaklega á, að þótt að mjög mikilvert sé að rækilega sé leitað sátta í öllum málum á grundvelli barnalaga hafa umgengnismálin þar nokkra sérstöðu. Framkvæmd á umgengni foreldris og barns krefst þess yfirleitt að um samvinnu foreldra verði að ræða til frambúðar til þess að umgengni megi verða barni til góðs og því enn mikilvægara að sættir takist í umgengnimálum en öðrum málum skv. barnalögum, þótt fullyrða megi að sættir séu ávallt betri lausn þeirra mála en stjórnvaldsúrskurðir eða dómur.

II. Í öðru lagi óskið þér eftir [. . .]

Af tilefni þessarar fyrirspurnar yðar skal tekið fram, að ráðuneytið telur að úrskurðir um umgengnisrétt til bráðabirgða verði ekki byggðir á 4. mgr. 37. gr. barnalaga í öðrum tilvikum en þeim, þegar forsjármál er til meðferðar, hvort heldur sem er hjá dómstólum eða dómsmálaráðuneyti, og skuli þeir einungis gilda þar til forsjármáli hefur verið ráðið til lykta.

Hins vegar er það mat ráðuneytisins, að unnt sé að byggja umgengnisúrskurði, sem í eðli sínu eru bráðabirgðaúrskurðir, á 3. mgr. 37. gr. barnalaga, þ.e. úrskurði sem gilda til ákveðins tíma. Ekki er fátítt að slíkir úrskurðir séu kveðnir upp af sýslumönnum og er þá um reynsluúrskurði að ræða, sem oftast koma til við þær aðstæður þegar verið er að koma á umgengni í fyrsta sinn milli foreldris og barns eða þegar umgengni hefur legið niðri um langan tíma. Skal þá koma fram í úrskurði að hvor aðila um sig geti óskað nýs úrskurðar sýslumanns að liðnum gildistíma hans. Úrskurðar sýslumaður þá að jafnaði um umgengni til frambúðar, m.a. með tilliti til þeirrar reynslu sem fengist hefur um umgengni skv. hinum tímabundna úrskurði. Þessi skýring ráðuneytisins á 3. mgr. 37. gr. barnalaga er í samræmi við lögskýringu á samsvarandi ákvæði í dönskum lögum (myndighedsloven, § 24, sjá t.d. niðurstöðu Familie- retsdirektoratet í máli 1983-441-609).

Varðandi það, hvort unnt hefði verið, í tilviki [A], að ákveða umgengnisrétt til bráðabirgða, í tilefni af kæru hans á úrskurði sýslumannsins í Hafnarfirði, telur ráðuneytið að slík niðurstaða hefði vart komið til greina, þ.e. í úrskurði ráðuneytisins. Er í þessu sambandi vísað til þess er að framan greinir um verklagsreglur ráðuneytisins í umgengnismálum, þegar sýslumaður telur að umgengnisréttar skuli ekki njóta við. Ráðuneytið telur að ekki hafi verið sýnt fram á, í máli [A], að réttlætlanlegt hefði verið að víkja frá þeim verklagsreglum.
[. . .]“

Með bréfi 17. ágúst 1994 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar, í tilefni af skýringum embættis sýslumannsins í Hafnarfirði frá 15. ágúst 1994. Ég gaf A síðan kost á senda mér athugasemdir sínar með bréfum, dags. 2. febrúar 1995 og 24. mars 1995, í tilefni af skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Með bréfi lögmanns A, er barst mér 2. maí 1995, bárust mér athugasemdir hans.

VI.

Lögmaður A upplýsti í bréfi 4. júlí 1995, að sýslumaðurinn í Hafnarfirði hefði felld úrskurð í málinu 7. júní 1995 og að sá úrskurður hefði verið kærður til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 19. júní 1995. Með bréfi, dags. 10. október 1995, óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að embætti sýslumannsins í Hafnarfirði léti mér í té upplýsingar um gang málsins, að því marki sem embættið teldi ástæðu til og ekki hefði þegar komið fram í bréfum þess frá 8. júní 1994 og 15. ágúst 1994. Í svarbréfi embættis sýslumannsins í Hafnarfirði 9. nóvember 1995 vísaði embættið til úrskurðar síns frá 7. júní 1995 og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 22. september 1995. Gangur málsins er rakinn í nefndum úrskurði sýslumannsins í Hafnarfirði. Þar segir meðal annars:

„Þann 21. apríl 1994 lauk [M, sálfræðingur] matsgerð sinni og 5. maí 1994 var málið tekið fyrir með lögmonnum aðila. Við þá fyrirtöku upplýsti lögmaður konunnar að konan og hennar fjölskylda hefðu flutt búferlum til Danmerkur en væru ekki komin með endanlegt heimilisfang. Kvaðst hún ætla að kynna konunni álitserð [M] og leita eftir afstöðu hennar til að umgengni færi fram í samræmi við tillögur sálfræðingsins. Konan hafði þá greitt sinn hluta kostnaðar vegna matsgerðarinnar en maðurinn ekki. Í samtali við [M] þann 13. maí 1994 kvaðst hann ekki tilbúinn að mæta hjá sýslumanni og skýra niðurstöður matsgerðarinnar fyrr en maðurinn hefði greitt honum. Við fyrirtöku málsins þann 17. maí 1994 var ekki mætt af hálfu mannsins en lögmaður konunnar upplýsti að konan væri ekki tilbúin að samþykkja umgengni nema þá með þeim skilyrðum er [M] mælti fyrir um í matsgerðinni. Óskaði lögmaður konunnar eftir að næsti fundur yrði með [M] og hann fenginn til að skýra niðurstöður matsgerðarinnar.

Þann 20. júní 1994 sendi embættið manningum og lögmanni hans bréf þar sem þeim var tjáð að málið yrði felld niður ef þeir ítrekuðu ekki beiðnina um ákvörðun á umgengni fyrir 1. júlí 1994. Lögmaður mannsins ítrekaði beiðni sína með bréfi dags. 30. júní 1994 og var boðað til fyrirtöku í málinu þann 13. júlí 1994. Ekki var þá mætt af hálfu mannsins. Við fyrirtöku málsins þann 18. ágúst 1994 kvað lögmaður mannsins hann enn ekki búinn að greiða [M] fyrir matsgerðina. Voru aðilar sammála um að fresta málinu fram í september 1994. Í nóvember 1994 barst embættinu tilkynning frá [lögmanni A] hdl. um að hann gegndi ekki lengur lögmannsstörfum fyrir manningum.

Maðurinn greiddi loks sálfræðingnum fyrir matsgerðina þann 7. mars s.l. og var málið því tekið fyrir þann 23. mars. Voru þá mætt lögmaður konunnar, nýr lögmaður mannsins, [. . .] og [M], sálfræðingur. Lögð var fram matsgerð [M] og skýrði hann niðurstöðu hennar. . . .

Á þessum fundi var ákveðið að fresta málinu og reyna til þrautar að leita sátta með aðilum. Sáttatilaunir reyndust hins vegar árangurslausar og skilaði lögmaður mannsins greinargerð í málinu 24. apríl . . .

[. . .]

Lögmaður konunnar skilaði greinargerð í málinu sem lögð var fram 12. maí s.l. . . .“

VII.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 19. desember 1995, segir:

„Kvörtun A lýtur annars vegar að þeim drætti, sem orðið hafi á að sýslumaðurinn í Hafnarfirði úrskurðaði um umgengni A og dóttur hans B og hins vegar að úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 20. desember 1993, en A telur að ráðuneytið hafi átt að kveða á um umgengnisréttinn, í stað þess að fella úrskurð sýslumannsins í Hafnarfirði frá 16. ágúst 1993 úr gildi.

1.

Í 1. mgr. 37. gr. barnalaga nr. 20/1992 er kveðið á um gagnkvæman umgengnisrétt barns og þess foreldris, er ekki fer með forsjá þess. Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 20. desember 1993, sem rakinn er í II. kafla hér að framan, er gerð grein fyrir réttarreglum um gagnkvæman umgengnisrétt barns og þess foreldris, sem ekki fer með forsjá þess, og þeirrar verndar, sem þessi réttur nýtur. Í 2. mgr. 37. gr. barnalaga nr. 20/1992 er gert ráð fyrir þeirri meginreglu, að foreldrar komi sér saman um skipan umgengnisréttarins (Alþt. 1991, A-deild, bls. 1149 og 1173). Verði ágreiningur „ . . . um umgengni úrskurðar sýslumaður, að kröfu foreldris, um inntak þess réttar og hversu honum verði beitt“, sbr.-3. mgr. 37. gr. barnalaga nr. 20/1992. Í slíkum ágreiningsmálum leitar sýslumaður umsagnar barnaverndarnefnda og aðstoðar við framkvæmd umgengnisréttarins, sbr. 6. mgr. 37. gr. barnalaga nr. 20/1992. Almennar reglur um málsmeðferð í slíkum ágreiningsmálum er að finna í IX. kafla barnalaga nr. 20/1992 og einnig í reglugerð nr. 231/1992, um stjórnarsýslumeðferð mála samkvæmt barnalögum. Á þeim tíma, sem hér um ræðir, voru stjórnarsýslulög nr. 37/1993 ekki gengin í gildi. Hins vegar giltu um meðferð ágreiningsmála út af umgengnisrétti almennar reglur stjórnarsýsluréttarins, þ. á m. að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er, sbr. nú 9. gr. laga nr. 37/1993. Ljóst er af fyrirmælum 68. gr. barnalaga nr. 20/1992 og greinargerð þeirri, er fylgdi frumvarpi til þeirra laga, að sýslumanni er ætlað að kanna í upphafi, hvort unnt sé að koma á umgengni með samkomulagi foreldra. Er lögð rík áhersla á, að mikilvægt sé að foreldrar komi sér saman um umgengnisréttinn. Slíkri sáttaumleitan eru þó settar takmarkanir samkvæmt 1. mgr. 68. gr. barnalaga nr. 20/1992, þegar sáttaumleitan er bersýnilega þýðingarlaus eða aðili sinnir ekki ítrekuðum kvaðningum sýslumanns. Geta aðilar því ekki samið svo eða gert slíkar ráðstafanir, er hamlað geta framgangi málsins. Það er sýslumaður, sem stýrir gangi málsins, og á honum hvílir skylda að sjá til þess, að mál sé nægilega upplýst og fái skjótan og eðlilegan framgang, en þó þannig að aðilar fái réttmætan tíma til þess að leita sátta um umgengnina. Náist ekki samkomulag með aðilum um umgengni, ber sýslumanni að úrskurða um inntak umgengnisréttarins.

2.

Við athugun á því, hvort um of hafi dregist hjá embætti sýslumannsins í Hafnarfirði að kveða á um umgengnisrétt A og B, ber annars vegar að líta til þess máls, er hófst 17. ágúst 1992 með beiðni A um umgengni og lauk með úrskurði sýslumanns 16. ágúst 1993, en það mál er rakið í II. kafla hér að framan, og hins vegar til þess máls, er hófst 21. janúar 1994, þegar A leitaði á ný til sýslumannsins í Hafnarfirði, eftir að dóms- og kirkjumála-

ráðuneytið hafði felld úrskurð sýslumannsins úr gildi 20. desember 1993, en gangur þess máls er rakinn í III. og VI. kafla hér að framan.

2.1.

Eins og fram kemur í II. kafla hér að framan, úrskurðaði sýslumaðurinn í Hafnarfirði 16. ágúst 1993, að umgengni A og dóttur hans skyldi ekki njóta við að svo stöddu. Var það mál til meðferðar hjá embætti sýslumannsins í rétt 12 mánuði. Þar af var málið til umsagnar hjá barnaverndarnefnd Garðabæjar fyrst frá 17. september 1992 til 16. mars 1993 og síðan aftur frá 5. apríl 1993 til 12. maí 1993, er sýslumaðurinn í Hafnarfirði ítrekaði ósk sína um það að barnaverndarnefnd Garðabæjar gæfi umsögn um það, hvort rétt væri að koma á umgengni og þá með hvaða hætti. Ég sé ekki að tilefni sé til þess að gagnrýna rekstur málsins þennan tíma af hálfu embættis sýslumanns.

2.2.

Eins og fram kemur í III. kafla hér að framan, leitaði A á ný til sýslumannsins í Hafnarfirði 21. janúar 1994. Voru málsaðilar þá sammála um að leita eftir mati sálfræðings á aðstæðum foreldra og barnsins og vilja barnsins svo og eftir afstöðu hans til þess, hvort það væri andstætt hagsmunum barnsins að umgangast föður sinn. Skilaði sálfræðingurinn niðurstöðum sínum til sýslumannsins í Hafnarfirði í skýrslu, dags. 21. apríl 1994, en aðilum var send skýrslan í póstkröfu, þar sem ákveðið hafði verið að þeir skyldu bera kostnað af öflun hennar. Þá kemur fram í gögnum málsins, að við fyrirtekt þess 5. maí 1994 hefði lögmaður móður barnsins upplýst, að móðirin og fjölskylda hennar hefðu flutt til Danmerkur. Ekki kemur fram, hvenær lögmaður konunnar fékk vitneskju um þessa ráðstöfun móður barnsins. Verður á því að byggja, að sýslumaðurinn í Hafnarfirði og A hafi ekki fengið upplýsingar um flutninginn fyrr en á nefndum fundi. Það er því ljóst, að A gafst ekki tækifæri til þess að tjá sig um flutning dóttur sinnar úr landi og þar á meðal að bera málið undir sýslumanninn í Hafnarfirði, eins og hann átti skýlausan rétt til samkvæmt 40. gr. barnalaga nr. 20/1992. Setti flutningur barnsins úr landi málið nokkuð úr þeim farvegi, sem það hafði verið í, og var fyrirsjáanlegt, að það myndi hafa verulega þýðingu fyrir framgang málsins og ákvörðun á inntaki umgengnisréttarins.

Eins og fram kemur í upphafi þessa álits, leitaði A til mín 11. maí 1994. Var málið þá til meðferðar hjá embætti sýslumannsins í Hafnarfirði, en hafði eins og áður segir tekið óvænta stefnu. Í VI. kafla hér að framan er gangur málsins rakinn frá þessum tíma, eins og honum er lýst í úrskurði sýslumannsins í Hafnarfirði 7. júní 1995. Fram kemur í úrskurði sýslumannsins, að á þessu tímabili hafi, við boðaða fyrirtekt málsins 17. maí og 13. júlí 1994, ekki verið mætt af hálfu mannsins. Við fyrirtekt málsins 18. ágúst 1994 hafi verið mætt af hálfu mannsins og upplýst, að A væri ekki búinn að greiða fyrir matsgerðina. Var málinu þá frestað fram í september 1994 og í nóvember 1994 tilkynnti lögmaður A embætti sýslumannsins í Hafnarfirði, að hann hefði lokið afskiptum sínum af málinu. Var málið ekki tekið fyrir á ný fyrr en í mars 1995, er A greiddi sinn hluta af kostnaði af öflun áður nefndrar sálfræðiskýrslu M, en aðilar höfðu verið sammála um að afla hennar við upphaf málsins.

Samkvæmt framansögðu varð röskun á rekstri málsins í maí 1994, þegar upplýst var, að móðir barnsins hefði flutti með fjölskyldu sinni til Danmerkur. Varð það ásamt öðrum atvikum, sem aðila málsins varða, þar á meðal A sjálfan, til þess að tefja meðferð málsins. Af því athuguðu er það skoðun mín, að rekstur málsins af hálfu sýslumannsins í Hafnarfirði gefi ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.

3.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið felldi úr gildi úrskurð sýslumannsins í Hafnarfirði frá 16. ágúst 1993 með úrskurði sínum 20. desember 1993. Samkvæmt 37. gr. barnalaga nr. 20/

1992 er úrlausn um ágreining foreldra út af umgengnisrétti falin sýslumönnum og geta aðilar skotið úrlausn sýslumanns til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sbr. 74. gr. laganna.

Samkvæmt almennum reglum stjórnisýsluréttarins er gert ráð fyrir því, að æðra stjórnvald geti, í úrskurði í kærumáli, vísað máli frá, fellt ákvörðun lægra stjórnvalds úr gildi eða eftir atvikum tekið nýja ákvörðun í málinu. Ég tek undir það með dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, að vegna réttaröryggis sé mikilvægt, að fjallað sé um ágreining út af umgengni á tveimur stjórnisýslustigum. Er einnig vikið að þessum sjónarmiðum í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að barnalögum nr. 20/1992 (Alþt. 1991, A-deild, bls. 1149). Í máli því, sem hér um ræðir, ákvað sýslumaðurinn í Hafnarfirði að umgengnisréttar nyti ekki við að svo stöddu. Í því fólst, að ekki var kveðið á um inntak umgengnisréttarins. Féllst dóms- og kirkjumálaráðuneytið ekki á það mat sýslumannsins í Hafnarfirði, „að víkja frá grundvallarreglu barnalaga um rétt foreldris og barns til umgengni“. Ekki er að öðru leyti tilefni til þess að fjalla hér sérstaklega um þá ákvörðun ráðuneytisins, að fella úrskurð sýslumannsins í Hafnarfirði úr gildi. Ég tek á hinn bóginn undir það með dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, að rétt hefði verið að kveða á um það í úrskurðinum, að málinu væri vísað til sýslumannsins í Hafnarfirði til nýrrar ákvörðunar og að rétt sé, að slíkur háttur verði hafður á í framtíðinni.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 27. janúar 1995 er þeirri skoðun ráðuneytisins lýst, að „úrskurðir um umgengnisrétt til bráðabirgða verði ekki byggðir á 4. mgr. 37. gr. barnalaga í öðrum tilvikum en þeim, þegar forsjármál er til meðferðar. . .“ 4. mgr. 37. gr. barnalaga nr. 20/1992 er svohljóðandi:

„Meðan forsjármál er til meðferðar getur sýslumaður að kröfu þess foreldris, sem barn býr ekki hjá, ákveðið umgengni barns við það til bráðabirgða samkvæmt meginreglum 1. og 3. mgr. uns forsjármálinu hefur verið ráðið til lykta.“

Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 20/1992, kemur fram, að ákvæðið sé nýmæli og að þar sé kveðið á um bráðabirgðaskipan umgengnisréttar þeim til handa, sem barn býr ekki hjá, þangað til forsjármáli sé ráðið til lykta og „eftir atvikum umgengnisskipan er komið á í kjölfar þess“. (Alþt. 1991, A-deild, bls. 1173.) Af orðalagi ákvæðisins og skýringum við það er ljóst, að ákvæði 4. mgr. 37. gr. barnalaga nr. 20/1992 á fyrst og fremst við, þegar forsjármáli hefur ekki verið ráðið til lykta. Af þeim sökum tel ég ekki efni til að gagnrýna framangreinda afstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Þá kemur einnig fram í skýringum ráðuneytisins, að í eðli sínu séu úrskurðir um umgengnisrétt samkvæmt 3. mgr. 37. gr. barnalaga nr. 20/1992, sem kveðnir séu upp til skamms tíma, bráðabirgðaúrskurðir. Ég get fallist á þetta með ráðuneytinu.

VIII.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki sé tilefni til þess, að gagnrýna þann tíma, sem mál A var til meðferðar hjá embætti sýslumannsins í Hafnarfirði, fyrst frá 17. ágúst 1992 til 16. ágúst 1993 og síðan á ný frá 21. janúar 1994 til 7. júní 1995. Þá er ég sammála því, sem fram kemur skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 27. janúar 1995, að rétt hefði verið, er ráðuneytið felldi úr gildi úrskurð sýslumannsins í Hafnarfirði frá 16. ágúst 1993 með úrskurði sínum 20. desember 1993, að málinu hefði verið vísað til nýrrar meðferðar sýslumannsins í Hafnarfirði. Ekki er ástæða til annarra athugasemda í tilefni af meðferð umrædds máls hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu.“

- 7.3. Umgengnisréttur foreldra og barna. Aðgangur að gögnum máls.
 Frumkvæðisskylda stjórnvalds til að veita aðgang að gögnum í barnaverndarmáli.
 Ákvæði stjórnslulaga um aðgang að gögnum máls.
 Rannsóknarregla. Þýðing gagna fyrir úrlausn máls.
 (Mál nr. 1383/1995)

A kvartaði yfir því, að barnaverndarráð hefði synjað afhendingu myndbandsspólu með viðtali sálfræðings við son hennar, D, sem notað hefði verið sem gagn í máli um umgengnisrétt hennar við D, og að barnaverndarráð hefði neitað að kveða upp úrskurð um synjun á afhendingu myndbandsins. Loks kvartaði A yfir því, að E, sálfræðingur sá sem tók viðtalið við D, hefði neitað að afhenda henni myndbandsspóluna. Umboðsmaður ákvað að taka þann þátt í kvörtun A ekki til sérstakrar athugunar, enda hefði E rætt við D í starfi sínu fyrir barnaverndarnefnd og hefðu stjórnvöld, í þessu tilviki barnaverndarráð, ákveðið að myndbandspólan teldist ekki til gagna málsins.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, einkum að því er laut að úrskurðum barnaverndarnefnda og barnaverndarráðs og rétti málsaðila til að kynna sér mál og fá aðgang að gögnum þeim sem byggt er á við úrlausn þess. Umboðsmaður tók fram, að löggin væru sérlæg gagnvart stjórnslulögum nr. 37/1993 og mæltu fyrir um frumkvæðisskyldu barnaverndaryfirvalda að kynna aðilum þau skriflegu gögn sem byggt yrði á við úrlausn máls. Á hinn bóginn mælti 15. gr. stjórnslulaga fyrir um rétt aðila til að óska eftir aðgangi að öllum þeim gögnum sem mál varða. Með hliðsjón af 2. mgr. 2. gr. stjórnslulaga og þeim sjónarmiðum sem löggin byggjast á, taldi umboðsmaður að ákvæði laga nr. 58/1992 yrðu að víkja fyrir ákvæðum stjórnslulaga, að svo miklu leyti sem sérlæggin mæltu fyrir um lakari réttarstöðu málsaðila en ákvæði stjórnslulaga gerðu ráð fyrir, en ef sérlæg geymdu strangari málsmeðferðarreglur gengju þau fyrir ákvæðum stjórnslulaga.

Um það, hvað telja skyldi til gagna máls í skilningi 15. gr. stjórnslulaga, tók umboðsmaður fram að þar væri ekki einungis átt við skjöl, heldur öll gögn sem málið varða, svo sem myndir, teikningar, hljóð- og myndbandsupptök. Með vísan til 10. gr. stjórnslulaga, um rannsóknarreglu stjórnsluréttar, tók umboðsmaður það fram, að af reglunni leiddi að stjórnvöldum bæri að takmarka rannsókn við það mál sem til úrlausnar væri hverju sinni, en afla allra upplýsinga sem nauðsynlegar væru til úrlausnar máls. Í barnaverndarmálum væru atvik oft upplýst með umsögnum sérfræðinga og gögnum frá aðilum og bæri barnaverndaryfirvöldum að taka á móti öllum gögnum frá aðilum sem almennt væru til þess fallin að upplýsa mál.

Umboðsmaður féllst á þá skýringu barnaverndarráðs, að ráðinu væri heimilt að vísa frá, án úrskurðar, gögnum óviðkomandi máli því sem til úrlausnar væri, enda væri það í samræmi við þá grundvallarreglu stjórnsluréttar að skylda til að kveða upp formlega úrskurði væri ekki viðtækari en mælt er í lögum. Hins vegar yrði slík frávísun að byggjast á þeim forsendum að gögn væru málinu óviðkomandi. Slíka ákvörðun bæri að taka hið fyrsta eftir athugun á umræddum gögnum. Hefði barnaverndarráð talið, eftir skoðun myndbandsspólunnar, að hún snerti ekki umgengnisréttarmál A hefði ráðinu borið að vísa gagninu frá hið fyrsta. Það hefði hins vegar ekki verið gert.

Umdeild myndbandsspóla geymdi könnun á tengslum og afstöðu D til kynmóður sinnar, A. Taldi umboðsmaður, eftir athugun á myndbandi þessu, að efni myndbandsins, sem laut að tengslamyndun D við móður sína, hefði snert úrlausnarefni málsins. Hefði barnaverndarráði því borið að taka við myndbandsspólunni, sem fósturforeldrar D afhentu ráðinu, og fara með sem gagn í málinu. Af því leiddi, að barna-

verndarráði bar að kveða upp úrskurð, ef það ætlaði að synja A um aðgang að myndbandsspólunni á grundvelli 16. eða 17. gr. stjórnsýslulaga, sbr. 46. gr. laga nr. 58/1992.

I.

Hinn 1. mars 1995 leitaði til mín X, héraðsdómslögmaður, og bar fram kvörtun fyrir hönd A, yfir þeirri ákvörðun barnaverndarráðs, að synja um afhendingu myndbandsspólu með viðtali E, sálfræðings og starfsmanns barnaverndarnefndar H, við son A, D, sem gagns í máli vegna umgengnisréttar A og þriggja sona hennar, svo og yfir synjun E um afhendingu sömu myndbandsspólu. Þá kvartar A yfir því, að barnaverndarráð hafi synjað að kveða upp úrskurð um rétt hennar til að fá umrædda myndbandsspólu afhenta.

II.

Málsatvik eru þau, að hinn 27. maí 1994 kvað barnaverndarnefnd H, í kjölfar forsjárviptingar, upp úrskurð um umgengni A við þrjá syni hennar, B, C og D. A skaut þessum úrskurði til barnaverndarráðs með símskeyti 8. júní 1994. Barnaverndarráð ákvað meðal annars að leita eftir afstöðu fósturforeldra drengjanna til krafna A um rýmkaða umgengni. Af hálfu barnaverndarnefndar H var T, héraðsdómslögmaður, fenginn til að aðstoða fósturforeldrana og kom lögmaðurinn á fundi barnaverndarráðs. Á fundi ráðsins 4. janúar 1995 lagði T fram myndbandsspólu með viðtali við D. Myndbandið hafði T fengið hjá E. Hafði E átt viðtalið við D um haustið 1994. Barnaverndarráð skoðaði myndbandið á fundi sínum 18. janúar 1995. Segir meðal annars svo í fundargerð ráðsins frá þeim degi:

„Myndbandsspóla með viðtali [E], sálfræðings við [D] skoðuð.

Málið er rætt og ákveðið að afla upplýsinga um líðan [B] og [C] á leikskólum þeirra.

Tekin er ákvörðun um það að skipa [S], sálfræðing, talsmann [D] þar sem ráðinu þykir augljóst að drengurinn er í vanda.“

Í kvörtuninni segir lögmaður A, að myndband þetta hafi verið merkt sem gagn nr. 26 í málinu hjá barnaverndarráði. Kveðst lögmaðurinn hafa talið, að hann fengi myndbandið í hendur til skoðunar með A að lokinni skoðun barnaverndarráðs, en raunin hafi orðið önnur.

Hinn 27. janúar 1995 ritaði lögmaður A barnaverndarráði bréf. Krafðist hann þar formlega afhendingar á myndbandsspólunni, en að öðrum kosti rökstudds úrskurðar ráðsins um synjun um aðgang að henni. Í svari barnaverndarráðs, dags. 27. janúar 1995, segir meðal annars:

„Með bréfi [E], aðst. félagsmálastjóra í [H] til Barnaverndarráðs, dagsettu 25. janúar 1995, sbr. meðfylgjandi ljósrit merkt nr. 25, var óskað eftir því að myndbandsspóla með viðtali hans við [D] verði endursend. Viðtalið hafi verið tekið upp sem vinnugagn vegna vinnslu málsins hjá Barnaverndarnefnd [H] en ekki sem gagn í máli fyrir úrskurðaraðila eða dómstóla. Myndbandið hafi verið lagt fram á fundi Barnaverndarráðs án samráðs við [E] og telji hann að þarna hafi verið um mistök að ræða og óski eftir því að fá spóluna senda þá þegar.

Talið var að taka yrði tillit til þeirra sjónarmiða sem komu fram í bréfi [E] og var myndbandspólan send til hans, sbr. meðfylgjandi ljósrit af bréfi Barnaverndarráðs, merkt nr. 26.“

Í tilvitnuðu bréfi barnaverndarráðs til E, dags. 25. janúar 1995, segir meðal annars svo:

„Hjálagt sendist myndbandsspóla með viðtali þínu við [D] [. . .]

Taka verður tillit til þeirra sjónarmiða sem koma fram í bréfi yðar. Barnaverndarráð mun væntanlega ekki byggja niðurstöðu í málinu á myndbandi þessu, þar sem það var lagt fram fyrir mistök.“

Lögmaður A ritaði barnaverndarráði bréf á ný hinn 31. janúar 1995. Þar mótmælti hann afgreiðslu málsins, auk þess að ítreka kröfu sína um úrskurð. Í bréfi lögmannsins segir meðal annars:

„Skv. 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, sbr. 4. mgr. 49. gr. sömu laga, og skv. 8. gr. reglugerðar um starfsháttu barnaverndarráðs nr. 49/1994, er barnaverndarráði skylt að kveða upp rökstuddan úrskurð ef neita á aðilum máls um gagn sem lagt hefur verið fram í málinu.

Ég krefst þess að slíkur úrskurður verði kveðinn upp.

Það er ljóst að umrædd myndbandsspóla inniheldur viðtal starfsmanns barnaverndarnefndar [H] við [D]. Skv. bréfi starfsmannsins dags. 25. janúar 1995 til barnaverndarráðs var viðtalið tekið upp vegna vinnslu málsins hjá barnaverndarnefnd [H].

Þá er ljóst að umrædd myndbandsspóla var afhent lögmanni fósturforeldra [D] eða þeim lögmanni sem var fenginn inn í þetta tiltekna mál fyrir atbeina barnaverndarnefndar. Það er ómögulegt að ímynda sér hvað starfsmaður barnaverndarnefndar [H] hefur ætlað lögmanninum að gera við spóluna annað en að nota hana í málinu með einum eða öðrum hætti. Starfsmaðurinn hefði væntanlega aldrei afhent spóluna ef hann hefði ekki talið að þessar upplýsingar gætu með einum eða öðrum hætti haft bein áhrif á niðurstöðu þess máls sem lögmaðurinn var að vinna með. Spólan var lögð fram í málinu af lögmanninum án nokkurra fyrirvara og hefur barnaverndarráð þegar kynnt sér efni hennar. Viðbrögð ráðsins voru meðal annars [þau] að skipa barninu sérstakan talsmann svo útilokað er annað en að draga þá ályktun að efnið hafi haft einhver áhrif á afstöðu ráðsmanna til málsins. Við þessar aðstæður hlýtur að vera útilokað fyrir málsaðila að afturkalla þetta gagn í málinu. Afstaða starfsmanna barnaverndarnefndar [H] getur ekki breytt nokkru hér um. Ef starfsmenn telja lögmanninn hafa farið út fyrir heimildir sínar þá verða þeir að eiga það við hann. Ég get þó ekki séð að barnaverndarnefnd hefði nokkurn tíma getað leynt barnaverndarráði þessum tilteknu upplýsingum, hvort sem þetta er kallað vinnugagn eða ekki, og ég verð að telja að barnaverndarnefnd hafi verið skylt að hafa frumkvæði að því að barnaverndarráð fengi spóluna í hendur.

Ég get ekki skilið lög um vernd barna og ungmenna um úrskurðarvald í barnaverndarmálum öðru vísi en svo að barnaverndarnefnd sé skilyrðislaust skylt að afhenda barnaverndarráði öll gögn barnaverndarmáls. Þessi gögn geta að sjálfsögðu verið [af] ýmsum toga og barnaverndarnefnd getur haft uppi skoðanir á því hvort veita eigi aðilum máls aðgang að gögnunum eða ekki. Þessar skoðanir nefndarinnar eru svo háðar endurskoðun ráðsins. Barnaverndarráð á sjálft að meta hvort gögn séu þess eðlis að neita eigi aðilum um afhendingu þeirra eða aðgang að þeim. Slíkt ber ekki að gera nema í afmörkuðum undantekningartilvikum eins og berlega kemur fram í barnaverndarlögum og enn frekar í stjórnisýslulögum.

Ég tel því fráleitt að starfsmaður barnaverndarnefndar geti yfirleitt ákveðið að halda eftir einhverjum gögnum sem snerta með beinum hætti mál sem er til meðferðar hjá barnaverndarráði, hvað þá kallað til baka einhver gögn sem þegar hafa verið lögð fram á fundi ráðsins.“

Bréf þetta var tekið fyrir á fundi barnaverndarráðs 1. febrúar 1995. Í fundargerð ráðsins frá þeim degi kemur eftirfarandi fram:

„Barnaverndarráð hefur ekkert við það að athuga fyrir sitt leyti að lögmaður [A] fái að sjá umrætt myndband með viðtali [E], sálfræðings, við [D]. Í viðtalinu kemur ekkert nýtt fram varðandi óskir og líðan drengsins. Þar má sjá að hann á í vanda eins og fram hefur komið í þeim athugunum sem Barnaverndarráð hefur sjálft staðið fyrir í máli þessu. Hinsvegar liggur nú fyrir að myndbandið verður ekki notað sem gagn í máli þessu þar sem ekki lá fyrir samþykki sálfræðingsins sem tók viðtalið við barnið. Er því ekki ástæða til að kveða upp úrskurð á grundvelli 4. mgr. 46. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992 eins og farið er fram á af hálfu lögmannsins.“

Í framhaldi af þessu ritaði lögmaður A E bréf, dags. 13. og 20. febrúar 1995, með ósk um að hann leyfði A að skoða myndbandið. Í svari E, dags. 21. febrúar 1995, segir meðal annars:

„Umrædd myndbandspóla var gerð sem „vinnugagn“ eða „minnispunktar“ fyrir undirritaðann en ekki sem gagn í máli fyrir barnaverndaryfirvöld eða dómstóla. Ef svo væri hefði annað vinnulag verið viðhaft. Nánar tiltekið var um að ræða efnivið sem undirritaður taldi sig þurfa til þess að vega og meta ákveðna sálfræðilega þætti hjá drengnum í samhengi við tiltekna aðra þætti málsins. Einnig skal á það bent að sem „minnispunktar“ hefur myndbandspóla þessi ekki verið lögð fyrir barnaverndarnefnd [H]. Myndbandspólan fór sökum mistaka úr höndum undirritaðs og var ranglega skráð sem gagn í máli hjá barnaverndarráði. Misskilningur þessi hefur nú verið leiðréttur. Myndbandspólan hefur því hvergi verið lögð fram sem gagn í málinu og ekki haft neitt formlegt vægi.“

Beiðni yðar um afhendingu ofangreindrar myndbandsspólu er synjað.“

Í kvörtuninni tekur lögmaður A það fram, að sú leið, að leita til E um afhendingu myndbandsspólunnar, hafi ekki verið farin sökum þess, að talið hafi verið skylt að leita til barnaverndarnefndar H með málið, heldur einungis til þess að reyna að finna friðsamlega lausn á því. Þá segir í kvörtuninni:

„Lögð er áhersla á að Barnaverndarnefnd [H] fékk lögmann til þess að starfa að þessu tiltekna máli, þ.e. þeirri umgengnisréttardeilu sem rekin er fyrir Barnaverndarráði Íslands. Var lögmanninum fengin myndbandspóla og var sú póla lögð fram á fundi Barnaverndarráðs Íslands. Lýsti lögmaðurinn því á fundi hjá Barnaverndarráði að [E] hefði látið sig hafa myndbandið m.a. til þess að sýna það [G], sálfræðingi Barnaverndarráðs Íslands. Umbj. minn telur að hún eigi skilyrðislaust að fá öll þau gögn sem lögð eru fram á fundi Barnaverndarráðs Íslands í málinu nema hinar sérstöku undantekningarreglur barnaverndarlaga eigi við. Ef Barnaverndarráð telji þessar undantekningarreglur eiga við þá verði ráðið að kveða upp rökstuddan úrskurð um synjun á kröfu aðila um aðgang að gögnum.“

Umbj. minn telur afstöðu sálfræðings barnaverndarnefndar ekki breyta neinu hér um. Er sérstaklega vísað til þess sem áður var rakið um það hvernig gagnið var lagt fram. Þá telur umbj. minn ljóst að Barnaverndarráð Íslands hljóti að hafa óskertan aðgang að öllum gögnum sem barnaverndarnefndir kunna að hafa í fórum sínum og sem snerta með einum eða öðrum hætti mál sem er í gangi hjá Barnaverndarráði. Barnaverndarráð fær til þess að byrja með öll gögn sem liggja til grundvallar kærðri ákvörðun. Hér var kærð ákvörðun um umgengni við barn í fóstri sem barnaverndarnefnd ber ákveðna ábyrgð á og hefur ýmsum skyldum að gegna við. Sökum þess eftirlitshlutverks hlýtur nefnd yfirleitt að halda áfram að safna upplýsingum um barn eftir að úrskurðað er um umgengni. Ég er þeirrar skoðunar að barnaverndarnefnd sé

skylt að láta Barnaverndarráði í té öll þau gögn sem kunna að berast nefnd, meðan mál er í gangi hjá ráðinu, sem varða barnið og geta haft áhrif á endanlega niðurstöðu Barnaverndarráðs. Ég legg áherslu á þá sérstöðu stjórnsluákvæðana í barnaverndarmálum að yfirleitt er miðað við þá stöðu sem upp er komin á hverjum tíma þegar úrskurðað er. Úrlausnaraðili á áfrýjunarstigi miðar þannig ekki einungis við þau atvik eða þá aðstöðu sem lá til grundvallar kærðri ákvörðun, heldur verður að taka mið af þeirri stöðu sem málið er í á úrskurðardegi.

Barnaverndarnefnd geti ekki haldið því fram að Barnaverndarráð Íslands hafi ekki aðgang að gögnum sem nefndin aflí eða neitað ráðinu um gögn, hvort svo sem þau eru kölluð vinnugögn eða annað.

Þá getur umrædd myndbandspóla ekki einungis verið „vinnugagn“ eða „minnis-punktur“ fyrir starfsmann Barnaverndarnefndar [H]. Myndbandsspólan var orðin gagn sem gat haft áhrif á úrlausn þessa tiltekna máls um leið og lögmanni þeim sem nefndin fékk í málið var fengin spólan.“

III.

Ég ritaði barnaverndarráði bréf 10. mars 1995 og óskaði eftir því, með vísan til 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. Svar barnaverndarráðs barst mér, ásamt gögnum málsins, 31. mars 1995. Segir þar meðal annars:

„Eins og fram kemur í kvörtuninni er efni hennar „- Synjun á afhendingu gagns“ en þar er um að ræða myndband sem tilgreint er í bréfi yðar. Einnig kemur fram í kvörtuninni að myndband þetta hafi verið lagt fram í máli [A] sem barst Barnaverndarráði þann 9. júní 1994 og að það hafi verið merkt sem gagn nr. 26 í málinu. Í bókun á fundi Barnaverndarráðs þann 4. janúar sl. kemur fram að lögmaður fósturforeldra drengsins [D] hafi lagt fram umrætt myndband. Engin afstaða hafði þá verið tekin til þess hvort myndbandið yrði notað sem gagn í málinu enda lá ekkert fyrir um efni þess annað en að á því væri viðtal [E], sálfræðings og starfsmanns Barnaverndarnefndar [H] við drenginn. Þegar fyrir lá að sálfræðingurinn gerði athugasemdir við að myndbandið yrði notað sem gagn í málinu og í ljós hafði komið við skoðun Barnaverndarráðs að viðtalið hafði enga þýðingu fyrir úrlausn málsins var ákveðið að myndbandið yrði ekki notað sem gagn í málinu eins og fram kemur í fundargerð Barnaverndarráðs frá 1. febrúar sl. Það sjónarmið lögmanns [A] sem fram kemur í kvörtuninni að hér sé um að ræða gagn í umræddu máli er því á misskilningi byggt. Hvergi kemur fram í fundargerð eða í öðrum gögnum málsins að myndbandið hafi verið lagt fram í málinu sem gagn nr. 26 og er því sú fullyrðing í kvörtuninni einnig á misskilningi byggð.

Þá er kvartað undan því að synjað hafi verið að kveða upp úrskurð um kröfu lögmannsins um afhendingu á umræddu myndbandi. Því er til að svara að í 4. mgr. 46. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992, sbr. 4. mgr. 49. gr. sömu laga, er kveðið á um skyldu Barnaverndarráðs til að láta í té öll skrifleg gögn sem byggt er á við úrlausn málsins. Eins og rakið hefur verið hér að framan var ákveðið að umrætt myndband yrði ekki notað sem gagn í málinu. Af því leiðir að ekki verður byggt á efni þess við úrlausn málsins. Í sömu lagagrein segir að skylt sé að kveða upp rökstuddan úrskurð ef gögn verða ekki afhent vegna nánar tiltekinna atvika en telja verður augljóst að þar er aðeins átt við gögn málsins. Taldi Barnaverndarráð því ekki ástæðu til að kveða upp úrskurð á grundvelli 4. mgr. 46. gr. laganna eins og fram kemur í bókun Barnaverndarráðs frá 1. febrúar sl.

[. . .] Barnaverndarráð getur engan veginn fallist á það sjónarmið sem virðist

koma fram í umræddri kvörtun að Barnaverndarnefnd [H] hafi meinað Barnaverndarráði aðgangi að tilgreindu myndbandi. Í fyrsta lagi liggur fyrir að Barnaverndarráð kallaði ekki eftir umræddu gagni en þótti rétt að ganga úr skugga um þýðingu þess fyrir málið með því að skoða það í framhaldi af því að lögmaður fósturforeldra lagði myndbandið fram á fundi ráðsins. Í öðru lagi væri sú niðurstaða fráleit að Barnaverndarráð tæki gagnrýnislaust við öllum gögnum án þess að meta hvort þau eru haldbær sem sönnunargögn í viðkomandi máli. Má í því sambandi benda á heimildir dómara til að synja um sönnunarfærslu í einkamáli samkvæmt 3. mgr. 46. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Í þriðja lagi er ljóst að Barnaverndarráð ber ábyrgð á því að mál sé nægjanlega vel upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 2. mgr. 18. gr. og 1. mgr. 43. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992, sbr. 4. mgr. 49. gr. sömu laga. Á grundvelli þessara lagagreina metur ráðið hvaða gagna beri að afla og á hvaða gögnum verður byggt við úrlausn málsins. Þegar það mat liggur fyrir ber að veita aðilum málsins aðgang að þeim gögnum í samræmi við lagaákvæði þar um, sbr. umfjöllun hér að framan um aðgang að gögnum og túlkun á 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992 í því sambandi.“

Með bréfi, dags. 4. apríl 1995, gaf ég lögmanni A kost á því að gera athugasemdir við bréf barnaverndarráðs. Athugasemdir lögmannsins bárust mér 10. apríl 1995. Í tengslum við það, hvort myndbandið gæti talist hafa þýðingu við úrlausn umgengnisréttarmálsins, benti lögmaðurinn sérstaklega á, að barnaverndarráð hefði skipað barninu sérstakan talsmann, eftir að það hafði skoðað myndbandið.

Ég ritaði barnaverndarnefnd H bréf 2. maí 1995 og óskaði þess, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nefndin léti mér í té umrædda myndbandsspólu eða afrit hennar. Voru það tilmæli mín til nefndarinnar, að myndbandsspólan yrði send skrifstofu minni eigi síðar en 8. maí 1995. Jafnframt óskaði ég upplýsinga um það, hvort umrædd myndbandstaka hefði farið fram í starfi E hjá barnaverndarnefndinni.

Hinn 31. maí 1995 var myndbandsspólan afhent skrifstofu minni af hálfu starfsmanns barnaverndarnefndar H. Var þeim upplýsingum komið munnlega á framfæri, að könnun sú, er fram færi í viðtali E við D á myndbandsspólunni, beindist að því, hvort drengurinn gæti myndað djúp tengsl, þ.e. ekki aðeins yfirborðstengsl. Þá kom fram, að lögmaður fósturforeldra D hefði á sínum tíma óskað eftir því að fá myndbandsspóluna í hendur, til þess að sýna hana sálfræðingi barnaverndarráðs.

Hinn 9. mars 1995 gekk úrskurður barnaverndarráðs um kröfu A um rýmkaða umgengni við syni hennar, B og C, en hinn 22. júní 1995 um D.

IV.

Samkvæmt 4. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, gilda ákvæði 42.–43. gr. og 45.–46. gr. laganna um málsmeðferð fyrir barnaverndarráði að öðru leyti en því, er greinir í 1.–3. mgr. 49. gr. Í 1. mgr. 45. gr. laga nr. 58/1992 segir, að ekki verði gripið til ákveðinna úrræða, nema að undangengnum úrskurði barnaverndarnefndar eða eftir atvikum barnaverndarráðs. Samkvæmt ákvæðinu skal þannig kveðinn upp úrskurður, þegar beita á úrræðum án samþykkis foreldra samkvæmt 24. gr. laganna, um forsjárviptingu samkvæmt 25. gr., um umgengnisrétt og samskipti foreldra við barn í fóstri eða að halda skuli dvalarstað barns leyndum, sbr. 3.–5. mgr. 33. gr., um þá ósk foreldra, sem samþykkt hafa fóstur, að fóstursamningi verði rift, sbr. 35. gr., um dvalarstað barns, sbr. 4. mgr. 40. gr. laganna, og loks um rétt aðila til aðgangs að gögnum máls, sbr. 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992.

Ákvæði 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992 hljóðar svo:

„Barnaverndarnefnd skal með nægilegum fyrirvara láta aðilum í té öll skrifleg gögn sem byggt er á við úrlausn málsins. Nefndin getur ákveðið með rökstuddum úrskurði að tiltekin gögn skuli ekki afhent ef það skaðar hagsmuni barnsins eða heitið hefur verið trúnaði. Á sama hátt getur nefndin ákveðið að aðilar geti kynnt sér gögn án þess að þau verði afhent.“

Í 8. gr. reglugerðar nr. 49/1994, um starfsháttu barnaverndarráðs, er fjallað ítarlegar um afhendingu gagna svo og takmarkanir þar að lútandi, en ákvæðið hljóðar svo:

„Barnaverndarráð skal með nægilegum fyrirvara hafa frumkvæði að því að láta aðilum í té afrit af öllum skriflegum gögnum máls.

Barnaverndarráði er þó heimilt að ákveða með rökstuddum úrskurði að tiltekin gögn skuli ekki afhent. Á það einkum við í þeim tilvikum þegar raunveruleg hættu telst vera fyrir hendi vegna hagsmuna barns eða vegna sambands þess og foreldra, að aðilar fái þau í hendur, svo sem skýrslur sérfræðinga, sem byggjast á upplýsingum er þeir hafa aflað í samtölum við börn eða gögn með upplýsingum sem ætla má að reynst gætu hættulegar aðila sjálfum eða öðrum. Í þessum tilvikum ber þó ætíð að hafa að leiðarljósi meginregluna, sbr. 1. mgr. um rétt aðila til aðgangs að gögnum.

Einnig er barnaverndarráði heimilt á sama hátt að úrskurða að aðilar geti kynnt sér gögn án þess að þau verði afhent.“

Samkvæmt 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gilda lögin um stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga, þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Lögin gilda því um meðferð mála, þegar barnaverndaryfirvöld taka ákvörðun um rétt foreldris til umgengni við barn sitt.

Samkvæmt 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 á aðili máls rétt til þess að kynna sér skjöl og önnur gögn, er mál hans varða. Þá er í 16. og 17. gr. stjórnarsýslulaga fjallað um heimildir stjórnvalds til þess að undanþiggja eða takmarka aðgang málsaðila að tilteknum gögnum, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Í 1. málslíð 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992 er fjallað um skyldu barnaverndarnefndar, og eftir atvikum barnaverndarráðs, til þess að láta aðilum máls, að eigin frumkvæði og með nægilegum fyrirvara, í té öll skrifleg gögn, sem byggt er á við úrlausn málsins. Í 2. málslíð 4. mgr. 46. gr. laganna er mælt fyrir um heimild barnaverndarnefndar og barnaverndarráðs til þess að synja um afhendingu ákveðinna gagna. Þá er barnaverndarnefnd og barnaverndarráði einnig heimilt á sama hátt að ákveða, að aðilar geti kynnt sér gögn, án þess að þau verði afhent.

Í 1. málsl. 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992 er þannig kveðið á um frumkvæðisskyldu barnaverndarnefndar eða barnaverndarráðs til þess að láta aðilum máls í té öll gögn, *sem byggt verður á við úrlausn málsins*. 15. gr. stjórnarsýslulaga veitir aftur á móti aðilum rétt til þess að kynna sér skjöl og önnur gögn, *er málið varða*. Í 1. málsl. 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga er frumkvæðisskyldan samkvæmt orðanna hljóðan takmörkuð við „skrifleg gögn“, sem byggt er á við úrlausn málsins, en eftir ákvæði 15. gr. stjórnarsýslulaga á aðili máls ekki aðeins rétt til þess að kynna sér skrifleg skjöl þess, heldur einnig önnur gögn. Samkvæmt 15. gr. stjórnarsýslulaga er aðgangur aðila máls að gögnum ekki takmarkaður við þau gögn, sem úrlausn hlutaðeigandi máls byggist á. Ákvæðið veitir þannig víðtækari rétt til aðgangs að gögnum en felst samkvæmt orðanna hljóðan í ákvæði 1. málsl. 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, enda verður að hafa í huga, að þar er aðeins átt við frumkvæðisskyldu barnaverndaryfirvalda. Rétt er í þessu sambandi að benda á, að ákvæði 15. gr. stjórnarsýslulaga er að því leyti takmarkaðra en 1. málsl. 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, að 15. gr. gerir ráð fyrir, að aðili þurfi sjálfur að óska eftir því, að fá að kynna sér gögn málsins, en 1. málsl. 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga kveður hins vegar svo á, eins og áður greinir, að

barnaverndarnefnd eða barnaverndarráð skuli eiga frumkvæði að því, að aðilum máls verði kynnt þau gögn máls, sem niðurstaða verður byggð á. Í 8. gr. reglugerðar nr. 49/1994, um starfsháttu barnaverndarráðs, er frumkvæðisskylda ráðsins til þess að kynna aðilum gögn málsins ekki takmörkuð við gögn, sem „byggt er á við úrlausn málsins“, heldur á hún samkvæmt orðanna hljóðan, sbr. 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar, við um öll skrifleg gögn máls.

Eins og getið er um hér að framan, gilda bæði lög nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, og stjórnslulög nr. 37/1993 um meðferð barnaverndarráðs á máli þessu. Þar sem ákvæði þessara laga eru ekki alveg samhljóða, verður að greiða úr því, hvernig þau verða skýrð og eftir atvikum hvaða réttarreglur gangi fram, að því leyti sem löggin verða ekki samþýdd.

Í 2. mgr. 2. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 segir, að ákvæði annarra laga, sem hafi að geyma strangari málsmeðferðarreglur en löggin mæla fyrir um, haldi gildi sínu. Í athugasemdum í greinargerð við 2. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnslulögum nr. 37/1993, segir svo um ákvæði þetta:

„Fjöldmörg dæmi er þannig að finna um það í núgildandi lögum að gerðar séu mun strangari kröfur til stjórnvalda en ráð er fyrir gert í þessu frumvarpi. Það væri skref aftur á bak að afnema þessi lagaákvæði með almennum stjórnslulögum og því er sérstaklega tekið fram í 2. mgr. 2. gr. að þau lagaákvæði, sem hafa að geyma strangari reglur um málsmeðferð hjá stjórnvöldum en lög þessi mæla fyrir um, skuli halda gildi sínu. Þau sérákvæði í lögum, sem gera minni kröfur til stjórnvalda, þoka hins vegar fyrir hinum almennu ákvæðum í lögum þessum.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3284.)

Af 2. mgr. 2. gr. stjórnslulaga 37/1993 leiðir því, að ákvæði laga nr. 58/1992 víkja fyrir ákvæðum stjórnslulaga, að svo miklu leyti sem þau mæla fyrir um lakari réttarstöðu málsaðila en stjórnslulögin gera ráð fyrir. Að því leyti sem ákvæði laga nr. 58/1992 hafa aftur á móti að geyma strangari málsmeðferðarreglur, sem tryggja betur réttarstöðu málsaðila, ganga þau fram stjórnslulögum.

Í 15. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 er sem fyrr segir fjallað um aðgang aðila að gögnum máls. Þar kemur fram, að aðili máls eigi rétt á því að kynna sér „skjöl og önnur gögn er mál varða“. Til „gagna máls“ teljast því ekki einungis skjöl, heldur einnig önnur gögn, sem réttilega hafa verið lögð fram í máli. Verður því að telja, að t.d. myndir, teikningar, hljóð- og myndbandsupptökur o.fl., sem mál varða, teljist til gagna máls í skilningi stjórnslulaga. Samkvæmt 15. gr. stjórnslulaga á aðili máls rétt til aðgangs að slíkum gögnum, að svo miklu leyti sem ákvæði 16. og 17. gr. stjórnslulaga undanþiggja ekki eða takmarka slíkan aðgang.

Í 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, er aftur móti einungis mælt svo fyrir, að láta skuli aðila í té „öll skrifleg gögn sem byggt er á við úrlausn málsins“. Þar sem aðgangur aðila samkvæmt ákvæðum laga nr. 58/1992 takmarkast við „skrifleg gögn“, er ljóst, að stjórnslulögin ganga lengra að þessu leyti. Með hliðsjón af því, að heimild aðila til að kynna sér gögn máls, sem er til úrlausnar hjá stjórnvöldum, byggist meðal annars á því, að hann eigi rétt á að koma að sjónarmiðum sínum, leiðrétta upplýsingar og verja hagsmuni sína, áður en ákvörðun er tekin í máli, sem varðar hagsmuni hans, verður að telja með vísan til 2. mgr. 2. gr. stjórnslulaga, að ákvæði 1. málsl. 1. mgr. 15. stjórnslulaga gangi fram umræddum ákvæðum 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, þar sem þau hafa að geyma strangari málsmeðferðarreglu, sem er til þess fallin að tryggja betur réttarstöðu aðila.

Kemur þá næst til athugunar, hvaða upplýsingar og gögn teljist til „gagna máls“ í

skilningi stjórnáskýslulaga nr. 37/1993. Í því sambandi ber meðal annars að líta til 1. máls. 1. mgr. 15. gr. og 10. gr. stjórnáskýslulaga, sbr. 1. mgr. 43. gr. laga nr. 58/1992. Af 1. máls. 1. mgr. 15. gr. laganna er ljóst, að hér er einungis um að ræða skjöl og gögn, er *varða* það mál, sem til meðferðar er. Þá leiðir af 10. gr. stjórnáskýslulaga að stjórnvöld verða að sjá til þess að mál sé nægilega upplýst, áður en ákvörðun er tekin í því. Ber stjórnvöldum því að takmarka rannsókn við það mál, sem til úrlausnar er, og afla þeirra upplýsinga, sem nauðsynlegar eru til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því.

Þegar barnaverndaryfirvöld eiga í hlut, þá eru stjórnáskýslumál aðallega upplýst með sérstakri rannsókn á högum barns og tengslum þess við foreldra o.s.frv. Aðilar leggja í sumum tilvikum einnig fram gögn og tjá sig um málið. Eins og ég gerði grein fyrir í skýrslu minni frá árinu 1992, í máli nr. 596/1992 (SUA 1992:52), eiga aðilar og umboðsmenn þeirra almennt rétt á því að koma að gögnum og upplýsingum til þess að upplýsa málsatvik. Ber stjórnvaldi að taka á móti öllum gögnum frá aðilum, sem almennt eru til þess fallin að upplýsa mál. Stjórnvaldi ber hins vegar að hafna viðtöku á gögnum, sem eru óviðkomandi því stjórnáskýslumáli, er í hlut á. Þá ber þess að geta, að oft hafa barnaverndaryfirvöld þegar undir höndum upplýsingar, sem þýðingu geta haft við úrlausn máls. Slíkar upplýsingar geta t.d. legið fyrir vegna afgreiðslu á eldri málum sama aðila. Þá fara barnaverndarnefndir einnig með almennt eftirlit með aðbúnaði barna og geta haft afskipti af þeim með margskonar úrræðum. Við eftirlit barnaverndarnefnda og önnur afskipti af börnum safnast iðulega töluverðar upplýsingar fyrir hjá barnaverndarnefndum um hagi barna. Þegar mál barns kemur til ákvörðunar hjá stjórnvaldi, geta slíkar upplýsingar haft þýðingu við úrlausn málsins. Þegar svo stendur á, ber að draga upplýsingarnar inn í málið.

Þótt nánari afmörkun á því, hvað talist geti til „gagna máls“ í skilningi stjórnáskýslulaga, geti í sumum tilvikum verið erfiðleikum bundin, er þó ljóst, að ekki verður byggt á því, hvort niðurstaða máls komi beinlínis til með að byggjast á þeim, enda getur það ekki orðið fyllilega ljóst, hver þau gögn eru, fyrr en kemur að sjálfri úrlausn málsins. Nauðsyn á afmörkun á gögnum málsins liggur hins vegar fyrir strax í upphafi máls. Þá er einnig ljóst, að gögnum verður heldur eigi vísað frá á þeim grundvelli, að þar komi ekkert nýtt fram, varði þau umrætt stjórnáskýslumál á annað borð.

V.

Í álitinu mínu, dags. 22. ágúst 1995, voru niðurstöður um kvörtunarefni A eftirfarandi:

„Eins og fyrir greinir, er kvörtun A tvíþætt. Annars vegar lýtur hún að því, að barnaverndarráð hafi synjað um að kveða upp úrskurð um rétt hennar til aðgangs að myndbandsspólu með viðtali við son hennar, D. Hins vegar lýtur hún að synjun barnaverndarráðs um afhendingu myndbandsspólunnar svo og synjun E, sálfræðings og starfsmanns barnaverndarnefndar H, um afhendingu sömu myndbandsspólu. Eins og mál þetta horfir við, lýtur það einkum að ákvörðunum barnaverndarráðs í tengslum við umrædda myndbandsspólu. Með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, hef ég því ákveðið, að fjalla eigi sérstaklega um synjun E um afhendingu spólunnar, enda var sú ákvörðun, að hún teldist eigi til gagna málsins, tekin af æðra stjórnvaldi gagnvart barnaverndarnefnd H, þ.e. barnaverndarráði.

Í greinargerð barnaverndarráðs til mín, dags. 29. mars 1995, kemur fram, að þegar fyrir hafi legið, að E hefði gert athugasemdir við að myndbandið yrði notað sem gagn í málinu, og í ljós hafi komið við skoðun barnaverndarráðs, að viðtalið hefði enga þýðingu fyrir úrlausn málsins, *hafi verið ákveðið, að myndbandið yrði ekki notað sem gagn í málinu*. Þessar skýringar barnaverndarráðs eru í samræmi við afstöðu ráðsins, er kemur fram í fundargerð þess frá 1. febrúar 1995. Þá segir í sömu greinargerð barnaverndarráðs til mín: „Af því leiðir að ekki verður byggt á efni þess við úrlausn málsins. Í sömu lagagrein [4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992] segir að skylt sé að kveða upp rökstuddan úrskurð ef gögn

verða ekki afhent vegna nánar tiltekinna atvika en telja verður augljóst að þar er aðeins átt við gögn málsins.“ Af þessum sökum kveðst barnaverndarráð eigi hafa talið ástæðu til að kveða upp úrskurð á grundvelli 4. mgr. 46. gr. laganna, eins og fram komi í bókun ráðsins frá 1. febrúar 1995.

Ég tek fram, að ég fellst út af fyrir sig á þá skýringu barnaverndarráðs, að því sé heimilt að vísa frá, án úrskurðar, gögnum, sem eru óviðkomandi máli því, sem er til umfjöllunar. Er það í samræmi við þá grundvallarreglu stjórnisýsluréttar, að skylda stjórnvalda til þess að kveða upp formlega úrskurði sé ekki viðtakari en mælt er fyrir um í lögum. Slík frávisun gagna getur aftur á móti aðeins átt við, ef þau eru málinu óviðkomandi, og verður að gera þá kröfu, að ákvörðun stjórnvalds um það byggist einvörðungu á þeim forsendum. Þá verður einnig að gera þá kröfu til stjórnvalda, sem hyggjast vísa frá gagni á þeim forsendum að það varði eigi mál, að þau taki slíka ákvörðun hið fyrsta, eftir að efni gagnsins hefur verið kannað. Eðli málsins samkvæmt verður eigi úr því skorið, hvort myndbandsspóla geti talist varða mál, fyrr en að aflokinni skoðun hennar. Ef barnaverndarráð taldi eigi, eftir skoðun myndbandsspólunnar á fundi sínum hinn 18. janúar 1995, að hún snerti umgengnisréttarmál A vegna D, bar því hið fyrsta að vísa gagninu frá. Það var hins vegar ekki gert, heldur var það ekki fyrr en að ósk E um að fá myndbandið aftur kom fram 25. janúar 1995, að barnaverndarráð tók þá ákvörðun, að myndbandið yrði eigi „notað“ sem gagn í málinu.

Ég hef kynnt mér efni myndbandsspólunnar, sem deilt er um í máli þessu. Fer þar fram í viðtalsformi könnun á tengslum drengsins D, einkum við fósturfjölskyldu, kynmóður og vini. Beinist könnunin að því, hvort drengurinn geti myndað djúp tengsl við sína nánustu. Þá koma í viðtalinu fram viðhorf drengsins gagnvart því fólki, sem honum tengist, fósturfjölskyldunni, kynmóður, bræðrum o.fl. Svarar D ýmsum spurningum sálfræðingsins um það, einkum um samband hans við móður sína, A, áður en og eftir að honum var komið í fóstur, og um framkomu hennar gagnvart honum. Í viðtalinu koma meðal annars fram ýmis atriði, er tengjast fjölskyldu- og heimilislífi á fósturheimilinu að Y annars vegar og á heimili A hins vegar.

Í máli þessu liggur fyrir, að myndbandsspólan, sem um er deilt, var unnin af E í starfi hans hjá barnaverndarnefnd H. Í því sambandi má geta þess, að barnaverndarnefnd hefur margskonar eftirlitsskyldum að gegna, einkum samkvæmt V. kafla laga nr. 58/1992, og verður að líta svo á, að myndbandsspólan sé unnin á þeim lagagrundvelli. Myndbandsspólan var lögð fram hjá barnaverndarráði af lögmanni fósturforeldra D í umgengnisréttarmálinu. Myndbandsspólan var skoðuð á fundi barnaverndarráðs og skipaði ráðið D sérstakan talsmann, eftir þá skoðun.

Eins og áður segir, snerist málið um umgengnisrétt A við son sinn D. Á umræddri myndbandsspólu er sem fyrr greinir könnun, sem gerð var m.a. á tengslum og afstöðu D til móður sinnar. Ég tel að efni myndbandsins, sem lýtur að tengslamyndun D við móður sína, hafi snert úrlausnarefni málsins. Af þessum sökum bar barnaverndarráði að taka við myndbandsspólunni og fara með sem gagn málsins, eftir að umboðsmaður fósturforeldra hafði lagt hana fram. Með þessari niðurstöðu hef ég þó eigi tekið afstöðu til þess, hvaða þýðingu efni myndbandsspólunnar hafi haft eða hafi átt að hafa á úrlausn umgengnisréttarmálsins. Af þessu leiðir aftur á móti að barnaverndarráði bar að kveða upp úrskurð, ef það ætlaði að synja A um aðgang að myndbandsspólunni á grundvelli 16. eða 17. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, sbr. 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, en veita A ella aðgang að henni.

VI.

Niðurstaða.

Niðurstaða mín samkvæmt framansögðu er sú, að myndbandsspólan, sem deilt var um í umgengnisréttarmáli A vegna sonar hennar, D, fyrir barnaverndarráði, hafi talist til gagna þess máls. Barnaverndarráði bar því að kveða upp úrskurð á grundvelli 16. eða 17. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, sbr. 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, ef það ætlaði að synja A um aðgang að henni.“

7.4.

Svipting forsjár. Aðgangur að gögnum máls.
Leiðbeiningarskylda stjórnvalda um kæruehimild.
(Mál nr. 1142/1994)

A, sem svipt hafði verið forsjá sona sinna, kvartaði yfir synjun barnaverndarnefndar H á afhendingu sálfræðiskýrslna sem samdar höfðu verið fyrir nefndina vegna málsins. Þá kvartaði A yfir úrlausn félagsmálaráðuneytisins, sem í tilefni af kvörtun A komst að þeirri niðurstöðu, að við meðferð málsins hefði barnaverndarnefnd H gætt þeirra sjónarmiða um upplýsingaskyldu barnaverndarnefnda, sem mælt er fyrir um í 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna. Í þriðja lagi kvartaði A yfir synjun barnaverndarnefndar á því, að hún ætti rétt á aðgangi að barnaverndartilkynningum, sbr. 15. gr. barnaverndarlaga. Af gögnum málsins varð ekki ráðið, að úrskurður hefði gengið hjá barnaverndarnefnd um þetta atriði, né að slíkum úrskurði hefði verið skotið til barnaverndarráðs. Brast því skilyrði fyrir því, að umboðsmaður gæti fjallað um þennan þátt í kvörtun A, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður taldi ekki tilefni til að fjalla um þá niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins, að barnaverndarnefnd H hefði gætt reglna um upplýsingaskyldu við meðferð málsins. Að því er laut að synjun barnaverndarnefndar á afhendingu sálfræðiskýrslanna kom fram, að A hafði skotið þeirri synjun til félagsmálaráðuneytisins sérstaklega, en félagsmálaráðuneytið vísaði kæru A frá, þar sem kærufrestur var liðinn. Þar sem A naut aðstoðar lögmanns við meðferð málsins og þar sem langur tími leið þar til A skaut úrskurði barnaverndarnefndar til félagsmálaráðuneytisins taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við frávisun ráðuneytisins á kæru A. Hins vegar tók umboðsmaður það til athugunar, að í úrskurði barnaverndarnefndar H þar sem afhendingu sálfræðiskýrslanna var synjað, var ekki vakin athygli á kæruleið, svo sem kveðið er á um í 2. mgr. 45. gr. laga nr. 58/1992. Tók umboðsmaður fram, að samkvæmt greininni skyldi tilkynna úrskurð með ábyrgðarbréfi, eða á jafn trygglegan hátt, og vekja athygli aðila á heimild til að skjóta máli til barnaverndarráðs samkvæmt 49. gr. laganna, sbr. einnig 20. gr. stjórnisýslulaga, þar sem kveðið er á um leiðbeiningar um kæruehimild, kærugjöld og hvert heina skuli kæru. Tók umboðsmaður fram, að barnaverndaryfirvöldum bæri að fara eftir málsmeðferðarreglum stjórnisýslulaga að því leyti sem ákvæði barnaverndarlaga eða önnur lög mæltu ekki fyrir um strangari reglur. Niðurstaða umboðsmanns var, að barnaverndarnefndum bæri fortakslaus skylda til að vekja athygli aðila á kæruehimild og ætti það jafnt við þótt aðili nyti aðstoðar lögmanns. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til barnaverndarnefndar H að nefndin gætti framvegis þessarar lagaskyldu. Þá beindi umboðsmaður þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins, að það fylgdi eftir ráðstöfunum sínum til þess að barnaverndarnefndir gættu skyldu sinnar í þessu efni.

I.

Hinn 20. júní 1994 leitaði til mín A, til heimilis í H. A kvartaði yfir ýmsum atriðum, er snerta mál fyrir barnaverndarnefnd H vegna þriggja sona hennar. Því máli lyktaði með úrskurði nefndarinnar, dags. 15. nóvember 1993, er staðfestur var með úrskurði barnaverndarráðs 23. mars 1994, þess efnis, að A var svipt forræði sona sinna og þeim komið í fóstur til 16 ára aldurs. A kvartaði meðal annars yfir úrskurði barnaverndarnefndar H frá 27. október 1993, þar sem henni var synjað um að fá afhentar sálfræðiskýrslur vegna sona hennar, sem samdar höfðu verið fyrir nefndina.

A leitaði til mín á ný hinn 14. nóvember 1994 og ítrekaði kvörtun sína yfir synjun barnaverndarnefndar H um afhendingu umræddra skýrslna, en auk þess kvartaði hún yfir synjun nefndarinnar um að hún ætti rétt til aðgangs að barnaverndartilkynningum, sbr. 15. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, í framangreindu máli fyrir barnaverndarnefnd H. Þá kvartaði A einnig yfir úrlausn félagsmálaráðuneytisins, sem með bréfi, dags. 13. júní 1994, tilkynnti henni, að það væri álit ráðuneytisins, að barnaverndarnefnd H hefði við úrlausn málsins fullnægt skyldu sinni samkvæmt 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992.

II.

Með úrskurði barnaverndarnefndar H frá 27. október 1993 var A, sem fyrr segir, synjað um að fá afhentar sálfræðiskýrslur vegna sona hennar, sem samdar höfðu verið fyrir barnaverndarnefnd H í tengslum við barnaverndarmál fyrir nefndinni. Hinn 17. maí 1994 sendi A símskeyti til félagsmálaráðuneytisins, þar sem meðal annars kemur eftirfarandi fram:

„Ég vek athygli ráðuneytisins á ólögmatu framferði Barnaverndarnefndar [H], þar sem nefndin neitar að afhenda mér eftirtaldar skýrslur í barnaverndarmáli:

- 1) Kærur ónafngreindra aðila.
- 2) Sálfræðiskýrslur um fyrrverandi eiginmann.
- 3) Sálfræðiskýrslur um drengina mína, þá [B] [. . .] [C] [. . .] og [D] [. . .].

Skv. 15. gr. stjórnisýslulaga á ég rétt á að fá framangreind gögn, enda takmarka lagaákvæði um þagnarskyldu ekki skyldu stjórnvalda að þessu leyti sbr. 2. mgr. 15. gr.

Óska ég eftir því við ráðuneytið að það sjái til þess að Barnaverndarnefnd [H] fari að lögum til þess að andmælaréttur minn verði virtur.“

Félagsmálaráðuneytið svaraði A með bréfi, dags. 13. júní 1994, þar sem segir svo meðal annars:

„Í erindi yðar vitnið þér til ákvæða stjórnisýslulaga nr. 37/1993 um upplýsingarétt. Í því sambandi skal bent á að í 4. mgr. 46. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992 er að finna sérreglu um upplýsingaskyldu barnaverndarnefnda og það er sú regla sem á við í þessu máli. Framangreint lagaákvæði felur annars vegar í sér víðtæka skyldu barnaverndarnefnda til að láta aðilum í té öll skrifleg gögn, sem byggt er á við úrlausn máls. Hins vegar felst í ákvæðinu sú sérregla að barnaverndarnefnd geti ákveðið með rökstuddum úrskurði að tiltekin gögn skuli ekki afhent ef það skaðar hagsmunum barns eða heitið hefur verið trúnaði. Synji nefndin um afhendingu gagna getur hún aftur á móti ákveðið að aðilar geti kynnt sér gögn án afhendingar.

Í fyrrgreindum úrskurði var ekki fjallað um afhendingu á kærnum frá ónafngreindum aðilum, en þér nefnið það atriði í erindi yðar til ráðuneytisins. Í því sambandi skal bent á 15. gr. laga um vernd barna og ungmenna en hún er svohljóðandi: „Ef sá sem tilkynnir barnaverndarnefnd óskar nafnleyndar gagnvart öðrum en nefndinni skal það virt nema sérstakar ástæður mæli því gegn.“

Með vísun til þess sem hér að framan er ritað svo og með hliðsjón af því að lögmaður yðar hafði aðgang að öllum gögnum málsins án takmarkana er það álit ráðuneytisins að barnaverndarnefnd [H] hafi fullnægt skyldu sinni svo sem mælt er fyrir um í 4. mgr. 46. gr. laga um vernd barna og ungmenna.“

Hinn 9. júní 1994 skaut A úrskurði barnaverndarnefndar H frá 27. október 1993 til barnaverndarráðs. Á fundi barnaverndarráðs 12. október 1994 var tekin sú ákvörðun, að sá þáttur máls A, er laut að aðgangi hennar að sálfræðiskýrslum vegna sona hennar, yrði ekki tekinn til meðferðar hjá ráðinu, þar sem liðinn væri sá fjögurra vikna frestur, sem veittur er í 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, til þess að skjóta máli til þess.

Af þeim upplýsingum og gögnum, er fyrir mig hafa verið lögð, verður eigi ráðið, að úrskurður hafi gengið hjá barnaverndarnefnd H um það atriði í kvörtun A, er lýtur að rétti hennar til aðgangs að barnaverndartilkynningum sbr. 15. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, sbr. 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, eða að ákvörðun barnaverndarnefndar H um það efni hafi verið skotið til barnaverndarráðs, sbr. 1. mgr. 49. gr. sömu laga. Brestur því skilyrði fyrir því, að ég geti fjallað um þennan þátt málsins, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, þar sem fram kemur, að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds. Þar sem A naut aðstoðar lögmanns, tel ég, miðað við þann langa tíma, sem leið, að eigi sé ástæða til athugasemda við þá niðurstöðu barnaverndarráðs frá 12. október 1994, að vísa frá kæru A yfir úrskurði barnaverndarnefndar H frá 27. október 1993 sem of seint fram kominni, sbr. 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, og 28. gr. stjórnsýslulaga. Ennfremur tel ég, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, eigi tilefni til þess að fjalla sérstaklega um bréf félagsmálaráðuneytisins, dags. 13. júní 1994, til A. Eftir athugun á gögnum málsins, ákvað ég aftur á móti, að taka sérstaklega til athugunar, að í úrskurði barnaverndarnefndar H frá 27. október 1993 var eigi vakin athygli aðila á því, að skjóta mætti honum til barnaverndarráðs, svo sem tekið er fram í 2. mgr. 45. gr. laga nr. 58/1992.

III.

Ég ritaði barnaverndarnefnd H bréf 25. júlí 1994 og óskaði þar meðal annars eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nefndin léti mér í té gögn máls A og gerði grein fyrir viðhorfi sínu til þess þáttar í kvörtun hennar, sem lyti að úrskurði nefndarinnar frá 27. október 1993 um afhendingu gagna. Bréf þetta ítrekaði ég hinn 24. nóvember 1994 og 26. janúar 1995 og óskaði þá þess sérstaklega, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að barnaverndarnefnd H gerði grein fyrir afstöðu sinni til þess þáttar í kvörtun A, að í úrskurði nefndarinnar frá 27. október 1993 væri eigi vakin athygli aðila á því, að skjóta mætti málinu til barnaverndarráðs, sbr. 45. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna.

Svar barnaverndarnefndar H barst mér með svohljóðandi bréfi, dags. 9. febrúar 1995:

„Efni: Svar við bréfum yðar dags. 25. júlí, 24. nóv. 1994 og 26. jan. 1995 [. . .]

Lögmaður [A], [. . .] hdl., ritaði barnaverndarnefnd [H] bréf þ. 22. október 1993, þar sem hún setti fram þá kröfu fyrir hönd umbjóðanda síns, að fá afhent gögn í máli hans, sem var til meðferðar hjá nefndinni. Barnaverndarnefnd féllst á, að afhenda lögmanninum skýrslu félagsráðgjafa, en ekki skýrslur sálfræðings.

Þann 25. október 1993 mættu lögmaður [A] ásamt henni, á fund nefndarinnar. Lögmaðurinn krafðist þess þá, að fá jafnframt sálfræðiskýrslur í málinu afhentar, en því var þá synjað. Krafðist lögmaðurinn þá sérstaks úrskurðar um þessa synjun í því samhengi að geta áfrýjað honum. Samþykkti barnaverndarnefnd að leggja fram skriflegan úrskurð um þetta atriði.

Þann 27. október 1993 kvað nefndin upp svohljóðandi úrskurð skv. 46. gr. laga nr. 58/1992:

„ÚRSKURÐUR Með bréfi dagsettu 22. október 1993, krafðist aðilinn [A], að fá afhenta sér og lögmanni sínum greinargerð félagsráðgjafa sem starfa fyrir barnaverndarnefnd og verður væntanlega lögð til grundvallar við úrlausn þessa máls.

Framangreind greinargerð var lögð fram á fundi barnaverndarnefndar 25. október s.l., kynnt og afhent aðilum.

Krafa um úrskurð um afhendingu framangreindrar greinargerðar er því fallin en á sama fundi með barnaverndarnefnd kom fram munnleg krafa um afhendingu á sálfræðiskýrslum, sem unnar hafa verið fyrir barnaverndarnefnd og verða væntanlega lagðar til grundvallar við úrlausn þessa máls.

Með því, að sálfræðiskýrslur eru unnar af sálfræðingi í trúnaði við viðkomandi aðila verða sálfræðiskýrslur hvorki kynntar né afhentar öðrum en viðkomandi aðila. Sálfræðiskýrslur vegna barnanna verða ekki afhentar, en heimilt er að kynna foreldrum og lögmonnum þeirra efni skýrslanna, enda ekki hægt að útiloka, að afhending á skýrslunum skaði hagsmuni barnanna.“

„Því úrskurðast: Sálfræðiskýrslur í máli þessu skulu afhentar viðkomandi aðila. Sálfræðiskýrslur vegna barnanna skulu ekki afhendast, en kynntar foreldrum.“

Þetta tilkynnist hér með.“

Ég ritaði félagsmálaráðuneytinu einnig bréf 25. júlí 1994 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn þau, sem lágu fyrir í ráðuneytinu, er erindi A frá 17. maí 1994 var svarað, og að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar hennar. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að ráðuneytið gerði grein fyrir afstöðu sinni til þess, að í úrskurði barnaverndarnefndar frá 28. október 1993 væri ekki vakin athygli aðila á því, að skjóta mætti málinu til barnaverndarráðs, svo sem tekið er fram í 45. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna. Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 31. ágúst 1994. Segir þar meðal annars svo:

„Ráðuneytið hlutaðist til um að kanna hvort og þá með hvaða hætti barnaverndarnefnd [H] gætti þeirrar leiðbeiningarskyldu sem felst í 2. mgr. 45. gr. laga um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, sbr. einnig 1. mgr. 46. gr., um að gera [A] grein fyrir því að heimilt væri að skjóta úrskurði nefndarinnar, sem kveðinn var upp 27. október 1992, til barnaverndarráðs. Af svari barnaverndarnefndar [H] til ráðuneytisins verður ekki annað ráðið en að nefndin hafi látið undir höfuð leggjast að leiðbeina um kærheimild til barnaverndarráðs og telur ráðuneytið það ámælisvert. Á það er þó að líta að konan naut liðsinnis lögmanns, [. . .], hdl. við rekstur málsins fyrir barnaverndarnefnd og virðist lögmaðurinn ekki hafa gert athugasemd við málsmeðferðina að þessu leyti.

Ráðuneytinu er ekki kunnugt um það hvernig staðið var að birtingu úrskurðar barnaverndarnefndar [H], dags. 27. október 1993 enda er ekki vikið að því í greinargerð nefndarinnar til ráðuneytisins. Á hinn bóginn kemur fram að [A] hafi verið leiðbeint skriflega um málsskotsheimild til barnaverndarráðs varðandi úrskurð þann sem nefndin kvað upp síðar, hinn 15. nóvember 1993, svo nefndinni virðist vera ljós skylda sín í þessu efni.

Ráðuneytið mun vinda bug að því að beina athugasemdum til barnaverndarnefndar [H] vegna þess að nefndin varð ekki við leiðbeiningarskyldu sinni á grundvelli 2. mgr. 45. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992 þegar hún kvað upp úrskurð sinn hinn 27. október 1993 um að tiltekin gögn málsins skyldu ekki afhent. Jafnframt sér ráðuneytið ástæðu til þess að beita sér fyrir að kynnt verði fyrir barna-

verndarnefndum nauðsyn þess að vakin sé skriflega athygli aðila á öllu úrlausnarefni sem heimilt er að skjóta til barnaverndarráðs. Ráðuneytið mun mæla með því að leiðbeiningar í þessu efni verði í úrskurði sem birtur er hverju sinni.“

Ég ritaði barnaverndarnefnd H bréf 1. ágúst 1995 og óskaði þess, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, að nefndin léti mér í té bréf nefndarinnar, dags. 16. nóvember 1993, til lögmannna aðila máls þess, sem hér er til umfjöllunar. Hinn 11. ágúst 1995 barst mér hið umbeðna bréf frá barnaverndarnefnd H. Í því bréfi er lögmönnum málsins bent á málsskotsrétt til barnaverndarráðs vegna úrskurðar nefndarinnar í máli barna A frá 15. nóvember 1993.

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 10. október 1995, sagði svo um skyldu barnaverndarnefnda til að leiðbeina aðilum um kæruehimild:

„Samkvæmt 2. mgr. 45. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, skal úrskurður barnaverndarnefndar samkvæmt 1. mgr. 45. gr. laganna vera skriflegur og rökstuddur. Skal þar rekja málavexti og greina forsendur og niðurstöður. Úrskurð skal tilkynna með ábyrgðarbréfi, eða á annan jafntryggilegan hátt, og skal vekja athygli aðila á því, að heimilt sé að skjóta máli til barnaverndarráðs, sbr. 49. gr. laganna. Ákvæði um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda og birtingu úrskurða hefur nú einnig verið lögfest í 20. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993, er tóku gildi 1. janúar 1994. Samkvæmt 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnáskýslulaga skal stjórnvald veita aðilum máls leiðbeiningar um kæruehimild, þegar hún er fyrir hendi, kærufresti og kærugjöld, svo og hvert beina skuli kærue. Í 20. gr. sömu laga er einnig kveðið nánar á um birtingu stjórnvaldsákvarðana og leiðbeiningarskyldu stjórnvalda. Ber barnaverndaryfirvöldum að fara eftir málsmeðferðarreglum stjórnáskýslulaga í úrskurðum sínum, að því leyti sem ákvæði laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, eða önnur lög, mæla ekki fyrir um strangari reglur um það efni.

Fyrir liggur, að barnaverndarnefnd H gætti þess ekki, að vekja athygli aðila málsins á heimild þeirra til að kæra úrskurð nefndarinnar frá 27. október 1993 til barnaverndarráðs, svo sem lögbundið er í lokamálslið 2. mgr. 45. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, sbr. nú einnig 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993. Ber barnaverndarnefndum fortakslaus skylda til þess, enda þótt aðili hafi notið aðstoðar lögmanns.

V.

Samkvæmt framansögðu bar barnaverndarnefnd H að vekja athygli aðila málsins á heimild þeirra til að kæra úrskurð nefndarinnar frá 27. október 1993 til barnaverndarráðs, sbr. 2. mgr. 45. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, og nú einnig 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993. Það eru tilmæli mín til nefndarinnar, að hún gæti framvegis síðastgreindra lagaákvæða. Þá eru það tilmæli mín til félagsmálaráðuneytisins, að það fylgi eftir þeim ráðstöfunum, er það hefur þegar gripið til, til þess að barnaverndarnefndir gæti skyldu sinnar samkvæmt þessum lagaákvæðum.“

VI.

Hinn 22. mars 1996, barst mér bréf barnaverndarstofu, dags. 20. mars 1996, en bréfinu fylgdi umburðarbréf til barnaverndar- og félagsmálanefnda þar sem vakin var athygli á leiðbeiningarskyldu barnaverndarnefnda þegar úrskurður er kynntur málsaðilum, og málskotsrétti til barnaverndarráðs.

7.5. Forsjársvipting. Frestun á réttaráhrifum. Ákvarðanir barnaverndarnefndar. Kæruheimild. Form ákvörðunar á ekki að hafa áhrif á málskotsrétt. Meinbugir á lögum.
(Mál nr. 1302/1994)

A kvartaði yfir ákvörðun barnaverndarráðs, þar sem hafnað var endurskoðun á ákvörðun barnaverndarnefndar Reykjavíkur um að dætrum A skyldi ráðstafað í fóstur til skamms tíma og um umgengnisrétt A við dætur sínar. Ákvörðun barnaverndarnefndar var tekin með bókun og var synjun barnaverndarráðs á því byggð að ráðið ætti ekki úrskurðarvald um þessar ákvarðanir. Þar sem ráðuneytið hafði síðar lagt fyrir barnaverndarnefnd að taka ákvörðun um umgengni A og dætra hennar með úrskurði, sbr. 5. mgr. 33. gr. og 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að fjalla um þann þátt í kvörtun A. Hins vegar tók umboðsmaður það til umfjöllunar, hvort ákvörðun barnaverndarnefndar um tímabundið fóstur dætra A, sem tvímælalaust var stjórnvaldsákvörðun, væri kæránleg til barnaverndarráðs, sem æðra stjórnvalds, enda þótt ákvörðunin hefði ekki verið tekin í formi úrskurðar.

Umboðsmaður rakti breytingar á ákvæðum laga um vernd barna og ungmenna um kæruleiðir og tók fram, að samkvæmt eldri lögum, nr. 53/1966, hefði barnaverndarráð verið bært til að endurskoða stjórnvaldsákvæðanir barnaverndarnefnda, í til efni af kæru eða að eigin frumkvæði, og hefði form stjórnvaldsákvörðunar ekki haft þýðingu að þessu leyti. Í 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, væri mælt fyrir um heimild til að skjóta úrskurðum barnaverndarnefndar til fullnaðarúrskurðar barnaverndarráðs, og jafnframt lögbundið hvaða ákvörðunum skyldi ráðið til lykta með úrskurði, sbr. 45. gr. laganna. Var það skilningur félagsmálaráðuneytisins, að ákvæði 49. gr. fælu í sér tæmandi talningu á því hvaða ákvörðunum barnaverndarnefnda yrði skotið til barnaverndarráðs, en aðrar stjórnvaldsákvæðanir en þær sem teknar væru með úrskurði yrðu kærðar til félagsmálaráðuneytisins á grundvelli 1. mgr. 26. gr. stjórnslulaga og 3. gr. laga nr. 58/1992. Umboðsmaður tók fram, að með lögum nr. 22/1995, hefði lögum um vernd barna og ungmenna verið breytt og sett á fót undirstofnun félagsmálaráðuneytisins, barnaverndarstofa, sem hefði samkvæmt lögnum það hlutverk að veita barnaverndarnefndum leiðbeiningar og ráðgjöf, auk þess að hafa eftirlit með störfum þeirra, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 58/1992. Þeim ákvörðunum barnaverndarnefndar, sem ekki væru teknar með formlegum úrskurði, yrði því skotið til barnaverndarstofu og þaðan til úrlausnar félagsmálaráðuneytisins. Með hliðsjón af tilgangi breytinga á barnaverndarlöggjöfni, með lögum nr. 58/1992, sem var meðal annars að skilja að þau ólíku hlutverk barnaverndarráðs áður, að veita barnaverndarnefndum ráðgjöf annars vegar og fara með úrskurðarvald sem æðra stjórnvald hins vegar, var það niðurstaða umboðsmanns, að það samrýmdist ekki þessum tilgangi, að barnaverndarstofa færi nú með bæði þessi hlutverk. Þá taldi umboðsmaður það ekki í samræmi við vandaða stjórnsluhætti að sitt hvort stjórnvaldið kæmi fram sem æðra stjórnvald gagnvart barnaverndarnefndum, eftir því hvaða reglur giltu um form ákvörðunar, og að það þjónaði betur sjónarmiðum um réttaröryggi að ákvörðunum yrði skotið til barnaverndarráðs, sem væri sérstaklega skipað með tilliti til sérþekkingar ráðsmanna á málefnum barna. Af þessum sökum taldi umboðsmaður að skýring ráðuneytisins á 1. mgr. 49. gr. orkaði tvímælis. Þá tók umboðsmaður fram, að ákvæði greinarinnar væru ekki eins skýr, einföld og aðgengileg og æskilegt væri um málskotsheimild í lögum. Taldi umboðsmaður rétt að ákvæðið yrði endurskoðað og vakti af þessum sökum athygli Alþingis og félagsmálaráðuneytisins á málinu.

A kvartaði í öðru lagi yfir málsmeðferð barnaverndarráðs á þeirri kröfu hennar, að frestað yrði framkvæmd úrskurðar barnaverndarnefndar um að A skyldi svipt forsjá dætra sinna og forsjá þeirra skyldi vera tímabundið hjá nefndinni. Hafnaði barnaverndarráð þeirri umleitun með þeim rökum að úrskurðurinn væri þegar kominn til framkvæmda. Um þennan þátt í kvörtun A tók umboðsmaður fram, að enda þótt það sé meginregla í stjórnisýslurétti að málskot til æðra stjórnvalds fresti ekki framkvæmd ákvörðunar, væru undantekningar frá þessari meginreglu í 2. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, þar sem segir að barnaverndarráð geti ákveðið að framkvæmd samkvæmt ákvörðun barnaverndarnefndar skuli frestað, uns ráðið hefur fellt úrskurð sinn. Tók umboðsmaður fram, að miklu skipti að ákvörðun um frestun réttaráhrifa sé tekin eins fljótt og verða má, og jafnframt að í málum sem þessum væri um mikilvæga hagsmuni að ræða, og gæti ákvörðun varðað framtíðarskipan á forsjá barns. Umboðsmaður féllst ekki á þau sjónarmið barnaverndarráðs, að ekki hefði verið unnt að fresta framkvæmd ákvörðunarinnar, þar sem hún hefði þegar verið komið til framkvæmda, þótt það væri eitt atriði af mörgum sem kæmu til skoðunar í þessu sambandi. Hins vegar var ekki tekin afstaða til þess í álitinu, hvort atvik þessa máls hefðu verið með þeim hætti, að rétt hefði verið að fresta réttaráhrifum úrskurðar barnaverndarnefndar.

I.

Hinn 8. desember 1994 leitaði til mín B, héraðsdómslögmaður, fyrir hönd A. Kvörtun A lýtur að ákvörðun barnaverndarráðs frá 17. nóvember 1994, þar sem hafnað var endurskoðun á þeirri ákvörðun barnaverndarnefndar Reykjavíkur, sem tekin var með bókun 15. nóvember 1994, að dætrum A yrði ráðstafað í fóstur til skamms tíma, og ennfremur á þeirri ákvörðun nefndarinnar um umgengni, sem tekin var með sömu bókun. Þá lýtur kvörtunin einnig að málsmeðferð barnaverndarráðs í tilefni af þeirri kröfu A, að frestað yrði framkvæmd úrskurðar barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 13. september 1994 um að A skyldi svipt forsjá telpnanna og forsjá þeirra skyldi vera hjá nefndinni, sbr. 2. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, svo og fyrirætlunum barnaverndarnefndar Reykjavíkur um fóstur telpnanna til skamms tíma.

II.

Málavextir eru þeir, að hinn 29. apríl 1994 ritaði A ásamt eiginmanni sínum undir yfirlýsingu um, að barnaverndarnefnd Reykjavíkur tæki við forsjá tveggja dætra A og útvegaði þeim varanlegt fósturheimili, sbr. g-lið 1. mgr. 21. gr. laga nr. 58/1992. Með bréfi, dags. 27. júní 1994, óskaði A eftir endurupptöku málsins hjá nefndinni og gerði kröfu um umgengni við dætur sínar þá þegar. Var málið tekið fyrir hjá nefndinni 5. júlí, 9. ágúst og 23. ágúst 1994.

Hinn 13. september 1994 kvað barnaverndarnefnd Reykjavíkur upp þann úrskurð, að A og eiginmaður hennar skyldu svipt forsjá telpnanna og að þær skyldu vera í forsjá nefndarinnar, þar til annað yrði ákveðið. A skaut þessum úrskurði nefndarinnar til barnaverndarráðs með bréfi, dags. 10. október 1994, og gerði þar þá kröfu, að annaðhvort yrði málinu vísað til barnaverndarnefndar Reykjavíkur að nýju til löglegrar meðferðar eða niðurstöðu nefndarinnar hrundið.

Í greinargerð með kvörtun A greinir lögmaður hennar svo frá um málavexti í framhaldi af því, sem á undan er rakið:

„Með bréfi Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar (skammst. F.R.), dags. 3.11.1994, barst mér greinargerð stofnunarinnar, sem leggja ætti fyrir barnaverndarnefndina 8. s.m. Þar er lagt til, að telpunum verði komið í skammtímafóstur til þar-

greindra aðila í allt að 6 mánuði með framtíðarfóstur í huga. Jafnframt er lagt til að samskipti umbj. m. og dætranna verði svo: Að henni verði gefinn kostur á að hitta þær einu sinni fyrir jól í tvær klukkustundir í húsakynnum Félagsmálastofnunar og að bréfaskriftir væru leyfðar en símhringingar bannaðar.

Í símbréfi mínu til Barnaverndarráðs, dags. 7. s.m., var því eindregið mótmælt að þessi tillaga (um fóstrunina) næði fram að ganga með vísan til þess að forsjársviptingunni hefði verið skotið til ráðsins. Var farið fram á að framkvæmd úrskurðarins yrði frestað þar til endanleg niðurstaða lægi fyrir.

Bréf þetta lagði ég fram á barnaverndarnefndarfundinum 8. f.m. Jafnframt kom ég á framfæri ósk umbj. m. um rýmri umgengni við dætur sínar en ráð væri fyrir gert og ósk um að fá að hafa símasamband við þær.

Á fundi nefndarinnar 15.11. s.l. var tekin ákvörðun, sem fól í sér að orðið varð við öllum framannefndum tillögum F.R.

Þessari ákvörðun allri var 17. s.m. í símbréfi mínu skotið til Barnaverndarráðs Íslands m/kröfu um, að henni yrði þegar hnekkt. Tók ráðið kröfur mínar samdægurs til meðferðar.“

Í bókun barnaverndarráðs frá 17. nóvember 1994 segir meðal annars svo:

„Tekið er fyrir skjal nr. 7, símbréf [B] hdl. til Barnaverndarráðs sem barst í dag, 17. nóv. 1994. Með skjali þessu er skotið til Barnaverndarráðs þeirri ákvörðun Barnaverndarnefndar Reykjavíkur sem tekin var með bókun 15. nóv. sl. að ráðstafa börnunum í skammtímafóstur og ennfremur ákvörðun nefndarinnar um umgengni foreldra og barna sem tekin var með sömu bókun.

Ekki þykja lagaskilyrði til þess að fjalla frekar um þá ákvörðun nefndarinnar að ráðstafa börnunum í skammtímafóstur. Með þessari ráðstöfun virðist Barnaverndarnefnd Reykjavíkur vera að tryggja börnunum góða umsjá í samræmi við 27. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992.

Varðandi umgengni móður og barna er á það bent að ákvörðun nefndarinnar var tekin samkvæmt fyrir mælum 1. mgr. 33. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992.

Ekki er því um úrskurð að ræða sem hægt er að skjóta til Barnaverndarráðs samkvæmt 1. mgr. 49. gr., sbr. 1. mgr. 45. gr. s.l.“

Í greinargerð lögmanns A með kvörtun hennar segir svo um framhald málsins:

„Jafnskjótt og ég fékk vitneskju um þessa málsmeðferð í ráðinu sendi ég 18. f.m. [. . .] formanni Barnaverndarnefndar Reykjavíkur símbréf með kröfu um, að úrskurður gengi um allt framangreint álitaefti, sem ákvörðun nefndarinnar frá 15. f.m. tæki til. Væri umbj. m. hann nauðsynlegur til að geta skotið þessum málsþáttum til ráðsins í því skyni, að fá þeim hnekkt eða breytt.

Skv. bréfi nefnds formanns, dags. 23. f.m., og að undangengnu símtali hans við mig 21. s.m., kvað hann ákvarðanir nefndarinnar slíkar, sem hér um að tefla, ekki vera teknar með úrskurði heldur bókun. Geri lög nr. 58/1992 ráð fyrir þessu fyrirkomulagi. Bendir hann á, að ætla verði að unnt sé að skjóta slíkri ákvörðun til ráðuneytisins skv. 3. gr. laganna, ef Barnaverndarráð teldi sér ekki unnt að endurskoða hana.

Þetta svar formannsins leiddi til enn eins (sím)bréfs míns til Barnaverndarráðs, dags. 21. f.m. Áréttaði ég þar áður nefnda kröfu mína frá 17. s.m.

Þessu bréfi svaraði ráðið daginn eftir. Segir í bréfi þess, að kröfur mínar hafi á

fundi ráðsins 17.11. s.l. verið teknar til „meðferðar og afgreiðslu“ sbr. bókun, sem mér hafði verið send daginn eftir og grein hefur verið gerð fyrir hér að framan.“

Þá segir svo í greinargerð lögmanns A um kvörtunarefni hennar:

„Ég tel að kröfur umbj. míns hafi ekki fengið rétta málsmeðferð. Umbj. m. er í máli þessu í sömu stöðu og hún var í 7. f.m. þegar hún fyrst mótmælti framkomnum tillögum Barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Hún hefur mikilsverða hagsmuni af því, að fá *tafarlaust* úr framangreindum kröfum sínum (frestun skammtímafósturs telpanna, rýmri umgengnisréttur við þær og símasamband) skorið eins og mál þetta allt er vaxið. Vísa ég í þessu efni til meðfylgjandi bréfa minna, sem áður hafa verið nefnd. Þetta ástand og uppákoma milli nefndra stjórnvalda er umbj.m. með öllu óviðunandi og óþolandi og veldur henni réttarspjöllum. Leyfi ég mér því f.h. hennar að leita álitis yðar á því, hvort viðkomandi stjórnvöld hafi staðið og standi hér rétt að málum, hvað varðar þess hluta máls þessa, sem hófst með áður nefndu bréfi F.R., dags. 3.11.1994, og greinargerð þeirri, sem með því fylgdi.“

III.

Ég ritaði barnaverndarráði bréf 16. desember 1994 og óskaði þess, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, að því leyti sem það teldi nauðsynlegt til viðbótar því, sem fram kæmi í bókun þess frá 17. nóvember 1994.

Svar barnaverndarráðs barst mér með bréfi, dags. 17. janúar 1995. Segir þar meðal annars:

„Barnaverndarráði þykir ástæða til að vekja athygli á því að afstaða þess varðandi túlkun á 1. mgr. 49. gr., sbr. 1. mgr. 45. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992 um það hvaða mál sæti málskoti til Barnaverndarráðs er í samræmi við túlkun félagsmálaráðuneytisins, sbr. meðfylgjandi ljósrít af bréfi ráðuneytisins í tengslum við annað mál.

Í tilefni af bréfi [B] hdl. til Barnaverndarráðs, dagsettu 7. nóvember sl., þar sem farið er fram á að framkvæmd úrskurðarins sem skotið hafði verið til Barnaverndarráðs yrði frestað þykir rétt að taka fram að lögmanninum var kynnt á fundi ráðsins 12. janúar sl. að umræddur úrskurður hafi þegar verið kominn til framkvæmda þegar beiðni hans um frestun kom fram hjá barnaverndarráði. Beiðnin hafi af þeirri ástæðu ekki verið tekin til sérstakrar meðferðar og voru ekki gerðar athugasemdir við það af hálfu lögmannsins.“

Svo sem greinir í bréfi barnaverndarráðs, fylgdi því bréf félagsmálaráðuneytisins til barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 30. ágúst 1994, þar sem fram kemur álit ráðuneytisins á því, hvort bókanir barnaverndarnefnda samkvæmt 50. gr. laga nr. 58/1992 geti sætt kærur til barnaverndarráðs. Í bréfinu segir meðal annars:

„Ráðuneytið telur að 1. mgr. 10. gr., sbr. 1. mgr. 45. gr. og 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, feli í sér tæmandi upptalningu á því hvaða málum verði skotið til barnaverndarráðs . . .

Ráðuneytið telur hins vegar með vísan til 26. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, og 3. gr. laga nr. 58/1992, að unnt sé að skjóta ofangreindum bókunum til ráðuneytisins. Í því sambandi skal á það bent að ráðuneytið lítur svo á að bókanir skv. 50. gr. lúti eingöngu að endurupptöku málsins sem slíks, þ.e. að því atriði hvort taka eigi mál upp á

ný, en ekki að efnislegri niðurstöðu um forsjá barns. Samkvæmt ákvæðinu skal taka ákvörðun um endurupptöku með hliðsjón af því hvort aðstæður foreldra hafi breyst verulega þannig að ætla megi að þeir séu nú hæfir til þess að fara með forsjá barnsins. Ef niðurstaðan er sú að svo sé telur ráðuneytið að barnaverndarnefnd eigi að taka ákvörðun um endurupptöku með bókun en síðan eigi hún að taka efnislega ákvörðun um forsjá barnsins með úrskurði hvort sem niðurstaðan verður sú að gera skuli breytingu á forsjá barnsins eða ekki. Þeim úrskurði er unnt að skjóta til barnaverndarráðs. Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á að enda þótt rök kunni að vera til þess skv. 1. másl. 50. gr. að endurupptaka mál þar sem aðstæður foreldra hafi breyst, kunna hagsmunir barnsins að mæla gegn því að gerð verði breyting á úrskurði um forsjárviptingu.“

Ég ritaði félagsmálaráðuneytinu bréf 26. janúar 1995 og óskaði þess með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til þess, hvort það teldi, að þeim ákvörðunum barnaverndarnefndar Reykjavíkur, sem teknar voru með bókun nefndarinnar 15. nóvember 1994, yrði skotið til barnaverndarráðs eða félagsmálaráðuneytisins til úrskurðar. Í bréfi mínu til félagsmálaráðuneytisins vísaði ég einnig til bréfs lögmanns A til ráðuneytisins, dags. 28. nóvember 1994, þar sem hann gerði þá kröfu, að ráðuneytið legði fyrir barnaverndarnefnd Reykjavíkur eða barnaverndarráð að taka málið til úrskurðar, og bréfs ráðuneytisins til barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 15. desember 1994 af því tilefni. Þar óskaði ráðuneytið eftir því, með vísan til 1. og 5. mgr. 33. gr. laga nr. 58/1992, að nefndin veitti ráðuneytinu skýringar á því, af hverju ákvörðun um umgengni móður við börnin hefði verið tekin með bókun en ekki úrskurði, sérstaklega með hliðsjón af mótmælum lögmanns móðurinnar gegn þeim tillögum, sem fyrir nefndinni lágu um inntak umgengnisréttarins. Ég óskaði þess, að ráðuneytið léti mér í té gögn og upplýsingar um viðbrögð barnaverndarnefndar Reykjavíkur í framhaldi af þessu bréfi ráðuneytisins til nefndarinnar og um aðgerðir ráðuneytisins í tilefni af því, ef um þær hefði verið að ræða.

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 16. mars 1995. Segir þar meðal annars:

„Eins og fram kom í bréfi ráðuneytisins til [B] lögmanns konunnar, dags. 15. des. 1994, leit ráðuneytið svo á að lögmaðurinn hefði með erindum sínum, dags. 7. og 17. nóv. 1994, til barnaverndarráðs verið að fara fram á að framkvæmd forsjárviptingarúrskurðarins verði frestað, sbr. 2. mgr. 49. gr. laga um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992. Í því sambandi er rétt að taka fram að ráðuneytið hefur talið að túlka beri 2. mgr. 49. gr. þannig að barnaverndarráð geti samkvæmt mati í hverju tilviki ákveðið að barnaverndarnefnd skuli fresta að taka ákvarðanir á grundvelli forsjárviptingarúrskurðar, svo sem um skammtímafóstur, sbr. eftirfarandi orðalag 2. másl. 2. mgr. 49. gr.: „Þegar sérstaklega stendur á getur barnaverndarráð þó ákveðið að framkvæmd samkvæmt ályktun barnaverndarnefndar skuli frestað uns ráðið hefur fellt úrskurð sinn“. Til frekari upplýsinga fylgja hjálögð ljósrit af bréfaskiptum ráðuneytisins, barnaverndarnefndar Reykjavíkur og barnaverndarráðs vegna þessa álitaefnis. Samkvæmt ofangreindri túlkun á 2. mgr. 49. gr. lítur ráðuneytið svo á að unnt sé að skjóta ákvörðunum barnaverndarnefndar Reykjavíkur um skammtímafóstur dætra [A] til barnaverndarráðs á grundvelli 2. mgr. 49. gr. laga um vernd barna og ungmenna.

Varðandi ákvörðun barnaverndarnefndar Reykjavíkur um umgengni konunnar við dætur sínar, þá telur ráðuneytið með vísun til 5. mgr. 33. gr. og 1. mgr. 49. gr. laga um vernd barna og ungmenna að nefndinni beri að taka ákvörðun um hana með úrskurði. Í bréfi, dags. 23. des. 1994 sem fylgir hjálagt í ljósriti ásamt bréfi barnavernd-

arnefndar Reykjavíkur dags. 20. des. 1994, lagði ráðuneytið fyrir nefndina að taka ákvörðun um umgengni með þeim hætti.“

Með bréfi, dags. 21. mars 1995, gaf ég lögmanni A kost á að gera þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til, í framhaldi af bréfi félagsmálaráðuneytisins. Hinn 30. maí 1995 bárust þær upplýsingar símleiðis, að lögmaðurinn hygðist eigi gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins.

IV.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 13. október 1995, segir:

„1.

Í máli þessu liggur fyrir ágreiningur um það, hvort barnaverndarráði hafi borið að taka til endurskoðunar þær ákvarðanir barnaverndarnefndar Reykjavíkur, er teknar voru með bókun 15. nóvember 1994, annars vegar um að dætrum A skyldi ráðstafað í fóstur til skamms tíma og hins vegar um umgengni A við dætur sínar. Barnaverndarráð synjaði með bókun hinn 17. nóvember 1994, að það ætti úrskurðarvald um þessar ákvarðanir. Þá lýtur kvörtunin einnig að málsmeðferð barnaverndarráðs í tilefni af þeirri kröfu A, að frestað yrði framkvæmd þess úrskurðar barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 13. september 1994, að A skyldi svipt forsjá telpnanna og forsjá þeirra skyldi vera hjá nefndinni, uns annað yrði ákveðið, sbr. 2. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, svo og fyrirætlunum barnaverndarnefndar Reykjavíkur um fóstur telpnanna til skamms tíma.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín, dags. 16. mars 1995, kemur fram, að ráðuneytið telji, að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafi borið að taka ákvörðun um umgengni A við dætur sínar með úrskurði, sbr. 5. mgr. 33. gr. og 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992. Hafi ráðuneytið með bréfi, dags. 23. desember 1994, lagt fyrir nefndina, að taka ákvörðun um umgengni með þeim hætti. Mun nefndin hafa kveðið upp úrskurð um umgengnina hinn 31. janúar 1995. Með hliðsjón af framansögðu, tel ég eigi tilefni til sérstakrar umfjöllunar minnar um þennan þátt málsins, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Ég mun hins vegar síðar í þessu álti fjalla um það álitæfni, hvaða ákvarðanir barnaverndarnefnda séu kærnanlegar til barnaverndarráðs.

2.

Í bréfi lögmanns A til barnaverndarráðs, dags. 7. nóvember 1994, er því mótmælt, að sú tillaga, er fram kom í greinargerð Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar frá 3. nóvember 1994, að dætrum A yrði komið í skammtímafóstur, næði fram að ganga. Vísaði lögmaðurinn til 2. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992 og krafðist þess, að „framkvæmd barnaverndarnefndarúrskurðarins verði frestað þar til endanleg niðurstaða liggur fyrir“. Í bréfi lögmannsins til barnaverndarráðs, dags. 17. nóvember 1994, vísar hann til þess, að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafi tekið ákvörðun um skammtímafóstur telpnanna tveimur dögum áður, 15. nóvember, og krafðist þess, „að ráðið taki hana nú þegar fyrir og hnekki henni“.

Um meðferð barnaverndarráðs á máli þessu gilda bæði lög nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, og stjórnslulög nr. 37/1993. Af 2. mgr. 2. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 leiðir, að ákvæði laga nr. 58/1992 víkja fyrir ákvæðum stjórnslulaga, að svo miklu leyti sem þau mæla fyrir um lakari réttarstöðu málsaðila en stjórnslulögin gera ráð fyrir. Að því leyti sem ákvæði laga nr. 58/1992 hafa aftur á móti að geyma strangari málsmeðferðarreglur, sem tryggja betur réttarstöðu málsaðila, ganga þau frammar stjórnslulögum.

Það er meginregla í stjórnslurétti, að málskot á ákvörðun lægra stjórnvalds til æðra stjórnvalds fresti ekki framkvæmd ákvörðunarinnar. Þessi regla kemur fram bæði í 1.

másl. 2. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992 og 1. mgr. 29. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Undan-tekningar frá þessari meginreglu eru þó heimilaðar í 2. másl. 2. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, þar sem segir, að barnaverndarráð geti, þegar sérstaklega stendur á, ákveðið að framkvæmd samkvæmt ályktun barnaverndarnefndar skuli frestað, uns ráðið hefur fellt úrskurð sinn. Þá heimilar ákvæði 2. mgr. 29. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 æðra stjórnvaldi einnig að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar, á meðan kæra er til meðferðar, þar sem ástæður mæla með því.

Eins og fram kemur í athugasemdum við 29. gr. frumvarps til stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, er frestun á réttaráhrifum ákvörðunar lægra stjórnvalds í raun bráðabirgðaufræði (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3309). Skiptir því miklu, að slík ákvörðun sé tekin svo fljótt sem við verður komið, eftir að krafa þess efnis kemur fram. Frestun á réttaráhrifum er stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, þ.e. með henni er kveðið á um rétt og skyldu manna. Því ber stjórnvaldi að fylgja málsmeðferðarreglum stjórn-sýslulaga, þegar ákvörðun er tekin um það, hvort fresta beri réttaráhrifum ákvörðunar.

Í skýringum barnaverndarráðs til mín, frá 17. janúar 1995, er tekið fram, að í tilefni af bréfi lögmanns A til barnaverndarráðs, dags. 7. nóvember 1994, hafi lögmanninum verið tilkynnt á fundi ráðsins 12. janúar 1995, að umræddur úrskurður hefði þegar verið kominn til framkvæmda, þegar beiðni hans um frestun hafi komið fram hjá barnaverndarráði. Hafi beiðnin af þeirri ástæðu ekki verið tekin til sérstakrar meðferðar hjá ráðinu, og hafi ekki verið gerðar athugasemdir við það af hálfu lögmannsins. Ég fellst ekki á þessa skýringu barnaverndarráðs, enda getur það eigi komið í veg fyrir það að æðra stjórnvald taki mál til úrlausnar og fresti réttaráhrifum, þegar ástæða er til. Á hinn bóginn verður í hverju tilviki að vega og meta, hvort réttlætlanlegt sé að fresta réttaráhrifum ákvörðunar. Við það mat hefur meðal annars þýðingu, hvort ákvörðun er komin til framkvæmda, svo sem í máli þessu.

Það er álit mitt, að túlka beri 2. másl. 2. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992 þannig, að barnaverndarráð geti á grundvelli þess ákvæðis frestað réttaráhrifum úrskurðar, sem skotið hefur verið til barnaverndarráðs, svo og réttaráhrifum annarra ákvarðana, sem teknar hafa verið í tengslum við hinn kærða úrskurð og til að hrinda honum í framkvæmd. Skiptir þá ekki máli, hvort slíkar ákvarðanir eru kærnanlegar einar sér, sbr. kafla V. hér á eftir. Mælir orðalag ákvæðisins með þessari skýringu, svo og samamburðarskýring ákvæðisins við 29. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Ég tel því, að barnaverndarráð hafi haft heimild til þess að fresta ákvörðun barnaverndarnefndar um tímabundið fóstur barns, með framtíð-arfóstur í huga, sem tekin var í framhaldi af úrskurði nefndarinnar um forsjársviptingu. Ber þar einnig að hafa í huga, að slík ákvörðun getur varðað aðila málsins miklu, þar sem í raun er með því verið að leggja drög að framtíðarskipan forsjár barnsins. Í þessu máli er slík ákvörðun tekin, á meðan staða málsins er enn sú, að barnaverndarráð kann að hnekkja ákvörðun barnaverndarnefndar Reykjavíkur um forsjársviptinguna.

Er lögmaður A gerði kröfu fyrir barnaverndarráði hinn 7. nóvember 1994 um frestun á réttaráhrifum úrskurðar barnaverndarnefndar Reykjavíkur um sviptingu forsjár A yfir dætrum sínum, þannig að skammtímafóstur dætra A næði eigi fram að ganga, lá aðeins fyrir greinargerð Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar, dags. 3. nóvember 1994, þar sem meðal annars var lagt til, að telpunum yrði komið í tímabundið fóstur í allt að sex mánuði til ákveðinna hjóna, með varanlegt fóstur í huga. Barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafði þannig á þessum tíma hvorki ályktað né tekið á annan hátt ákvörðun um tímabundið fóstur dætra A. Á hinn bóginn lá fyrir úrskurður barnaverndarnefndar Reykjavíkur um forsjársviptinguna frá 13. september 1994, sem kærður hafði verið til barnaverndarráðs, en áætlanir barnaverndarnefndar Reykjavíkur um tímabundið fóstur telpnanna byggðust á þeim úrskurði. Tel ég því, með vísan til 2. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, að barnaverndarráði hefði verið rétt að taka þá þegar, í framhaldi af bréfi lögmanns A frá 7. nóvember

1994, til meðferðar kröfu hans um frestun á réttaráhrifum forsjársviptingarúrskurðarins sem slíks. Ef niðurstaða barnaverndarráðs hefði orðið sú, að fresta ekki réttaráhrifum forsjársviptingarúrskurðarins, bar ráðinu að taka til meðferðar kröfu lögmanns A um frestun skammtímafóstursins sem slíks, eftir að ákvörðun barnaverndarnefndar Reykjavíkur var tekin um það efni með bókun hinn 15. nóvember 1994, enda vísaði ráðið þeirri kröfu eigi frá fyrir þann tíma. Í þessu áliti verður á hinn bóginn eigi tekin afstaða til þess, hvort aðstæður málsins hafi verið með þeim hætti, að rétt hefði verið að fresta réttaráhrifum úrskurðar barnaverndarnefndar Reykjavíkur um forsjársviptinguna eða um þá ákvörðun, sem tekin var í framhaldi af henni hinn 15. nóvember 1994 um skammtímafóstur dætra A.

Í bókun barnaverndarráðs hinn 17. nóvember 1994 afgreiddi ráðið þá kröfu lögmanns A, er sett var fram í bréfi, dags. sama dag, að ráðið hnekkti þeirri niðurstöðu, að dætur hennar skyldu fara í tímabundið fóstur. Þeirri kröfu vísaði ráðið frá með þeim rökum, að ekki væru „lagaskilyrði“ til að fjalla um þá ákvörðun barnaverndarnefndar Reykjavíkur, að ráðstafa dætrum A í tímabundið fóstur, og að „Með þessari ráðstöfun virðist Barnaverndarnefnd Reykjavíkur vera að tryggja börnunum góða umsjá í kjölfar sviptingar forsjár í samræmi við 27. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992“.

Í 27. gr. laga nr. 58/1992 segir meðal annars, að þegar barnaverndarnefnd ráðstafi barni í samræmi við g-lið 21. gr. laganna, skuli hún tafarlaust tryggja því góða umsjá. Skal barnaverndarnefnd gera skriflega áætlun svo sem um það, hvort og hvernig barnið fer að nýju til foreldra eða hvort því skuli komið í varanlegt fóstur. Í 29. gr. laganna er fjallað um fóstur, en með því er átt við að barnaverndarnefnd feli sérstökum fósturforeldrum forsjá eða umsjá barns, meðal annars þegar kynforeldrar hafa verið sviptir forsjá eða barn er í umsjá barnaverndarnefndar. Fóstur getur samkvæmt 2. mgr. 29. gr. verið tvenns konar, varanlegt eða tímabundið. Ekki er tilefni hér til þess að fjalla um það, hvort rétt hafi verið í því tilviki, sem hér um ræðir, að barnaverndarnefnd Reykjavíkur kæmi dætrum A í tímabundið fóstur, með varanlegt fóstur í huga, á sama tíma og forsjársviptingarmál móður þeirra var til meðferðar hjá barnaverndarráði. Á hinn bóginn er ljóst, að bókun barnaverndarnefndar hinn 15. nóvember 1994, þar sem ákveðið var að stúlkunum yrði ráðstafað í slíkt fóstur, var tvímælaust stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnvísulaganna nr. 37/1993. Stendur þá enn eftir óleyst það álitaefni, sem um er deilt í málinu, hvort slíkar ákvarðanir barnaverndarnefndar, sem ekki eru teknar í formi úrskurðar, sbr. 1. mgr. 45. gr., sbr. 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, verði kærðar til barnaverndarráðs, sem æðra stjórnvalds.

V.

Í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 1993 vakti ég athygli á því, hve lög væru oft óskýr um stöðu stofnana og embætta í stjórnvísulakerfinu. Það ylli þá meðal annars vafa á því, hvort aðila máls væri heimilt að kæra ákvörðun hlutaðeigandi stjórnvalds til ráðuneytis. Jafnframt taldi ég mikilvægt, að lagaheimildir til að skjóta stjórnvaldsákvörðunum til æðra stjórnvalds væru skýrar, einfaldar og aðgengilegar, enda um að ræða mikilvert úrræði fyrir borgarana, sem grundvallað væri á sjónarmiðum um aukið réttaröryggi og réttarvernd borgaranna, svo og ýmsu hagræði af slíkri málsmeðferð (SUA 1993:10). Í til efni af máli þessu tel ég ástæðu til að taka það hér til umfjöllunar, hvort og þá hvert stjórnvaldsákvæðanir barnaverndarnefnda verði kærðar.

Í 1. mgr. 56. gr. eldri laga, um vernd barna og ungmenna, laga nr. 53/1966, var svo mælt fyrir, að foreldrar eða aðrir forsjármenn barns svo og aðrir þeir, sem hagsmuna ættu að gæta vegna ráðstafana barnaverndarnefnda, gætu „borið mál undir barnaverndarrád til fullnaðarúrskurðar“. Í 4. mgr. 56. gr. var síðan kveðið á um að barnaverndarrád skyldi láta mál til sín taka, þótt því hefði ekki verið skotið til ráðsins, ef það yrði þess áskynja, að barnaverndarnefnd hefði gert ráðstöfun andstætt lögum. Samkvæmt þessu var barna-

verndarráð bært til að endurskoða stjórnvaldsákvörðanir barnaverndarnefnda, hvort heldur sem var í tilefni af kæru eða að eigin frumkvæði. Í því sambandi hafði form stjórnvaldsákvörðunar ekki þýðingu, en í 2. mgr. 14. gr. laganna var mælt fyrir um að öllum meiri háttar málum, er vörðuðu ráðstafanir gagnvart börnum eða forráðamönnum þeirra, skyldi ráðið til lykta með úrskurði.

Í 1. mgr. 49. gr. gildandi laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, er mælt fyrir um heimild til að skjóta máli til úrlausnar barnaverndarráðs. Þar segir, að foreldrar, forráðamenn barns eða aðrir þeir, sem eru barninu nákomnir, geti „skotið úrskurði barnaverndarnefndar til fullnaðarúrskurðar til barnaverndarráðs innan fjögurra vikna frá því að viðkomanda var kunnugt um úrskurð barnaverndarnefndar“. Í 1. mgr. 45. gr. laganna er mælt fyrir um, hvaða ráðstafanir gagnvart börnum, ungmennum eða forráðamönnum þeirra skuli ráðið til lykta með úrskurði. Þar er um að ræða öll meiri háttar barnaverndarmál, svo sem forsjársviptingu og önnur þvingunarúrræði án samþykkis foreldra. Sé gagnályktað frá 1. mgr. 45. gr. laganna, verða þær stjórnvaldsákvörðanir barnaverndarnefnda teknar í formi bókana, sem varða önnur málefni en tilgreind eru í ákvæðinu. Sem dæmi um slíkar ákvarðanir má nefna ákvörðun um val á fósturforeldrum samkvæmt 1. mgr. 30. gr. laganna og ákvörðun um hvort mál skuli endurupptekið samkvæmt 50. gr. laganna.

Þær stjórnvaldsákvörðanir sem hér um ræðir, og ekki ber að taka með formlegum úrskurði, er unnt að kæra til æðra stjórnvalds, enda leiði ekki annað af lögum eða venju, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Aftur á móti er ekki jafn ótvírætt, hvaða stjórnvald hafi í þeim tilvikum stöðu æðra stjórnvalds gagnvart barnaverndarnefndum og geti endurskoðað ákvarðanir þeirra. Hér að framan hef ég rakið efni bréfs félagsmálaráðuneytisins til barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 30. ágúst 1994, þar sem tekið er undir þá niðurstöðu barnaverndarráðs, að slíkar ákvarðanir verði ekki kærðar til ráðsins. Telur ráðuneytið, að 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, feli í sér *tæmandi talningu* á því, hvaða ákvörðunum barnaverndarnefnda verði skotið til barnaverndarráðs, og þannig verði einungis skotið til ráðsins stjórnvaldsákvörðunum varðandi málefni, sem ráða ber til lykta með *úrskurði* samkvæmt 1. mgr. 45. gr. laganna. Á hinn bóginn verði aðrar stjórnvaldsákvörðanir kærðar til félagsmálaráðuneytisins á grundvelli 1. mgr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og 3. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna.

Með lögum nr. 22/1995 um breyting á lögum nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, var sett á fót undirstofnun félagsmálaráðuneytis, barnaverndarstofa, sem vinna skal að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs. Barnaverndarstofa annast daglega stjórn barnaverndarmála og hefur meðal annars með höndum það hlutverk að veita barnaverndarnefndum leiðbeiningar og ráðgjöf varðandi fjölskylduvernd og úrlausn barnaverndarmála, auk þess að hafa eftirlit með störfum þeirra, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 58/1992, eins og því ákvæði var breytt með 2. gr. laga nr. 22/1995. Samkvæmt ákvæði þessu fer félagsmálaráðuneytið hins vegar með yfirstjórn barnaverndarmála og annast stefnumótun í málaflokknum. Í almennum athugasemdum í greinargerð frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 22/1995, segir svo:

„Það fyrirkomulag að fela undirstofnun ráðuneytis ofangreind stjórnsluverkefni hefur í för með sér að ýmis tímafrek afgreiðsluverkefni, sem óeðlilegt er að séu viðfangsefni æðsta stjórnslustigs ríkisins, eru færð úr félagsmálaráðuneytinu. Samkvæmt tillögum mun ráðuneytið fyrst og fremst hafa með höndum stefnumótun í málaflokknum. Það mun vinna að reglugerða- og lagasetningu, úrskurða í þeim málum er kærð eru til þess vegna stjórnvaldsákvörðana barnaverndarstofu og veita álit um túlkun laga á þessu sviði.“ (Alpt. A-deild 1994, bls. 1533–1534.)

Að athuguðum þessum breytingum á stjórnslu ráðuneytis og samkvæmt áðurgreindri skýringu á 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992 yrði stjórnvaldsákvörðun barnaverndarnefndar, sem ekki bæri að taka með formlegum úrskurði, kærð til barnaverndarstofu og þaðan yrði máli síðan skotið til úrlausnar ráðuneytis.

Fyrir gildistöku laga nr. 22/1995, er m.a. breyttu 3. gr. laga nr. 58/1992, fór félagsmálaráðuneytið samkvæmt 3. gr. með það hlutverk, að veita barnaverndarnefndum leiðbeiningar og ráðgjöf varðandi fjölskylduvernd og úrlausn barnaverndarmála, jafnframt því sem það hafði eftirlit með störfum þeirra. Þessi störf eru nú sem fyrr segir á hendi barnaverndarstofu, en fyrir gildistöku laga nr. 58/1992, bar barnaverndarráði að veita barnaverndarnefndum ráðgjöf og hafa eftirlit með starfa þeirra, sbr. 1. mgr. 51. gr. og 4. mgr. 56. gr. laga nr. 53/1966. Í athugasemdum við I. kafla í greinargerð frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 58/1992, segir svo:

„ . . . Einnig er gerð sú breyting að eftirlit með störfum barnaverndarnefnda svo og fræðslustarfsemi og ráðgjöf, verður framvegis í höndum félagsmálaráðuneytis, en ekki hjá barnaverndarráði eins og verið hefur. Fer barnaverndarráð þá ekki lengur með það tvíþætta hlutverk að veita barnaverndarnefndum ráðgjöf við úrlausn einstakra mála og jafnframt með fullnaðarúrskurðarvald í sömu málum.“ (Alþt. 1991, A-deild, bls. 650.)

Samkvæmt framansögðu var tilgangur laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, meðal annars að skilja að þau tvö ólíku hlutverk barnaverndarráðs, að veita barnaverndarnefndum ráðgjöf annars vegar og fara síðan með úrskurðarvald sem æðra stjórnvald hins vegar. Það getur eigi talist samrýmanlegt þessum tilgangi laganna, að barnaverndarstofa hafi nú bæði þessi hlutverk með höndum.

Hvað snertir ákvarðanir barnaverndarnefnda, sem ráðið er til lykta með úrskurði, sbr. 1. mgr. 45. gr. laga nr. 58/1992, gilda ákvæði VIII. kafla laganna um málsmeðferð. Aðrar stjórnvaldsákvæðanir sæta hins vegar meðferð samkvæmt stjórnslulögum nr. 37/1993, en þær eru gjarnan í nánnum efnislegum tengslum við úrskurð barnaverndarnefndar, svo sem þegar nefnd ráðstafar barni í fóstur í kjölfar þess, að foreldrar hafa verið sviptir forsjá. Ég tel, að það sé eigi í samræmi við vandaða stjórnsluhætti, að sitt hvort stjórnvaldið komi fram sem æðra stjórnvald gagnvart barnaverndarnefndum, eftir því hvaða reglur gilda um form stjórnvaldsákvörðunar.

Um skipan og störf barnaverndarráðs eru ákvæði í III. kafla laga nr. 58/1992. Í 9. gr. laganna er mælt fyrir um, að félagsmálaráðherra skipi þriggja manna barnaverndarráð og að formaður ráðsins skuli fullnægja skilyrðum til að verða skipaður héraðsdómari. Þá skulu ráðsmenn vera kunnir að grandvarleik og hafa sérþekkingu á málefnum barna og ungmenna. Í 2. mgr. 10. gr. laganna er mælt fyrir um að barnaverndarráð skuli hafa sérhæfða starfsmenn í þjónustu sinni og ennfremur annað starfsfólk við hæfi, auk þess sem ráðið geti leitað álits sérfræðinga utan þess þegar ástæða þykir til. Að þessu virtu tel ég vafalaust, að réttaröryggi í barnaverndarmálum væri frekar tryggt, ef unnt væri að skjóta stjórnvaldsákvörðunum barnaverndarnefnda til barnaverndarráðs, óháð formi ákvörðunar.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið að framan rakið, tel ég orka tvímælis þá lögskýringu á 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, að einungis stjórnvaldsákvæðanir, sem hafa ber í formi úrskurðar, séu kærnlegar til barnaverndarráðs. Áðurgreindur tilgangur laga nr. 58/1992 og sjónarmið um vandaða stjórnsluhætti og réttaröryggi styðja gagnstæða niðurstöðu og rýmri túlkun ákvæðisins, þannig að form stjórnvaldsákvörðunar hafi ekki þýðingu varðandi heimild til að skjóta málum til barnaverndarráðs. Hvað sem þessu líður er það niðurstaða mín, að ákvæði 1. mgr. 49. gr. laganna, séu

ekki svo skýr, einföld og aðgengileg sem æskilegt væri, að því er snertir lagaheimild til að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra setts stjórnvalds. Af þessum sökum eru það tilmæli mín, að ákvæði þetta verði endurskoðað og að við þá endurskoðun verði gætt þeirra sjónarmiða, sem hér hafa komið fram. Af þessu tilefni vek ég athygli Alþingis og félagsmálaráðherra á því máli, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

VI.

Niðurstaða mín samkvæmt framansögðu er sú, að barnaverndarráði hafi í framhaldi af kröfu lögmanns A frá 7. nóvember 1994 borið að taka ákvörðun um það, hvort fresta skyldi réttaráhrifum þess úrskurðar barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 13. september 1994, að A skyldi svipt forsjá yfir dætrum sínum og að forsjá þeirra skyldi vera hjá nefndinni, sbr. 2. málsl. 2. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna. Ef niðurstaða barnaverndarráðs hefði orðið sú, að fresta ekki réttaráhrifum forsjárviptingarúrskurðarins, tel ég einnig, að ráðinu hefði borið að taka til meðferðar kröfu lögmanns A um frestun skammtímafóstursins sem slíks, eftir að ákvörðun barnaverndarnefndar Reykjavíkur var tekin um það efni með bókun hinn 15. nóvember 1994. Ég tek á hinn bóginn ekki afstöðu til þess, hvort aðstæður málsins hafi verið með þeim hætti, að rétt hefði verið að fresta réttaráhrifum fyrrnefnds úrskurðar barnaverndarnefndar Reykjavíkur eða þeirrar ákvörðunar nefndarinnar, sem tekin var í framhaldi af henni hinn 15. nóvember 1994 um skammtímafóstur dætra A. Þá er það niðurstaða mín, að ákvæði 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992 séu ekki svo skýr sem æskilegt væri, að því er snertir lagaheimild til að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra setts stjórnvalds. Af þessum sökum eru það tilmæli mín, að ákvæði þetta verði endurskoðað og að við þá endurskoðun verði gætt þeirra sjónarmiða, sem komið hafa fram í álitinu þessu. Er álit þetta sent Alþingi og félagsmálaráðherra af því tilefni sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

VII.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við félagsmálaráðherra, að ráðuneyti hans upplýsti, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af fyrrgreindu álitinu mínu. Í svari félagsmálaráðuneytisins frá 16. apríl 1996 kemur fram, að skipuð hafi verið nefnd til að endurskoða lög um vernd barna og ungmenna í ljósi þeirrar reynslu sem fengist hefði af framkvæmd laganna. Hefði nefndinni sérstaklega verið falið að huga að endurskoðun á reglum um heimildir til að kæra ákvarðanir barnaverndarnefnda til æðra stjórnvalds, í samræmi við tilmæli mín í fyrrgreindu álitinu.

7.6. Fóstursamningur. Málsmeðferð barnaverndarnefndar og barnaverndarráðs. Rannsóknarregla. (Mál nr. 1156/1994)

A kvartaði yfir ýmsum atriðum er snertu málsmeðferð og úrlausnir barnaverndarnefndar Reykjavíkur og barnaverndarráðs í máli hennar. A hafði óskað eftir því við barnaverndarnefnd í nóvember 1993, að yngsta syni hennar yrði komið í varanlegt fóstur, en í janúar 1994 lagði A fram ósk hjá barnaverndarnefnd um að fá S til sín aftur. Krafa A var afgreidd með bókun barnaverndarnefndar 1. mars 1994 og var kröfunni hafnað. Þar sem bókun barnaverndarnefndar hafði verið skotið til barnaverndarráðs, sem tekið hafði málið í heild sinni til endurskoðunar og úrskurðað í því á grundvelli 35. gr. og 1. mgr. 45. gr., laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, taldi umboðsmaður ekki sérstaka ástæðu til að fjalla um það hvort barnaverndar-

nefnd hefði borið að kveða upp úrskurð í málinu í samræmi við þessi sömu laga-ákvæði, í stað þess að afgreiða málið með bókun.

A taldi það brot á jafnræðisreglu að greinargerðir og umsagnir starfsmanna barnaverndarnefnda væru taldar hlutlausar og óvilhallar og á þeim byggt við úrlausn barnaverndarmála. Umboðsmaður tók fram, að barnaverndarlög gerðu beinlínis ráð fyrir því, að starfsmenn barnaverndarnefnda störfuðu að könnun og meðferð einstakra mála. Lagareglur um vanhæfi héraðsdómara til að fara með einstök mál ættu við um starfsmenn barnaverndarnefnda til meðferðar einstakra mála, samkvæmt 42. gr. laga nr. 58/1992. Niðurstaða umboðsmanns var, að almennt gæti starfsfólk barnaverndarnefnda ekki talist vanhæft til að koma að meðferð barnaverndarmáls, enda þótt það hefði áður fjallað um ráðstöfun á barni í fóstur. Gögn málsins leiddu ekki í ljós atvik sem með réttu gætu leitt til þess að óhlutrægni starfsmanna yrði dregin í efa.

Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til annarra athugasemda við meðferð málsins en þeirra, að þeir sem komu að málinu áður en A tók ákvörðun um að láta S í fóstur, hefðu átt að semja nákvæmari skýrslu um það, hvaða leiðbeiningar A fékk við það tækifæri og við hvaða aðstæður sú ákvörðun var tekin. Þá taldi umboðsmaður aðfinnsluvert að við frágang yfirlýsingar A um samþykki hennar á ráðstöfun S í fóstur var ekki gætt fyrir mæla 44. gr. laga um vernd barna og ungmenna, að vottar að yfirlýsingunni staðfestu að A hefði verið gerð full grein fyrir eðli og réttaráhrifum ráðstöfunarinnar. Loks benti umboðsmaður á, að við meðferð barnaverndarráðs á málinu, hefði komið til athugunar hvort hugsanlega væru fyrir hendi ástæður til þess að rifta fóstri S, samkvæmt 35. gr. laga nr. 58/1992, og hefði barnaverndarráði því verið rétt að afla staðfestingar þeirra fimm sérfræðinga sem starfsmaður barnaverndarráðs átti tal við, á frásögnum þeirra af aðstæðum og aðdraganda að ráðstöfun S í fóstur, áður en úrskurður var kveðinn upp í málinu, í stað þess að styðjast eingöngu við endursögn starfsmannsins. Að athuguðum gögnum málsins og aðstæðum var það hins vegar niðurstaða umboðsmanns, að þessi atriði væru ekki svo veruleg að þessir ágallar hefðu haft áhrif á niðurstöðu málsins.

I.

Hinn 27. júní 1994 lagði B, héraðsdómsslögmaður, fram kvörtun fyrir hönd A. Kvörtunin beinist að málsmeðferð og úrlausnum barnaverndarnefndar Reykjavíkur og barnaverndarráðs í máli A vegna sonar hennar, S. S hafði verið ráðstafað í fóstur að ósk A í desember 1993, en í byrjun janúar 1994 lagði hún fram ósk hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur um að fá S til sín aftur.

II.

Málavextir eru þeir, að A, sem er einstæð móðir fjögurra sona, leitaði í apríl 1993 til Félagsmálastofnunar Reykjavíkur með beiðni um fjárhags- og félagslega aðstoð. Fékk hún ýmiss konar stuðning stofnunarinnar, fjárhagsaðstoð og heimilishjálp. Hinn 4. nóvember 1993 óskaði A með bréfi eftir því við barnaverndarnefnd Reykjavíkur, að yngsta syni hennar, S, sem þá var átta mánaða, yrði fundið fósturheimili til frambúðar. Í yfirlýsingu A frá 22. nóvember 1993 kemur fram, að hún feli hjónunum, C og D, S í fóstur til frambúðar, og fari þau jafnframt með forsjá hans. Á fundi barnaverndarnefndar Reykjavíkur 7. desember 1993 samþykkti nefndin þessa beiðni og fól starfsmönnum sínum að koma drengnum í fóstur til reynslu með framtíðarfóstur í huga. Í fyrstu viku janúar 1994 átti A símtal við félagsráðgjafa í fósturdeild Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar og kvaðst vilja fá son sinn aftur.

...

III.

Kvörtun A lýtur að ýmsum atriðum, er snerta málsmeðferð og úrlausnir barnaverndarnefndar Reykjavíkur og barnaverndarráðs í máli hennar. Eftir að hafa athugað gögn málsins ákvað ég, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að afmarka athugun mína á málinu við eftirfarandi þætti, sem lögmaður A lýsir svo í greinargerð með kvörtun hennar:

„I. *Kvörtun vegna málsmeðferðar Barnaverndarnefndar Reykjavíkur:*

1. Að Barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafi tekið sér það vald að einskorða málsmeðferð sína við eina af tveimur málsástæðum [A] og þrátt fyrir að lögmaður gagnaðila hafi krafist úrskurðar í málinu . . .
2. Að nefndin hafi ekki úrskurðað í málinu þegar fyrir lá riftunaryfirlýsing frá [A], í samræmi við ákvæði 35. gr. l. 58/1992.
3. Að nefndin hafi ekki talið ástæðu til að taka málið til nýrrar meðferðar og úrskurðar þegar riftunaryfirlýsing [A] var ítrekuð með bréfi 28. mars 1994, heldur talið fyrri málsmeðferð nægilega, sbr. útskrift frá fundi Barnaverndarnefndar Reykjavíkur þann 12. apríl 1994.
4. Að nefndin hafi ekki orðið við beiðni umbj. míns í bréfi, dags. 28.03.94, að afla sérfræðialits um hvað barninu væri fyrir bestu heldur stuðst við mat starfsmanna sinna sem afskipti höfðu haft af fósturráðstöfuninni. Hinna sömu, sem að mati [A] höfðu lagt að henni að láta drenginn frá sér, sbr. ódagsetta skriflega yfirlýsingu hennar.
5. Hvort túlkun nefndarinnar á riftunarheimild 35. gr. laga nr. 58/1992 sem fram komi í allri málsmeðferð í máli þessu sé rétt, þ.e.s. að kynforeldri sem samþykkt hefur ráðstöfun á barni sínu í fóstur geti ekki rift samkomulagi sínu við barnaverndarnefnd. Hefur formaður nefndarinnar, [. . .], lýst því yfir í viðræðum við undirritaða að þetta sé skilningur nefndarinnar á efni 35. gr.
6. Í 2. gr. laga nr. 13/1987 segir að jafnræði málsaðila eigi að hafa í heiðri í stjórn-sýslunni. Á þetta sérstaklega við þegar til ágreinings kemur milli málsaðila og stjórnvalds. Telur umbj. minn að það brot á jafnræðisreglunni að gengið sé út frá því að greinargerðir og umsagnir starfsmanna barnaverndarnefnda séu hlutlausar og óvilhallar og á þeim byggt við úrlausn nefndarinnar. Einnig í málum þar sem starfsmenn eru að útskýra eða verja afskipti sín af málinu. Ekki er getið athugasemda sem umbj. minn hefur gert eftir lestur greinargerðanna varðandi augljósan misskilning og rangfærslur starfsmanna.
[. . .]

II. *Kvörtun vegna málsmeðferðar Barnaverndarráðs Íslands.*

1. Umbj. minn telur að synjun Barnaverndarráðs Íslands um að tengslapróf eða könnun á tengslum hennar og sonar hennar sé brot á jafnræðisreglunni.
Bent er á að könnun fór fram á vegum ráðsins á aðstæðum [S] hjá fósturforeldrum en synjað var um sambærilega könnun á tengslum drengsins við móður sína og bræður. Telur umbj. minn að slík könnun hafi verið nauðsynleg til að meta óhlutdrægt hagsmuni drengsins og hvort hætta hafi verið á skadlegum tengslarofum ef [S] hefði farið aftur til móður. Telur umbj. minn að tengslapróf barnsins við upprunafjölskyldu sína annars vegar og hins vegar fósturfjölskyldu hljóti að hafi átt að vera grundvallandi og nauðsynleg við mat á því hvað drengnum væri fyrir bestu. Þrátt fyrir ítrekaða beiðni umbj. míns hafi ráðið synjað um könnun á tengslum barnsins við móður með vísan til þess hvað barnið hafi það gott hjá fósturforeldrum.
2. Umbj. minn telur þá málsmeðferð ráðsins að láta starfsmann sinn, [Z], sálfræð-

ing, hringja í umsagnaraðila og byggja síðan umbeðna gagnaöflun ráðsins á endursögn starfsmannsins um hvað hafi komið fram í símtölunum ekki samrýmast góðri stjórnslu. Eðlilegt sé við jafn áriðandi gagnaöflun að fá skriflegt svar viðkomandi við spurningum ráðsins eða kalla umsagnaraðila fyrir ráðið að viðstöddum málsaðila.

Bent er á að slík málsmeðferð hafi marga veigamikla galla jafnframt því að bjóða upp á misskilning og rangtúlkun, sérstaklega þegar spyrjandinn hefur áður myndað sér skoðun um málið. [Z] hafi áður en hann ræddi við umsagnaraðila farið á heimili fósturforeldra og kannað aðstæður. Þann 22. apríl gefur hann ráðinu álit sitt um hvað hann telur bestu niðurstöðu í málinu, en eftir þann tíma fara símtöl hans við umsagnaraðila fram.“

IV.

Með úrskurði 20. september 1994 samþykkti barnaverndarnefnd Reykjavíkur að fela fósturforeldrum S framtíðarfóstur drengsins. Þá samþykkti nefndin fyrirbyggjandi drög að fóstursamningi, þar sem svo var kveðið á um umgengni S við kynforeldra og systkini, að hún færi fram í húsakynnum Félagsmálastofnunar Reykjavíkur tvisvar á ári, í þriðju viku septembermánaðar og þriðju viku marsmánaðar. Skyldi umgengnin vara í 1,5 klst., að viðstöddum starfsmanni. Hvað snertir önnur samskipti við barn en umgengni skyldu símhringingar ekki leyfðar, en gjafir leyfðar í tengslum við jól og afmæli og skyldi þeim komið til starfsmanna Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar.

Ekki liggur fyrir, að úrskurði þessum hafi verið skotið til barnaverndarráðs, sbr. 1. mgr. 45. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna. Eru því ekki skilyrði til þess, að ég fjalli um þennan þátt málsins, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

V.

Ég ritaði barnaverndarnefnd Reykjavíkur bréf 11. júlí 1994 og óskaði þess, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nefndin skýrði viðhorf sitt til þess þáttar kvörtunarinnar, er að henni sneri. Ég ritaði einnig barnaverndarráði bréf 11. júlí 1994, er ég ítrekaði 13. september 1994, og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að ráðið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Svar barnaverndarnefndar Reykjavíkur barst mér með bréfi, dags. 2. ágúst 1994. Segir þar meðal annars:

- „1. Í kvörtunarlið þessum er ranglega fullyrt að Barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafi einskorðað málsmeðferðina við eina af tveimur málsástæðum [A]. Barnaverndarnefnd afgreiddi málið með bókun á grundvelli 50. gr. laga nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna. Bókunin er ítarlega rökstudd og þar er tekið tillit til þeirra málsástæðna og sjónarmiða, sem [A] hafði í frammi fyrir nefndinni, sbr. bréf hennar, dags. 18. janúar 1994, og bréf þáverandi lögmanns hennar, [Y], hrl., dags. 4. febrúar og 12. febrúar 1994.

Svo virðist sem kvörtunarliður þessi byggi á því, að nefndin hafi ekki fjallað um málið á þeim grundvelli, að [A] hafi rift samningi um fóstur sonar hennar, [S], og yfirlýsingum, dags. 4. nóvember og 22. nóvember 1993, þar sem hún samþykkti að barninu yrði komið í fóstur. Þetta sjónarmið kom ekki fram þegar málið var til meðferðar hjá nefndinni, en það er byggt á misskilningi, svo sem síðar verður rakið.

2. Á grundvelli samþykkis [A] ráðstafaði Barnaverndarnefnd Reykjavíkur syni hennar í fóstur, sbr. g-lið 21. gr. laga nr. 58/1992, enda var um að ræða mál hjá

nefndinni, sem sætti meðferð samkvæmt V. kafla laganna. Í kvörtun [A] er fullyrt að mál hennar hafi ekki verið barnaverndarmál þar sem upphaf málsins megi rekja til frumkvæðis og beiðni hennar. Hvort um er að ræða barnaverndarmál, sem leitt geta til viðeigandi úrræða, ræðst ekki af því, hvernig mál berst nefndinni. [A] leitaði til barnaverndarnefndar þar sem hún treysti sér ekki til að annast son sinn. Samkvæmt athugun starfsmanna barnaverndarnefndar voru aðstæður barnsins með þeim hætti, að nefndinni bar að hlutast til um málefni þess.

Barnaverndarnefnd Reykjavíkur ráðstafaði [S] í fóstur til hjónanna [C og D] þann 7. desember 1993. Málið var á ný tekið til meðferðar hjá nefndinni í febrúar 1994, þar sem [A] óskaði eftir að fá barnið til sín aftur. Því bar nefndinni að taka afstöðu til þess hvort málið yrði endurupptekið, sbr. 50. gr. laga nr. 58/1992. Þar sem ekki þóttu lagaskilyrði til að endurupptaka málið, kom ekki til þess að kveðinn yrði upp úrskurður um, hvort barnið yrði um kyrrt hjá fósturforeldrum eða að fóstursamningi yrði rift, sbr. 35. gr. laganna. Þykir verða að skýra 35. gr. laganna með þessum hætti til samræmis við 50. gr. um endurupptöku máls, sem er sjálfstæð stjórnvaldsákvörðun.

3. Á fundi Barnaverndarnefndar Reykjavíkur þann 12. apríl 1994, var tekin fyrir krafa [B] hdl., fyrir hönd [A], að málið yrði tekið á ný til meðferðar og úrskurðar á grundvelli 35. gr. laga nr. 58/1992. Þá hafði [A] kært bókun barnaverndarnefndar frá 1. mars 1994 til Barnaverndarráðs Íslands, sbr. 49. gr. laga nr. 58/1992. Þar sem málið hafði verið til lykta leitt hjá nefndinni og það var til meðferðar hjá æðra stjórnvaldi, kom ekki til álita að taka málið á ný til meðferðar, enda ekkert tilefni til slíkrar málsmeðferðar.
4. Í bréfi [B], dags. 28. mars 1994, var þess óskað að Barnaverndarnefnd Reykjavíkur aflaði tiltekinna gagna vegna málsins. Ekki var orðið við þeirri beiðni, þar sem málið var til meðferðar hjá Barnaverndarráði Íslands og því rétt að beina þangað óskum um gagnaöflun.
5. Eftir að Barnaverndarnefnd Reykjavíkur afgreiddi málið með bókun, þann 1. mars 1994, hefur því ítrekað verið haldið fram af hálfu [A] að hún hafi rift yfirlýsingum sínum, þar sem hún samþykkti fóstur barnsins, og samningi nefndarinnar við fósturforeldra. Af lögum nr. 58/1992 verður ráðið, að foreldri er slíkt úrræði ekki tækt. Þegar barni er með löglegum hætti ráðstafað í fóstur, er barnaverndarnefnd ein bær til að rifta fóstursamningi, en foreldri getur hins vegar borið upp slíka ósk við barnaverndarnefnd, svo sem beinlínis leiðir af 35. gr. laga nr. 58/1992.
6. Í kvörtun [A] er því haldið fram, að málsmeðferð Barnaverndarnefndar Reykjavíkur sé ekki í samræmi við jafnræðisreglu stjórnisýsluréttarins, þar sem niðurstaða málsins hafi byggst á rannsókn starfsmanna nefndarinnar. Barnaverndarnefnd er stjórnvald og sem slíku ber nefndinni að rannsaka mál áður en því er ráðið til lykta, sbr. 1. mgr. 43. gr. laga nr. 58/1992 og 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 58/1992, er barnaverndarnefnd heimilt að fela sérhæfðu starfslíði sínu könnun einstakra mála. Svo sem það lagaákvæði mælir fyrir um hefur nefndin sett reglur þar að lútandi, sem staðfestar hafa verið af Borgarstjórn Reykjavíkur. Barnaverndarnefnd Reykjavíkur hefur ekki brotið gegn jafnræðisreglu stjórnisýslunnar með því að sinna þeirri lagaskyldu sinni að rannsaka mál [A]. Í því sambandi skal bent á, að við meðferð málsins var þess í hvívetna gætt að andmælaréttur hennar væri virtur. Kom [A] á fund nefndarinnar og naut aðstoðar lögmanns á kostnað Félagsmálastofnunar Reykjavíkur. Þá nýtti [A] sér rétt sinn til að leggja gögn fyrir nefndina, auk þess sem hún átti kost á að hafa uppi andmæli við þau gögn sem starfsmenn höfðu aflað.“

Svar barnaverndarráðs við bréfi mínu frá 11. júlí 1994 barst mér með bréfi, dags. 16. september 1994. Í skýringum barnaverndarráðs segir meðal annars:

„1. Brot á jafnræðisreglunni. Þegar barnaverndarráð fékk málið til meðferðar hafði [S] verið hjá fósturforeldrum í um það bil fjóra mánuði og hann hafði ekki verið hjá kynmóður sinni í fimm mánuði. Ekki var því um að ræða að unnt væri að gera „sambærilega könnun á tengslum drengsins við móður sína“ og gerð var á heimili fósturforeldra.

Tengslapróf eða könnun á tengslum fellur undir rannsóknarskyldu barnaverndaryfirvalda og fer fram að því marki sem þörf er á í samræmi við 2. og 4. mgr. 18. gr. og 1. mgr. 43. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992. Sálfræðileg próf eru í mörgum tilfellum gagnleg við mat á tilfinningatengslum barna við uppalandur. Slík próf er ekki unnt að leggja fyrir svo ungt barn sem hér á í hlut. Athugun á tengslum svo ungra og ómálga barna er framkvæmd með öðrum hætti. Í henni felst nákvæm skoðun á hegðun barns, skynjun, geðhrifum og viðbrögðum þess gagnvart þeim sem annast það. Slík athugun á félagslegri hegðun barns tekur m.a. til þess hvernig það myndar augnsamband við uppalanda og sýnir honum áhuga. Kannað er hvernig barnið nálgast og fjarlægist uppalanda, og hvernig gleði og ánægja kemur í ljós hjá barni gagnvart honum. Einnig er skoðað hvernig barnið hegðar sér ef það verður fyrir mót-læti, verður vonsvikið og þarfnast huggunar.

Í bókun Barnaverndarráðs á fundi þann 11. maí sl. kemur fram að Barnaverndarráð mat sérstaklega hvort ástæða væri til að verða við þeirri ósk kynmóður að fram færi könnun á aðstæðum hennar og tengslum hennar og drengsins. Við athugun sálfræðings á aðstæðum drengsins hjá fósturforeldrum þann 22. apríl sl. kom fram að drengurinn hafði tengst þeim sterkum tilfinningaböndum. Þá var einnig metið sérstaklega hvort hætta væri í því fólgin að rjúfa tengsl drengsins við fósturforeldra, en við athugun sálfræðings hafði komið fram að rof við fósturforeldra gæti valdið drengnum varanlegum sálrænum skaða. Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið voru frekari athuganir á tengslum kynmóður og drengsins álitnar óþarfar.

Í stuttu máli eru rökin fyrir því að hagsmunir drengsins væru best tryggðir hjá fósturforeldrum ekki aðeins þau að drengurinn „hafi það gott hjá fósturforeldrum“ eins og fram kemur í ofangreindri kvörtun heldur einnig að hann hafði þegar málið var til meðferðar hjá Barnaverndarráði myndað sterk tilfinningatengsl við fósturforeldra sína.

2. Athugasemdir lögmansins við þeirri málsmeðferð að sálfræðingur Barnaverndarráðs aflaði upplýsinga símléiðis hjá tilteknum geðlæknum og félagsráðgjafa um geðrænt ástand skjólstæðings hennar áður en skjólstæðingurinn lét barnið frá sér komu fram eftir að upplýsinganna hafði verið aflað með þessum hætti. Í skýrslum sálfræðingsins um símtöl þessi kemur fram að upplýsingar væru fengnar með samþykki [A]. Skýrslurnar eru dagsettar 6., 10. og 11. maí s.l., og voru þær sendar lögmanninum samdægurs. Þær voru lagðar fram á fundi Barnaverndarráðs þann 11. maí s.l. Er í greinargerð lögmansins frá 26. maí s.l. látið við það sitja að mótmæla öllum fullyrðingum þessara umsagnaraðila að því leyti sem þær eru málskotsaðila „til álitshnekkis“. Í greinargerðinni er fullyrt að í umræddum skýrslum væru margar villur og rangfærslur án þess að fram kæmi hverjar þær væru. Þótti því ekki að svo komnu máli ástæða til að tefja málið í því skyni að fram færu frekari athuganir á geðrænu ástandi málskotsaðila. Er sérstaklega tekið fram í úrskurði Barnaverndarráðs frá 26. maí s.l. að Barnaverndarráð telji að ítarleg gögn málsins sýni hvernig hagsmunir barnsins verði best tryggðir og að ráðið telji málið nægjanlega upplýst til að taka ákvörðun í því.“

Með bréfum, dags. 3. ágúst 1994 og 22. september 1994, gaf ég lögmanni A kost á að gera athugasemdir við bréf barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 2. ágúst 1994, og barnaverndarráðs, dags. 16. september 1994. Athugasemdir lögmanns A bárust mér með bréfi, dags. 9. desember 1994.

VI.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 13. október 1995, segir:

„1.

Barnaverndarnefnd Reykjavíkur afgreiddi kröfu A um að hún fengi S aftur til sín, sbr. bréf hennar til nefndarinnar, dags. 18. janúar 1994, með bókun hinn 1. mars 1994. A kvartar meðal annars yfir því, að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafi einskorðað málsmeðferð sína við eina af tveimur málsástæðum hennar. Auk þess hafi nefndin synjað um að taka málið til meðferðar að nýju og að kveða upp úrskurð, er riftunaryfirlýsing A hafi verið ítrekuð hinn 28. mars 1994, en þá hafði hún skotið bókun barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 1. mars 1994 til barnaverndarráðs. Þá er þeim skilningi barnaverndarnefndar Reykjavíkur mótmælt í kvörtuninni, að kynforeldri, sem samþykkt hafi ráðstöfun barns síns í fóstur, geti ekki rift samkomulagi sínu við barnaverndarnefnd.

Eins og fram hefur komið, var bókun barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 1. mars 1994 skotið til barnaverndarráðs, sem tók málið í heild sinni til endurskoðunar og úrskurðaði í því á grundvelli 35. gr., sbr. 45. og 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna. Með tilliti til þess tel ég eigi tilefni til að fjalla hér sérstaklega um það ágreiningsatriði, hvort barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafi borið að kveða upp úrskurð í málinu, sbr. 35. gr. og 1. mgr. 45. gr. laga nr. 58/1992. Hvað sem því atriði líður, þá er tekið á þeim málsástæðum, er A lagði til grundvallar máli sínu í bókun barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 1. mars 1994, þ.e. annars vegar andlegu ástandi hennar á þeim tíma, er hún samþykkti fóstur S, og hins vegar breyttum aðstæðum.

Hinn 28. mars 1994 óskaði lögmaður A eftir því við barnaverndarnefnd Reykjavíkur, að nefndin tæki mál hennar fyrir að nýju og úrskurðaði í því á grundvelli 35. gr., sbr. 1. mgr. 45. gr. laga nr. 58/1992, þar sem bókun nefndarinnar bæri með sér, að nefndin byggði ákvörðun sína og málsmeðferð einungis á efni 50. gr. laga nr. 58/1992. Í sama bréfi var þess óskað, að nefndin aflaði sérfræðialits um það, hvort S væri fyrir bestu að dvelja hjá fósturforeldrum sínum eða að hverfa aftur til A. Nefndin synjaði þessu erindi með bréfi, dags. 12. apríl 1994, á þeim forsendum, að bókun nefndarinnar frá 1. mars hefði verið skotið til barnaverndarráðs og væri þar til meðferðar. Þar sem málið var á þessum tíma til meðferðar hjá barnaverndarráði, tel ég eigi tilefni til athugasemda við þessa niðurstöðu barnaverndarnefndar Reykjavíkur, enda átti A þess kost að fá mál sitt að öllu leyti endurskoðað hjá barnaverndarráði, sbr. 3. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992.

2.

Í kvörtuninni kemur fram, að A telur það „brot á jafnræðisreglunni, að gengið sé út frá því, að greinargerðir og umsagnir starfsmanna barnaverndarnefnda séu hlutlausar og óvilhallar og á þeim byggt við úrlausn nefndarinnar“.

Í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 58/1992 segir, að barnaverndarnefnd skuli, að fenginni heimild sveitarstjórnar, ráða eftir þörfum sérhæft starfsfólk, sem annist dagleg störf í umboði hennar, og annað starfsfólk. Hér er átt við starfsmenn, sem hlotið hafa sérstaka menntun á þeim sviðum, sem helst tengjast barnavernd, svo sem sálfræðinga, félagsráðgjafa, sérmenntaða kennara og uppeldisfræðinga (Alþt. 1990–1991, A-deild, bls. 652). Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laganna er barnaverndarnefnd heimilt að leita til sérfræðinga í einstökum málum. Loks kemur fram í 3. mgr. 7. gr., að barnaverndarnefnd sé heimilt að fela starfsmönn-

um sínum könnun og meðferð einstakra mála eða málaflokka, og skal hún setja um það reglur, sem héraðsnefnd eða sveitarstjórn staðfestir. Lög nr. 58/1992 gera þannig beinlínis ráð fyrir því, að starfsmenn barnaverndarnefnda starfi á framangreindan hátt fyrir þær. Samkvæmt 42. gr. laga nr. 58/1992 gilda lagareglur um vanhæfi héraðsdómara til að fara með einkamál um vanhæfi starfsfólks barnaverndarnefnda til meðferðar einstakra mála, eftir því sem við getur átt, sbr. 5. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Það er skoðun mín, að almennt geti starfsfólk barnaverndarnefnda eigi talist vanhæft til að koma að meðferð barnaverndarmáls, enda þótt það hafi áður fjallað um ráðstöfun á því barni, sem í hlut á, í fóstur. Slík niðurstaða verður aðeins byggð á sérstökum atvikum, sem eru til þess fallin að óhlutdrægni verði með réttu dregin í efa. Hefur athugun mín á gögnum málsins ekki leitt slík atvik í ljós.

3.

Í kvörtuninni er bent á, að á vegum barnaverndarráðs hafi farið fram könnun á tengslum S við fósturforeldra, en synjað hafi verið um sambærilega könnun á tengslum drengsins við móður sína og bræður. Hafi slík könnun verið nauðsynleg til þess að meta óhlutdrægt hagsmuni drengsins og hvort hætta hafi verið á skaðlegum tengslarofum, ef hann hefði farið aftur til móður. Í bókun barnaverndarráðs frá 11. maí 1994 synjaði það kröfu A um að sérfræðingar yrðu fengnir til að kanna aðstæður hennar, tengsl hennar og S og tengsl barna hennar innbyrðis. Í bókuninni kemur meðal annars eftirfarandi fram:

„Barnaverndarráði þykir ekki ástæða til að verða við þeirri ósk [A] að fram fari könnun á aðstæðum hennar og tengslum hennar og barnsins. Rökin fyrir þessu eru fyrst og fremst þau að barninu líður vel í dag, það er í góðu jafnvægi og góð og sterk tengsl eru milli barnsins og fósturforeldra.

Að mati Barnaverndarráðs er hætta á að það yrði [S] andlegt áfall ef rofin yrðu þau tengsl sem hann hefur myndað í fósturinu. Gögn málsins bera þess ótvírætt vitni að óstöðugleikinn, vanlíðan móður og ráðaleysi hennar á fyrstu mánuðum barnsins hljóta að hafa truflað tengslamyndun móður og barns. Þótt ekki sé hægt að útiloka að einhver jákvæð tengsl séu til staðar milli móður og barns þá mun það ekki ráða úrslitum í málinu. Mál þetta snýst fyrst og fremst um það að meta hverjir eru hagsmunir barnsins og hvernig þeir verði best tryggðir. Barnaverndarráð telur að þegar liggja fyrir öll gögn til að það verði metið á fullnægjandi hátt.“

Í bréfi barnaverndarráðs til mín frá 16. september 1994 kemur fram, að S hafi verið búinn að dvelja hjá fósturforeldrum í um það bil fjóra mánuði, þegar barnaverndarráð hafi fengið málið til meðferðar, og hafi þá verið liðnir fimm mánuðir frá því hann var hjá móður sinni. Því hafi ekki verið unnt að gera „sambærilega könnun á tengslum drengsins við móður sína“ og gerð var á heimili fósturforeldra. Barnaverndarráð hafi metið sérstaklega, hvort ástæða væri til þess að verða við þeirri ósk A, að fram færi könnun á aðstæðum hennar og drengsins. Við athugun sálfræðings á aðstæðum drengsins hjá fósturforeldrum 22. apríl 1994 hafi komið fram, að drengurinn hefði tengst þeim sterkum tilfinningaböndum. Þá hafi einnig verið metið sérstaklega, hvort hætta væri í því fólgin að rjúfa tengsl drengsins og fósturforeldra, en við athugun sálfræðings hafi komið fram að rof við fósturforeldra gæti valdið drengnum varanlegum sálrænum skaða. Í ljósi þessa hafi frekari athuganir á tengslum kynmóður og drengsins verið álitnar óþarfar.

S var komið í varanlegt fóstur til fósturforeldra sinna á grundvelli g-liðar 21. gr. laga nr. 58/1992. Er hér um að ræða lögmælt stuðningsúrræði, sem er hins vegar háð samþykki foreldra, enda er hér um að ræða það úrræði, sem róttækast er stuðningsúrræða og ekki ber að grípa til, nema önnur ráð þrjóti. Ber barnaverndaryfirvöldum að vanda mjög til

undirbúnings slíkrar ráðstöfunar og þá sérstaklega, að samþykki foreldris sé ekki skyndi-ákvörðun við erfiðar aðstæður, heldur gefið eftir að foreldri hefur átt þess kost að íhuga þýðingu slíkrar ákvörðunar með aðstoð barnaverndaryfirvalda, svo sem meðal annars verður ráðið af fyrirmælum 44. gr. laga nr. 58/1992.

A átti frumkvæði að því, að til athugunar yrði tekið, hvort S yrði komið í fóstur til frambúðar. Meira en sjö mánuðir liðu hins vegar, áður en hún tók lokaákvörðun í því efni og skýrðu starfsmenn yfirvalda fyrir henni á þeim tíma þýðingu slíkrar ákvörðunar. Verður ekki ráðið af gögnum málsins að hún hafi verið beitt þrýstingi af hálfu barnaverndaryfirvalda við þá ákvörðun.

Samkvæmt gögnum málsins velktist A mjög í vafa um ráðstöfun S í fóstur til frambúðar og á þeim tíma, sem hún hugleiddi það mál, átti hún í erfiðleikum, sem röskuðu jafnvægi hennar og hugarró. Var því brýnt að leitað yrði laga um aðstæður, þegar A tæki lokaákvörðun um þessa ráðstöfun. Ákvörðun þessa tók A með yfirlýsingu 22. nóvember 1993. Var mikilvægt að starfsmenn þeir, sem þar komu að, semdu nákvæma skýrslu um, hvaða leiðbeiningar A fékk við það tækifæri og við hvaða aðstæður sú ákvörðun var tekin. Nákvæm skýrsla um það liggur ekki fyrir í gögnum málsins. Þá er aðfinnsluvert, að við frágang yfirlýsingar A um samþykkt hennar á ráðstöfun S í fóstur var þess ekki gætt, að vottar að þeirri yfirlýsingu vottuðu, að henni hefði „verið gerð full grein fyrir eðli og réttaráhrifum ráðstöfunarinnar“, svo sem mælt er fyrir í 44. gr. laga nr. 58/1992. Þessir annmarkar á meðferð málsins geta þó ekki að mínum dómi raskað gildi umræddrar ráðstöfunar.

Það er samkvæmt framansögðu niðurstaða mín, að ganga verði út frá því, að ráðstöfun S í fóstur til þeirra hjóna, C og D, hafi verið lögmæt. Með hliðsjón af því tel ég ekki efni til að gagnrýna þá afstöðu barnaverndarráðs, að ekki væri ástæða til frekari rannsóknar í málinu, áður en það kvað upp úrskurð sinn 26. maí 1994.

4.

A kvartar yfir því, að barnaverndarráð hafi látið starfsmann sinn, Z, hringja í um-sagnaraðila og byggt síðan umbeðna gagnaöflun ráðsins á endursögn starfsmannsins á því, sem hafi komið fram í símtölunum. Í skýringum barnaverndarráðs til mín segir, að athuga-semdir lögmanns A vegna þessarar málsmeðferðar hafi komið fram, eftir að upplýsinganna hafði verið aflað með þessum hætti. Komi fram í skýrslum sálfræðingsins um símtölin, að upplýsingarnar væru fengnar með samþykki A. Þá hafi lögmaður A látið við það sitja í greinargerð sinni frá 26. maí 1994, að mótmæla öllum fullyrðingum þessara um-sagnaraðila, að því leyti sem þær væru málsaðila „til álitshnekkis“, auk þess sem lögmaðurinn hafi „fullyrt að í umræddum skýrslum væru margar villur og rangfærslur án þess að fram kæmi hverjar þær væru“. Kveðst barnaverndarráð að svo komnu máli eigi hafa talið ástæðu til þess að tefja málið í því skyni að fram færu frekari athuganir á geðrænu ástandi málsskotsaðila. Þá segir í skýringum ráðsins: „Er sérstaklega tekið fram í úrskurði Barnaverndarráðs frá 26. maí s.l. að Barnaverndarráð telji að ítarleg gögn málsins sýni hvernig hagsmunir barnsins verði best tryggðir og að ráðið telji málið nægjanlega upplýst til að taka ákvörðun í því.“

Í gögnum málsins kemur fram, að Z, sálfræðingur, leitaði svara hjá fimm aðilum, er komu að máli A, áður en hún samþykkti fóstur S, þeim Þ og Æ, félagsráðgjöfum hjá félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar, X og Y, geðlæknum, og Ö, félagsráðgjafa. Í endursögn Z, sálfræðings, á frásögnum þessara einstaklinga koma fram skýringar þeirra á því, hvort hægt hefði verið með meiri fjárhagsstuðningi félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar að stuðla að því að A gæti haft S áfram hjá sér, hvort þvingun hefði verið beitt til þess að fá A til þess að láta S frá sér og hver hefðu verið tengsl S við síðustu umgengni þeirra mæðgina.

Við meðferð mála í stjórn-sýslunni vegast oft á sjónarmið um réttaröryggi annars vegar og málshraða hins vegar. Samkvæmt 1. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992 er barnaverndarráði skylt að taka mál til skjótrar meðferðar og úrlausnar, sbr. einnig ákvæði 9. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 um málshraða, en þar segir, að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Barnaverndarráði er á hinn bóginn skylt að rannsaka mál með fullnægjandi hætti, sbr. 1. mgr. 43. gr., sbr. 4. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, sbr. einnig 10. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Barnaverndarráð hafði í máli þessu til athugunar, hvort hugsanlega væru fyrir hendi ástæður til þess að rifta fóstri S, sbr. 35. gr. laga nr. 58/1992. Umsagnir þeirra aðila, sem höfðu komið að máli A á sínum tíma, áður en fóstursamningurinn var gerður, gátu því skipt verulegu máli um það, hvort riftunarástæður teldust fyrir hendi. Eins og málið liggur fyrir, tel ég, að það hefði ekki þurft að valda óeðlilegum töfum á málsmeðferð barnaverndarráðs, þótt það hefði aflað staðfestingar hlutaðeigandi umsagnaraðila á frásögnum þeirra, áður en það kvað upp úrskurð sinn í málinu. Tel ég, að barnaverndarráði hafi borið að afla slíkrar staðfestingar, einkum þar sem að fram kom af hálfu lögmanns A, að í umsögnunum væri rangt farið með staðreyndir. Fær það ekki breytt þessari niðurstöðu, að A hafði samþykkt slíka málsmeðferð eða að athugasemdir lögmanns hennar komu fram, eftir að umsagnanna var aflað á þennan hátt.

VII.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki sé ástæða til annarra athugasemda en þeirra, að starfsmenn barnaverndarnefndar Reykjavíkur, sem komu að þeirri ákvörðun A 22. nóvember 1993, að syni hennar, S, yrði komið fyrir í varanlegt fóstur, hefðu átt að semja nákvæma skýrslu um það, hvaða leiðbeiningar A fékk við það tækifæri og við hvaða aðstæður sú ákvörðun var tekin. Þá er aðfinnsluvert, að við frágang yfirlýsingar A um samþykki hennar við ráðstöfun S í fóstur var ekki gætt fyrir mæla 44. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna. Loks hefði barnaverndarráð átt að afla staðfestingar þeirra fimm manna, sem starfsmaður þess átti tal við, á frásögnum þeirra af aðstæðum og aðdraganda að ráðstöfun S í fóstur, áður en það kvað upp úrskurð sinn í máli A hinn 26. maí 1994. Ég tek fram, að ég hef ekki tekið afstöðu til réttmætis þeirrar úrlausnar barnaverndarnefndar Reykjavíkur, að fjalla um mál þetta á grundvelli 50. gr. laga nr. 58/1992, í stað 35. gr. sömu laga.“

7.7. Málsmæðferð barnaverndarnefnda við undirbúning umsagna í forsjardeilumáli. Aðgangur aðila að gögnum máls. Andmælaréttur. (Mál nr. 1218/1994)

A kvartaði yfir því, að hafa ekki fengið að koma fyrir barnaverndarnefnd Hafnar-fjarðar og barnaverndarnefnd Reykjavíkur til þess að lýsa sjónarmiðum sínum, er nefndirnar fjölluðu um mál hans vegna umsagna þeirra til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli vegna forsjar sonar hans. Umboðsmaður tók fram, að í barnalögum nr. 20/1992 væri ekki kveðið sérstaklega á um, hvernig barnaverndarnefnd bæri að haga undirbúningi umsagnar samkvæmt 3. mgr. 34. gr. laganna. Umboðsmaður vísaði til þess, að í IX. kafla barnalaga og í VIII. kafla laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, væri meðal annars fjallað um rétt aðila máls til aðgangs að gögnum og til þess að tjá sig um málið. Loks væri í 15. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 ákvæði um rétt aðila máls til aðgangs að gögnum máls og í 13. gr. laganna væri kveðið á um rétt aðila máls til þess að tjá sig um mál. Þá væri í 18. gr. laganna kveðið á um rétt aðila máls til þess að fá máli frestað til þess að geta nýtt sér rétt skv. 15. og 13. gr. stjórn-sýslulaga.

Þegar lítið væri til nefndra lagaheimilda og þeirra sjónarmiða, er fram komu í álit hans SUA 1989:58, taldi umboðsmaður að byggja yrði á því, að við undirbúning barnaverndarnefndar að veitingu umsagnar skv. 3. mgr. 34. gr. barnalaga, ættu aðilar máls rétt á að fá máli frestað í hæfilegan tíma í því skyni að fá aðgang að gögnum og færi á að tjá sig um mál.

Umboðsmaður taldi að barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar hefði brotið gegn umræddum meginreglum með því að neita að afhenda A greinargerð félagsráðgjafanna, starfsmanna nefndarinnar, og takmarka óhóflega tíma hans til að undirbúa og koma á framfæri athugasemdum sínum við nefndina. Voru það tilmæli umboðsmanns til barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, að hún gætti framvegis framangreindra meginreglna um rétt aðila til aðgangs að gögnum máls og til að tjá sig um mál hjá nefndinni. A hafði ekki heldur verið gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við barnaverndarnefnd Reykjavíkur. Hins vegar kom fram, að nefndin hefði sett sér reglur, sem virtust í meginatriðum samræmast framangreindum meginreglum. Höfðu reglurnar hlotið staðfestingu borgarstjórnar Reykjavíkur. Það voru tilmæli umboðsmanns til barnaverndarnefndar Reykjavíkur, að þess yrði gætt, að reglunum yrði fylgt við meðferð þessara mála hér eftir og að höfð yrði hliðsjón af framangreindum meginreglum við skýringu þeirra.

I.

Hinn 20. september 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir því að hafa ekki fengið að koma fyrir barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar og barnaverndarnefnd Reykjavíkur til þess að lýsa sjónarmiðum sínum, er nefndirnar fjölluðu um mál hans vegna umsagna þeirra til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli um forsjá sonar hans, C. Þá kvartaði A yfir því, að á hefði skort um rökstuðning í fyrrgreindum umsögnum barnaverndarnefndanna til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

II.

Sambúðarslitamál A og B barst dóms- og kirkjumálaráðuneytinu með endurríti úr sífjabók Hafnarfjarðar, dags. 9. janúar 1992. Lá fyrir ágreiningur í málinu um forsjá barns þeirra, C, og um greiðslu meðlags með honum. Með úrskurði ráðuneytisins hinn 11. ágúst 1992 var B falin forsjá C til bráðabirgða. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið fór þess síðan á leit við barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar og barnaverndarnefnd Reykjavíkur með bréfum, dags. 31. mars 1992, að nefndirnar könnuðu hagi og aðstæður foreldranna og barnsins með tilliti til forsjárdeilunnar og gæfu ráðuneytinu umsögn sína þar að lútandi. Hinn 2. júní 1993 barst dóms- og kirkjumálaráðuneytinu umsögn barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar og 9. júní 1993 umsögn barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Með báðum umsögnunum til ráðuneytisins fylgdi sama umsögn tveggja félagsráðgjafa. Umsögn barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar er svohljóðandi:

„Skv. álit félagsráðgjafa eru báðir foreldrar vel hæfir til að hafa forsjá drengsins, en barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar mælir með að móðirin [B] hafi áfram forsjá drengsins, en faðirinn hafi umgengnisrétt við son sinn eins og verið hefur.“

Umsögn barnaverndarnefndar Reykjavíkur hljóðar svo:

„Barnaverndarnefnd hefur látið kanna hagi og aðstæður ofangreindra aðila í samvinnu við Barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar. Barnaverndarnefnd telur móður vel hæfa til að fara með forsjá barnsins og ekki ástæður til að breyta högum þess.“

Í greinargerð félagsráðgjafanna, sem fylgdi umsögn barnaverndarnefndanna, er gerð grein fyrir því, hvernig vinnslu málsins var hagað, stutt æviágrip aðilanna er rakið, gerð er

grein fyrir forsögu málsins og aðdraganda deilunnar, lýst er núverandi aðstæðum aðilanna og afstöðu foreldra til forsjár og umgengni. Þá kemur fram stutt samantekt í lok greinargerðanna. Hinn 23. september 1993 kvað dóms- og kirkjumálaráðuneytið upp úrskurð í málinu, þess efnis, að móðir C, B, skyldi fara með forsjá hans.

Eins og fyrr greinir, kvartar A yfir því, að hafa eigi fengið að koma fyrir barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar og barnaverndarnefnd Reykjavíkur til þess að lýsa sjónarmiðum sínum, er nefndirnar fjölluðu um mál hans, áður en þær gáfu dóms- og kirkjumálaráðuneytinu umsagnir í málinu. Kveður hann aðeins hafa verið tekin viðtöl við sig af félagsráðgjöfum í tengslum við umræddar umsagnir, en hann hafi aldrei fengið að koma fyrir nefndirnar sjálfar. Veigamikil atriði fyrir úrlausn málsins, sem hann hafi greint félagsráðgjöfum nefndanna frá, hafi ekki komið fram í greinargerð þeirri, sem lögð var fyrir nefndirnar. Þá kvartar A yfir því, að engan rökstuðning sé að finna í fyrrgreindum umsögnum barnaverndarnefndanna til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Hinn 26. júlí 1994 hafði A leitað til mín með kvörtun yfir meðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í forsjármálinu og yfir úrskurðum ráðuneytisins, annars vegar frá 11. ágúst 1992, um forsjá móður með barninu til bráðabirgða, og hins vegar úrskurði frá 23. september 1993, þar sem ákveðið var að móðirin skyldi fara með forsjá barnsins. Ég afgreiddi þessa kvörtun A með bréfi til hans, dags. 23. ágúst 1994. Frá því bréfi og áhrifum þess á umfjöllun mína í þessu máli verður nánar greint í IV. kafla hér á eftir.

III.

Ég ritaði barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar bréf 8. nóvember 1994 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nefndin léti mér í té upplýsingar um málið og lýsti viðhorfi sínu til kvörtunar A. Þá ritaði ég barnaverndarnefnd Reykjavíkur bréf sama dag, er ítrekað var þann 24. janúar 1995, þar sem ég óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að nefndin léti mér í té upplýsingar um, að hvaða leyti A hefði verið gefinn kostur á því að koma athugasemdum sínum á framfæri, áður en nefndin lét dóms- og kirkjumálaráðuneytinu umsögn sína í té og lýsti viðhorfi sínu til kvörtunarinnar.

Svar barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar barst mér með bréfi, dags. 21. nóvember 1994. Segir þar meðal annars:

„Í bréfi yðar koma fram tvö atriði er ofangreindur aðili kvartar um í málsmeðferð barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar. Hið fyrra er að honum hafi ekki verið gefinn nægilegur tími til þess að skoða gögn og gera við þau skriflegar athugasemdir. Starfsmaður barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, . . . félagsráðgjafi, skýrir undirritaðri svo frá, að hún hafi í umræddu tilviki boðið manningum að koma á sinn fund t.þ.a. skoða greinargerð þá er hún hugðist leggja fyrir barnaverndarnefnd. Þá hafi hún gefið manningum kost á að setjast einum í herbergi á Félagsmálastofnun Hafnarfjarðar og sagt við hann að hann skyldi taka sér allan þann tíma sem hann þyrfti til þess að gera athugasemdir við gögn málsins. Hafi hún skilið manningum eftir við lestur greinargerðarinnar. Skömmu síðar hafi hún komið inn og spurt hvort hann vildi fá einhverjar útskýringar. Hafi þau rætt innihald greinargerðarinnar í u.þ.b. eina og hálf klst. [Félagsráðgjafinn] greinir frá því að maðurinn hafi ekki lagt fram neinar skriflegar athugasemdir við greinargerðina og á þeim tíma hafi hann ekki virst ósáttur við þá greinargerð er hún, ásamt [. . .], lagði fyrir nefndirnar í Hafnarfirði og Reykjavík.

Síðara atriðið varðar það að maðurinn hafi ekki fengið að tjá sig fyrir nefndinni. Á þessum tíma var það ákvörðun nefndarinnar í Hafnarfirði að í umsagnarmálum kæmu menn ekki fyrir nefndina. Byggðist sú afstaða á því að einungis væri um að ræða umsögn eins aðila, andmælarétturinn lægi hjá úrskurðaraðila.

Í kvörtun [A] . . . kvartar hann jafnframt yfir að allan rökstuðning nefndarinnar í Hafnarfirði vanti.

Núverandi nefnd hefur lýst því yfir að hún taki ekki afstöðu til umsagna fyrri nefnda.“

Með bréfi, dags. 24. nóvember 1994, gaf ég A kost á því að gera athugasemdir við svar barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 4. desember 1994. Þar koma fram frekari kvartanir af hans hálfu varðandi takmarkaðan aðgang að gögnum málsins og tækifæri til að koma að athugasemdum við þau. Þar segir meðal annars:

„Pegar ég hafði lokið lestri greinargerðarinnar kom [félagsráðgjafinn] aftur inn og við ræddum um málið. Ég bað um að fá að taka greinargerðina með mér heim og skila athugasemdum seinna. Bæði vegna þess að ég var þreyttur og ekki síður vegna þess að ég þurfti mun lengri tíma til að gaumgæfa greinargerðina og gera við hana athugasemdir sem ég sagði henni að ég hefði. Það var ekki hægt vegna þess að greinargerðin mátti ekki fara út úr húsi samkvæmt einhverjum reglum auk þess sem hún vildi leggja málið inn daginn eftir svo það kæmist á dagskrá næsta fundar barnaverndarnefndar.“

Vegna þessa kveðst A ekki hafa treyst sér til að gera skriflegar athugasemdir við greinargerðina.

Svar barnaverndarnefndar Reykjavíkur við bréfi mínu frá 8. nóvember 1994 barst mér með bréfi, dags. 31. janúar 1995. Segir þar meðal annars svo:

„Forsjárdeila [A], . . . og [B], . . . Reykjavík var unnin af starfsmönnum barnaverndarnefndanna í Hafnarfirði og Reykjavík og skiluðu þeir sameiginlegri greinargerð þar sem hagir og afstaða beggja foreldra kom fram. Hlutverk Barnaverndarnefndar Reykjavíkur samkvæmt beiðni Dóms- og kirkjumálaráðuneytisins dags. 31. mars 1992 var að kanna hagi og aðstæður konunnar, [B], og barnsins með tilliti til forsjárdeilunnar og gefa ráðuneytinu umsögn sína þar að lútandi. [B] var því boðið að mæta á fund nefndarinnar hér. Hlutverk nefndarinnar í Hafnarfirði var að kanna hagi [A] og gefa umsögn um hann. [A] ætti því að hafa staðið til boða að mæta fyrir nefndina í Hafnarfirði. Forsjámál þetta var afgreitt frá Barnaverndarnefnd Reykjavíkur þann 2. júní 1993 og greinargerð ásamt bókun nefndarinnar send Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu þann 7. júní 1993.“

Með bréfi, dags. 7. febrúar 1995, gaf ég A kost á því að gera athugasemdir við ofangreint bréf barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 12. febrúar 1995.

Hinn 13. september 1995 ritaði ég barnaverndarnefnd Reykjavíkur bréf að nýju, þar sem ég óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nefndin skýrði, hvort A hafi verið gefið tækifæri á að koma að andmælum sínum við greinargerð félagsráðgjafa. Ef svo væri ekki, var þess óskað að nefndin skýrði afstöðu sína til þess, hvort sú málsmeðferð samræmdist meginreglu stjórnisýsluréttarins um andmælarétt, sem 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og 1. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, væru byggðar á.

Hinn 25. september 1995 barst mér bréf barnaverndarnefndar Reykjavíkur, þar sem fram koma ítarlegri upplýsingar um meðferð málsins hjá nefndinni. Þar segir m.a.:

„Við könnun málsins í tilefni af fyrirspurn yðar hefur komið í ljós, að [A] var ekki gefinn kostur á að mæta á fund nefndarinnar og koma á framfæri andmælum sín-

um við greinargerð starfsmanna, áður en nefndin gaf umsögn sína. Þá verður ekki séð að [A] hafi með öðrum hætti verið gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum við Barnaverndarnefnd Reykjavíkur. Þessi málsmeðferð nefndarinnar samræmdist ekki meginreglu stjórnásluréttar um andmælarétt, sbr. nú 13. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993, en þau lög höfðu ekki tekið gildi þegar málið var til meðferðar hjá nefndinni.

Í máli þessu háttaði svo til, að móðir og barn voru búsett í Reykjavík og því var óskað umsagnar nefndarinnar um hagi og aðstæður þeirra. Athugun á högum og aðstæðum [A] fór hins vegar fram á vegum Barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar. Áður mun hafa verið tíðkanlegt við þessar aðstæður, að foreldrum væri einungis gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við þá nefnd, sem hafði með höndum athugun á högum viðkomandi foreldris. Í kjölfar gildistöku laga nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna og stjórnáslulaga nr. 37/1993, hefur öll málsmeðferð Barnaverndarnefndar Reykjavíkur verið endurskoðuð. Þá hefur nefndin sett reglur um könnun og meðferð einstakra barnaverndarmála eða málaflokka hjá starfsmönnum nefndarinnar, sem staðfestar hafa verið af Borgarstjórn Reykjavíkur í samræmi við 3. mgr. 7. gr. laga nr. 58/1992. Vísast sérstaklega til IV. kafla umræddra reglna, þar sem fjallað er um umsagnir vegna ágreinings um forsjá og umgengnisrétt. Sá annmarki á málsmeðferð nefndarinnar, að gefa [A] ekki kost á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum, verður vafalaust rakinn til mistaka og fyrri framkvæmdar. Málsmeðferð af þessu tagi þekkist hins vegar ekki hjá nefndinni í kjölfar þeirrar endurskoðunar sem áður greinir.“

IV.

Hinn 26. júlí 1994 hafði A leitað til mín með kvörtun yfir meðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í forsjármálinu og yfir úrskurðum ráðuneytisins, annars vegar frá 11. ágúst 1992, um forsjá móður með barninu til bráðabirgða, og hins vegar þeim úrskurði frá 23. september 1993, að móðirin skyldi fara með forsjá barnsins. Ég afgreiddi þessa kvörtun A, eins og fyrr greinir, með bréfi til hans, dags. 23. ágúst 1994. Gerði ég honum þar meðal annars grein fyrir því, að svo sem greindi í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 23. september 1993, eigi ráðuneytið sjálfstætt úrskurðarvald um forsjá og sé í mati sínu ekki bundið af umsögnum barnaverndarnefnda. Umsögnum nefndanna til ráðuneytisins hefði fylgt greinargerð tveggja félagsráðgjafa. Með vísan til efnis og niðurstöðu umsagnanna, taldi ég að skilja bæri þær svo, að niðurstaða þeirra væri byggð beint á greinargerð félagsráðgjafanna og um rökstuðning þeirra væri vísað til hennar. Að þessu athuguðu taldi ég, eins og þarna stóð sérstaklega á, ekki tilefni til frekari umfjöllunar um þennan þátt málsins, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Sem fyrr greinir lýtur kvörtun A að öðru leyti að því, að hann hafi ekki fengið að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við barnaverndarnefndir Reykjavíkur og Hafnarfjarðar. Þá kvartar hann annars vegar yfir því, að hafa ekki fengið gögn málsins afhent, og hins vegar yfir því, að hann hafi aðeins fengið mjög skamman tíma til þess að tjá sig skriflega um greinargerð þá, er umsögn nefndanna byggðist á, áður en hún var lögð fyrir barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar.

Samkvæmt 3. mgr. 34. gr. barnalaga nr. 20/1992 skal dómsmálaráðuneytið að jafnaði leita umsagnar barnaverndarnefndar, áður en forsjármáli er ráðið til lykta.

Í barnalögum nr. 20/1992 er ekki kveðið sérstaklega á um, hvornig barnaverndarnefnd ber að haga undirbúningi umsagnar skv. 3. mgr. 34. gr. laganna. Í IX. kafla laganna, er fjallar um meðferð og úrlausn stjórnvalda á málum samkvæmt barnalögum, er aftur á móti kveðið á um rétt aðila til að kynna sér gögn og tjá sig um mál. Getur stjórnvald sett aðila ákveðinn frest í þessu skyni. Í VIII. kafla laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, er meðal annars fjallað um málsmeðferð barnaverndarnefnda. Í 46. gr. laganna er

kveðið á um rétt aðila máls til aðgangs að gögnum þess og til þess að tjá sig um málið. Loks er lögfestur réttur aðila máls til aðgangs að gögnum í stjórnáskvæðum, þar sem tekinn verður stjórnáskvæðing, í 15. gr. stjórnáskvæðulaga nr. 37/1993 og um rétt aðila máls til þess að tjá sig um mál í 13. gr. sömu laga. Í 18. gr. laganna er síðan kveðið á um rétt aðila til þess að fá afgreiðslu máls frestað til þess að geta nýtt sér rétt skv. 15. og 13. gr. stjórnáskvæðulaga.

Á grundvelli þeirra meginreglna, sem ákvæði framangreindra laga eru byggð á, um rétt til aðgangs að gögnum, heimild til frestunar máls og heimild aðila til þess að fá að tjá sig um mál, og að öðru leyti með vísan til álits míns, er greinir í skýrslu minni fyrir árið 1989, bls. 69–70, (SUA 1989:58), tel ég, að við undirbúning barnaverndarnefndar að veitingu umsagnar skv. 3. mgr. 34. gr. barnalaga eigi aðilar máls rétt á að fá máli frestað í hæfilegan tíma í því skyni að fá aðgang að gögnum og færi á að tjá sig um mál.

Að framansögðu athuguðu tel ég að barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar hafi brotið gegn umræddum meginreglum með því að neita að afhenda A greinargerð félagsráðgjafanna og takmarka óhóflega tíma hans til að undirbúa og koma á framfæri athugasemdum sínum við nefndina. Eru það tilmæli mín til barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, að hún gæti framvegis framangreindra meginreglna um rétt aðila til aðgangs að gögnum máls og til að tjá sig um mál til nefndarinnar.

Af bréfi barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 25. september 1995, er ljóst, að A var ekki gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við nefndina. Hins vegar mun barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafa sett sér reglur, sem virðast í meginatriðum samræmast framangreindum meginreglum. Reglurnar voru staðfestar af borgarstjórn Reykjavíkur hinn 13. apríl 1993. Það eru tilmæli mín til barnaverndarnefndar Reykjavíkur, að þess verði gætt, að framangreindum reglum verði fylgt við meðferð þessara mála hér eftir og að höfð verði hliðsjón af framangreindum meginreglum við skýringu þeirra.

V.

Niðurstöður álits míns, dags. 31. október 1995, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framansögðu bar barnaverndarnefndum Hafnarfjarðar og Reykjavíkur að gera A kleift að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum, áður en nefndirnar létu dóms- og kirkjumálaráðuneytinu umsagnir sínar í té. Þá geri ég athugasemd við þann hátt, er á var hafður, við kynningu greinargerðar félagsráðgjafa hjá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar, bæði hvað varðar tímafresti og neitun um afhendingu gagna. Eru það tilmæli mín til barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, að hún gæti framvegis framangreindra meginreglna um rétt aðila til aðgangs að gögnum máls og til að tjá sig um mál, áður en umsögn er veitt.

Þá beini ég þeim tilmælum beint til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það veki athygli barnaverndarnefnda á framangreindum skyldum þeirra þegar umsagna þeirra er leitað samkvæmt 3. mgr. 34. gr. barnalaga nr. 20/1992.“

VI.

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 27. nóvember 1995 barst mér ljósrit dreifibréfs, er ráðuneytið hafði sent öllum barnaverndarnefndum og barnaverndarstofu í tilefni af áliti mínu í framangreindu máli. Í nefndu dreifibréfi var vakin athygli barnaverndarnefnda á skyldum þeim er í álitinu greinir, þegar umsagna þeirra er leitað skv. 3. mgr. 34. gr. barnalaga nr. 20/1992.

8.0. Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit.

8.1. Heilbrigðissamþykkt. Ákvörðun um að fjarlægja bifreið af bifreiðastæði. Andmælaréttur. Leiðbeiningarskylda. Málsmeðferð í kærumáli. (Mál nr. 1336/1995)

A kvartaði yfir því að óskráð bifreið hennar hefði verið fjarlægð af bifreiðastæði hennar samkvæmt heilbrigðissamþykkt Kjörsarsvæðis. Kvartaði A yfir ýmsum atriðum er luttu að heilbrigðissamþykkt þessari og þeirri framkvæmd er bifreiðin var fjarlægð. Í áliti skipaðs umboðsmanns kom fram, að samþykktin hefði verið almenns efnis, en ekki beinst sérstaklega að bifreið A. Hins vegar hefði verið um sérstaka stjórnvaldsákvörðun að ræða, er bifreið A var fjarlægð af bifreiðastæði hennar. Var stjórnvaldsákvörðunin tekin eftir gildistöku stjórnslulaga nr. 37/1993, og bar að fara eftir málsmeðferðarreglum þeirra laga. Skipaður umboðsmaður taldi aðfinnsluvert, að A var ekki tilkynnt um að málið væri til meðferðar eða gefinn kostur á að tjá sig um efni málsins áður en ákvörðun var tekin, í samræmi við 13. og 14. gr. stjórnslulaga. Þá skorti á það, að A væru veittar leiðbeiningar um kæruleiðir vegna ákvörðunarinnar, í samræmi við 20. gr. stjórnslulaga. Er A bar ákvörðunina undir Hollustuvernd ríkisins, var um kærumál að ræða, en mjög skorti á að málsmeðferðarreglum væri fylgt. Var ákvörðunin ekki tekin af stjórninni allri, eins og lögskylt var, heldur af framkvæmdastjóra Hollustuverndar ríkisins og reglum 31. gr. stjórnslulaga um form og efni úrskurða í kærumáli að óverulegu leyti fylgt. Loks taldi skipaður umboðsmaður aðfinnsluvert að úrskurðarnefnd samkvæmt 30. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, tók kærðu A ekki til efnislegrar meðferðar, en vísaði málinu frá. Um var að ræða kærðu á synjun á því að fresta framkvæmd stjórnvaldsákvörðunarar, og taldi skipaður umboðsmaður, að úrskurðarnefnd hefði horið að taka málið til efnislegrar meðferðar og kveða upp úrskurð, fyrir það tímamark, er framfylgja skyldi ákvörðuninni.

I.

Með bréfi varaforseta Alþingis, dags. 31. janúar 1995, var Friðgeir Björnsson, dómstjóri, samkvæmt 14. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, skipaður til þess að fara með kvörtun A, þar sem umboðsmaður Alþingis, Gaukur Jörundsson, hafði vikið sæti við meðferð málsins.

Hinn 16. janúar 1995 lagði A, fram hjá umboðsmanni Alþingis kvörtun, sem beindist að Heilbrigðisnefnd og heilbrigðisfulltrúa Kjörsarsvæðis, stjórn Hollustuverndar ríkisins og Úrskurðarnefnd skv. 30. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Kvörtunin er svohljóðandi:

„Kvörtun beinist að:

Heilbrigðisfulltrúa Kjörsarsvæðis
Heilbrigðiseftirliti Kjörsarsvæðis
Stjórn Hollustuverndar Ríkisins
Úrskurðarnefnd skv. 30. gr. laga nr. 81/1988

Yfir hverju er kvartað:

Heilbrigðisfulltrúi og Heilbrigðisnefnd Kjörsarsvæðis:

- 1) Að fjarlægja rússneska bifreið mína af bifreiðarstæði mínu skv. Heilbrigðissamþykkt dags. 20. október 1993.

- 2) Þessi samþykkt er mér óviðkomandi.
- 3) Þessi samþykkt er fallin úr gildi vegna aldurs.
- 4) Rannsóknarskylda samkvæmt 10. gr. laga nr. 37/1993.
- 5) 14. grein heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990.
- 6) 27. grein laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.
- 7) Skv. úrskurði dags. 20. apríl 1994 er mér gefin heimild fyrir einum bíl.
- 8) Ekki lagaleg heimild til að veita heimild fyrir einni bifreið í stuttan tíma.
- 9) Upplýsingaskylda um hver kvartaði samkvæmt 15. gr. laga nr. 37/1993.
- 10) Leiðbeiningarskylda skv. 20. gr. laga nr. 37/1993.

Hollustuvernd Ríkisins:

- 11) Málið fór aldrei fyrir stjórn Hollustuverndar Ríkisins.
- 12) Ekki framkvæmdastjóra að svara.
- 13) Ekki löglegur úrskurður sem hefur komið skv. 31. gr. og 22. gr. laga 37/1993, þeir eiga að vera tveir.
- 14) Ég hef heimild fyrir einni bifreið samkvæmt úrskurði Úrskurðarnefndar dags. 20. apríl 1994.
- 15) 14. grein heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990.
- 16) 27. grein laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.
- 17) Leiðbeiningarskylda samkvæmt 20. gr. laga nr. 37/1993.
- 18) Rannsóknarskylda samkvæmt 10. grein stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Úrskurðarnefnd:

- 19) Úrskurður nefndarinnar kom ekki nægilega snemma. Málshraði samkvæmt 9. gr. ssl.
- 20) Ekki rétt að vísa úrskurðinum frá.
- 21) Ekki nægilegur rökstuðningur fyrir frávisun.
- 22) Ekki löglegur úrskurður. Þetta er einn úrskurður en eiga að vera tveir.
- 23) Skv. úrskurði dags. 20. apríl 1994 er mér veitt heimild fyrir einni bifreið á bifreiðastæði mínu í ótiltekinn tíma.
- 24) 14. grein heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990.
- 25) 27. grein laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.
- 26) Samrýmist ekki stjórnarskrá að veita heimild fyrir einni bifreið.
- 27) Upplýsingar um hver kvartaði.
- 28) Ekki rétt meðfylgjandi bréf.
- 29) Rannsóknarskylda úrskurðarnefndar samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.“

II.

Forsendur og niðurstöður álits skipaðs umboðsmanns, dags. 15. september 1995, eru svohljóðandi:

„Aðdragandi þessa máls er sá að fundur var haldinn í heilbrigðisnefnd Kjósarsvæðis 20. október 1993 og á honum var málið „[Y], 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 númerslaugar 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] og [X] á Seltjarnarnesi“.

A átti tvær bifreiðar í innkeyrslu að bílskúr sínum á þessum tíma og var önnur þeirra, [. . .] sendibifreið, fjarlægð af heilbrigðisfulltrúa Kjósarsvæðis um mánaðamótin apríl/máí 1994 í framhaldi af úrskurði úrskurðarnefndar skv. 30. gr. laga nr. 81/1988, sem gekk 20. apríl 1994.

Eins og rakið hefur verið var þess krafist með bréfi heilbrigðisfulltrúa Kjósarsvæðis dags. 5. október 1994, að A fjarlægði hina bifreiðina, [. . .], fyrir 15. október 1994. Síðan var henni gefinn nýr frestur til 21. október s.á. A varð ekki við kröfunni og var bifreiðin fjarlægð af heilbrigðisfulltrúanum þann dag.

Kvörtunarefni A eru rakin að framan og eru þau í 29 liðum. Ekki þykja efni til þess, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að taka afstöðu til kvartana í 8. og 23.–29. lið. Verða öðrum liðum gerð skil hér á eftir eftir því sem ástæða þykir til og þar um vísað til tölusetningar þeirra.

Um 1–3. Samþykkt þá er Heilbrigðisnefnd Kjósarsvæðis gerði 20. október 1993 um númerslausar bifreiðar er standa á lóðum húseigenda verður að telja almenna samkvæmt hljóðan sinni, þ.e. ekki bundna við bifreiðar á lóð hússins að Y, Seltjarnarnesi, enda þótt tilefni hennar kunni að hafa verið bifreiðar á þeirri lóð. Þykir ótvírætt eftir orðalagi samþykktarinnar að henni er ætlað að ná jafnt til bifreiða á lóðinni að X og annarra bifreiða sem hún efni sínu samkvæmt gæti náð til. Ekkert er komið fram um það að samþykktin hafi verið felld úr gildi og ekki er hægt að líta svo á að hún hafi fallið úr gildi fyrir notkunarleysi.

Í kjölfar samþykktarinnar heimilar heilbrigðisnefnd heilbrigðisfulltrúa að framfylgja henni að því er varðar húsin að Y og X. Virðist því í upphafi hafa verið ætlunin að framfylgja samþykktinni að því er varðar þær tvær númerslausu bifreiðar, [. . .], sem í innkeyrslu að bílskúr A stóðu á þessum tíma. Önnur þeirra, sendibifreiðin, var fjarlægð um mánaðamótin apríl/máí 1994, en hin, þ.e. umræddur rússajepi, látin afskiptalaus um sinn, en krafa er gerð til þess 16. nóvember 1993, 9. febrúar og 28. apríl 1994, að hún yrði fjarlægð, en ekki hafist handa um að framfylgja þeirri kröfu.

Heilbrigðisfulltrúi Kjósarsvæðis gerir þá kröfu í bréfi sínu dags. 5. október 1994 að rússajepinn verði fjarlægður. Var þá liðið tæpt ár frá því samþykkt heilbrigðisnefndarinnar var gerð og rúmir 5 mánuðir frá því sendibifreiðin var fjarlægð og síðast gerð krafa til þess að rússajepinn yrði fjarlægður. Í bréfi sínu vísar Heilbrigðisfulltrúi Kjósarsvæðis í eldri bréf Heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis og samþykkt Heilbrigðisnefndar Kjósarsvæðis frá 20. október 1993 og kveður hvorugu þeirra skilyrða, sem samþykktin kveður á um að fullnægja þurfi til þess að geymsla sé heimil, *nú* (auðk. mín) til að dreifa að því er varðar rússajepann. Er ekki annað af bréfinu að sjá en heilbrigðisfulltrúi telji að samkvæmt samþykktinni hafi verið heimilt að geyma rússajepann í innkeyrslunni frá því að samþykktin var gerð þar til hann gerir kröfu um að hún verði fjarlægð. Þá segir í svarbréfi Heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis til mín dags. 5. apríl sl. eftirfarandi: „Pegar [A] var gert með bréfi dags. 05.10.1994 að fjarlægja Rússajepann þá var augljóst að heimild nefndarinnar *átti ekki við lengur* (auðk. mín). Bíllinn í slæmu ásigkomulagi og „skammur tími“ útrunninn fyrir löngu. Heilbrigðisfulltrúa bar því að framfylgja ákvörðun heilbrigðisnefndarinnar og þá sérstaklega eftir að kvörtun út af druslu þessari hafði borist nefndinni“.

Telja verður að heilbrigðisfulltrúinn hafi út af fyrir sig haft heimild til þessarar kröfu-gerðar samkvæmt framangreindri samþykkt, en engu að síður verður að líta svo á að hér sé um *sérstaka stjórnvaldsákvörðun* að ræða, þ.e. þá að gera kröfu til að rússajepi A verði fjarlægður, enda þótt þessi ákvörðun sé tekin á grundvelli samþykktarinnar frá 20. október 1993. Hafa ber í huga, auk orðalagsins í bréfi heilbrigðisfulltrúans og bréfi heil-

brigðisnefndarinnar, sem gefur til kynna að um nýja ákvörðun hafi verið að ræða, að ekkert er aðhafst að því er rússajeppan varðar frá 28. apríl 1994, þar til heilbrigðisfulltrúinn gerði kröfu um að hann yrði fjarlægður í bréfi sínu 5. október 1994. Þetta hlaut að eiga þátt í að skapa réttmætt traust hjá A á því, að henni væri heimilt að láta bifreiðina standa þar sem hún stóð.

Þar sem hér var um að ræða sérstaka stjórnvaldsákvörðun um að fjarlægja rússajeppan, sem tekin var eftir gildistöku stjórnslulaga nr. 37/1993, þá var skylt samkvæmt 13. og 14. gr. laganna að vekja athygli A á því að þetta mál væri til meðferðar og gefa henni kost á því tjá sig um það áður en ákvörðunin var tekin. Skal í þessu sambandi bent á, að ekki var verið að afstýra yfirvofandi hættu með því að fjarlægja bifreiðina og vitað var hver var eigandi hennar. Málið byrjaði að frumkvæði annars aðila en A og henni var ekki kunnugt um að fyrirhugað væri að fjarlægja bifreiðina. Hér var um íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun að ræða, sem varð að byggja á mati á ástandi bifreiðarinnar þegar ákvörðunin var tekin. Þá skipti einnig máli hvort fyrirhugað var að láta bifreiðina standa áfram í innkeyrslu bílskúrsins. Verður að telja það verulegan ágalla á meðferð málsins að A var ekki gert viðvart um meðferð málsins og henni veitt færi á að tjá sig um það.

Hér er rétt að vekja athygli á því að með sama hætti væri að sjálfsögðu skylt að gera öðrum bifreiðaeigendum viðvart áður en tekin yrði ákvörðun um að fjarlægja bifreiðar þeirra á grundvelli samþykktar heilbrigðisnefndar frá 20. október 1993.

Um 4. Samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 ber stjórnvaldi að sjá til þess að mál sé nægilega vel upplýst áður en ákvörðun er tekin um það. Telja verður í ljós leitt að hinn 16. september 1994 hafi nágranni A kvartað vegna rússajepans. Í maíbyrjun 1994 hafði önnur bifreið A verið fjarlægð af bílastæðinu á lóðinni að X. Heilbrigðisfulltrúi hefur lagt fram myndir sem sýna ástand rússajepans, en að vísu er ekki fullvíst hvenær þær hafa verið teknar. Myndirnar þykja sýna að bifreiðin er í bágbornu ásikkomulagi. Mat og úrlausn stjórnvalda í málinu er m.a. byggð á umræddum myndum. Ekki verður annað séð en að málið hafi verið rannsakað á viðhlítandi hátt með tilliti til þess hvernig það var vaxið og tel ég ekki tilefni til athugasemda við þennan þátt málsins.

Rétt er hér að taka fram að ég hefi skoðað bifreiðina, sem nú stendur í innkeyrslu að bílskúrnum að X. Samkvæmt upplýsingum A hefur bifreiðin verið máluð og framljós lagð að eftir að hún var fjarlægð af heilbrigðisfulltrúa.

Um 5–7, 14 og 15. Að því er varðar 14. gr. heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990 skal vísað til þess sem segir þar um í áliti umboðsmanns Alþingis í málinu nr. 1090/1994, þ.e. um kvörtun A, bls. 10 og áfram. [SUA 1994:93].

Samþykkt heilbrigðisnefndar Kjósarsvæðis frá 20. október 1993, sem að framan er getið kveður á um það að einungis sé heimilt að geyma eina númerslausa bifreið í aðkeyrslu að bílskúr á lóð húseiganda og því aðeins að bifreiðin sé í góðu ástandi og geymslan aðeins til skamms tíma.

Samkvæmt því sem fram er komið um rússajeppa A, að telja verður að ástand hennar hafi verið slíkt að það falli undir ákvæðið í samþykkt heilbrigðisnefndar um ástand bifreiða og upphafsákvæði 1. mgr. 14. gr. heilbrigðisreglugerðarinnar þannig að aðgerðir Heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis hafi verið byggðar á reglugerðarákvæði sem hafi næga stöð í lögum. Þykir því 27. gr. laga nr. 81/1988 ekki skipta máli hér þar sem aðrar réttarheimildir eru fyrir hendi. En eins og fyrr segir bar heilbrigðisnefnd og heilbrigðisfulltrúa skylda til þess að gera A viðvart skv. 13. og 14. gr. laga nr. 37/1993 um að til stæði að fjarlægja bifreiðina áður en sú ákvörðun var tekin. Með vísan til 12. gr. laga nr. 37/1993 verður þó að telja eðlilegt að farið sé eftir ákvæðum 27. gr. laga nr. 81/1988 um áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta og verður að telja að það hafi verið gert.

Um 9. Í 15. gr. laga nr. 37/1993 er kveðið á um rétt aðila til þess að kynna sér skjöl og önnur gögn er mál hans varða. A fór fram á það að fá vitneskju um hver hefði kvartað

undan því að rússajeppi hennar stæði í innkeyrslunni að X. Þær upplýsingar fékk hún ekki þegar um þær var beðið. Hins vegar hefur A nú fengið umbeðnar upplýsingar og þykir því þetta kvörtunaratriði ekki gefa tilefni til frekari umfjöllunar.

Um 10. Ekki þykir skipta máli þótt ágreiningur um rétt A til að láta bifreiðar standa í innkeyrslu á lóð hússins að X hafi hafist áður en stjórnslulögin tóku gildi. Deilan snýst nú um það hvort heimilt hafi verið að fjarlægja rússajeppann og hvort það hafi verið gert á grundvelli réttra heimilda og með lögformlegum hætti. Skiptir því ekki máli í þessu sambandi að samþykktin frá 20. október 1993, sem ákvörðun heilbrigðisfulltrúa Kjósarsvæðis byggist á, var gerð áður en stjórnslulögin tóku gildi. Ákvörðunin um að fjarlægja rússajeppann kom til eftir gildistöku stjórnslulaganna. Einnig ber að hafa í huga að talið var að stjórnvöld hefðu ákveðna leiðbeiningarskyldu gagnvart aðilum máls áður en stjórnslulögin tóku gildi.

Ekkert er komið fram um það að A hafi af hálfu heilbrigðisfulltrúa verið veittar leiðbeiningar um heimildir og aðferðir til að kæra til æðra stjórnvalds þá ákvörðun að fjarlægja þegar í stað rússajeppa hennar.

Í stjórnslulögum nr. 37/1993, er kveðið á um skyldu stjórnvalda til þess að veita leiðbeiningar um heimildir til að kæra stjórnvaldsákvæðanir og annað er að kærur lýtur. A hafði reynslu af málskoti frá fyrri tíma, og ekki verður séð að neins konar réttarspjöll hafi hlotist af hugsanlegum skorti á upplýsingum frá hendi Heilbrigðisnefndar Kjósarsvæðis og heilbrigðisfulltrúa um kærueimild og önnur atriði er vörðuðu kærur á úrskurði hennar. Hins vegar ber stjórnvaldi, þegar ákvörðun hefur verið tekin sbr. 20. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, að láta aðila í té upplýsingar um kærueimildir og kæruleiðir og í at-
hugasemdum við 20. gr. þess frumvarps sem varð að stjórnslulögum segir að leiðbeiningar þessar skuli gefnar skriflega og þær skuli fylgja þegar ákvörðun er tilkynnt.

Um 11–13 og 16–17. Í bréfi til heilbrigðisfulltrúa Kjósarsvæðis dags. 7. október 1994 setti A fram þá kröfu að því yrði frestað að fjarlægja rússajeppann úr innkeyrslunni að bílskúr hennar. Í bréfi sínu óskaði A eftir því að yrði kröfunni synjað þá yrði synjunin rökstudd. Kröfu hennar var í raun synjað með bréfi heilbrigðisfulltrúa dags. 17. október 1994, þótt ekki sé það gert berum orðum. Hins vegar er í bréfinu sú krafa ítrekuð að bifreiðin sé fjarlægð og nýr frestur gefinn til þess.

Með bréfi dags. 11. október 1994 gerir A sömu kröfu til stjórnar Hollustuverndar ríkisins og óskar eftir því að yrði kröfunni synjað þá yrði synjunin rökstudd. Í sama bréfi gerir A þá kröfu að felldur verði úr gildi „þessi nýji úrskurður Heilbrigðisfulltrúa Kjósarsvæðis, þar sem hann hefur ekki við nein lög né reglur að styðjast, og er ekki í neinu samræmi við fyrri úrskurð sem honum hlýtur að vera skylt að vinna eftir, en ekki búa til nýjar reglur eftir eigin geðþótta. Ekki síst í ljósi þess að engin breyting hefur orðið á þessari bifreið frá því fyrri úrskurður var felldur“. Verður að líta svo á að hér sé um að ræða málskot til æðra stjórnvalds, ekki aðeins á synjun heilbrigðisfulltrúa á að fresta því að fjarlægja rússajeppann heldur einnig málskot á þeirri ákvörðun að fjarlægja hann.

Með bréfi dagsettu sama dag synjar framkvæmdastjóri Hollustuverndar ríkisins kröfu A um að frestað verði að fjarlægja bifreiðina.

Bréf framkvæmdastjórans er svohljóðandi:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 11. október 1994, varðandi númerslausa bifreið að [X]. Rætt hefur verið við heilbrigðisfulltrúa Kjósarsvæðis um þetta mál.

Hollustuvernd ríkisins sér ekki ástæðu til að hlutast til um að réttaráhrifum ákvörðunar Heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis verði frestað. Röksemdir fyrir afstöðu stofnunarinnar eru fyrrgreindar viðræður við heilbrigðisfulltrúa, bréf heilbrigðisfulltrúans frá 05/10/1994, bréf Hollustuverndar ríkisins frá 30/12/1993 og niðurstaða úrskurðarnefndar frá 20. apríl 1994, varðandi samskonar mál að [X]. Stofnunin vill fyrir

sitt leyti endurtaka þau rök og ítreka vegna þessa máls. Stofnunin álitur að þau rök sem koma fram í þessum gögnum séu haldgóð og þarfnist ekki endurtekningar í sérstakri greinargerð.

Stofnunin er þeirrar skoðunar að aðgerðir Heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis eigi sér næga stoð í lögum og reglugerðum. Vakin skal athygli á að ákvörðun Hollustuverndar ríkisins er hægt að vísa til sérstakrar úrskurðarnefndar skv. lögum nr. 81/1988“.

Í bréfi framkvæmdastjóra Hollustuverndar ríkisins til mín dags. 7. mars 1995 kemur fram, eins og fyrr er rakið, að hann hafi kynnt bréf A í framkvæmdastjórn stofnunarinnar og stjórnarformaður kynnt sér efni þess vel svo og málavöxtu. Mat formannsins hafi verið það að unnt væri að afgreiða málið án umfjöllunar allra stjórnarmanna eins og málið væri vaxið. Svarbréfið hafi verið samið í samráði við stjórnarformanninn og fyrir hönd stjórnarinnar.

Samkvæmt lögum nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit gr. 30.1. er hægt að vísa ágreiningi um ákvarðanir heilbrigðisyfirvalda til stjórnar Hollustuverndar ríkisins til úrskurðar, eins og A gerði. Hollustuvernd ríkisins er stjórnvald æðra Heilbrigðiseftirliti Kjósarsvæðis. Í 31. gr. stjórnssýslulaga er kveðið á um form og efni úrskurða í kærumáli til æðra stjórnvalds og er ljóst að í því tilviki sem hér um ræðir hefur sú lagagrein verið þverbrotin. Formreglum er einungis fylgt að óverulegu leyti. Samkvæmt upplýsingum framkvæmdastjóra Hollustuverndar ríkisins var ákvörðun ekki tekin af stjórninni allri, en hér ber þess og sérstaklega að gæta að um kæru er að ræða, en ekki ákvörðun stjórnvalds á fyrsta stigi. Stjórnin hefur ekki einu sinni undirritað þá niðurstöðu sem komist er að, en telja verður að stjórnin geti ekki framselt úrskurðarvald sitt að þessu leyti til framkvæmdastjóra síns. Á þessari framkvæmd þarf greinilega að ráða verulega bót til þess að lögum sé réttilega framfylgt.

Þá er ekki að sjá að Hollustuvernd ríkisins hafi tekið neina afstöðu til þess kæruefnis A að felld yrði úr gildi sú ákvörðun að fjarlægja rússajeppann, en eins og að framan greinir verður að líta svo á að um sérstaka stjórnvaldsákvörðun hafi verið að ræða, sem skotið hafi verið til æðra stjórnvalds.

A var í niðurlagi framangreinds bréfs Hollustuverndar ríkisins bent á þá kæruleið sem fyrir hendi var. Framkvæmdastjóri Hollustuverndar ríkisins segir í bréfi til mín dags. 7. mars 1995 að A hafi verið gerð munnlega grein fyrir rétti sínum til málskots og kemur þar einnig fram að slíkt hið sama hafi heilbrigðisfulltrúinn gert. Að vísu er ekki gerð grein fyrir því hverjar þessar leiðbeiningar voru. Líkur benda þó til að þær hafi verið nægjanlegar, enda verður ekki séð að hugsanlegur skortur á leiðbeiningum hafi valdið réttarspjöllum. Samkvæmt fyrrnefndum athugasemdum í greinargerð við 20. gr. frumvarps þess er varð að stjórnssýslulögum nr. 37/1993 á aftur á móti að veita leiðbeiningar skv. 20. gr. skriflega.

Um 18. Samkvæmt 10. gr. laga nr. 37/1993 ber stjórnvaldi að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Með hvaða hætti það er gert verður matsatriði hverju sinni og fer eftir eðli máls og umfangi. Ekki þykir annað í ljós leitt en að nægilegar upplýsingar hafi í sjálfu sér verið fyrirbyggjandi, þegar framkvæmdastjóri Hollustuverndar ríkisins skrifar bréf sitt 11. október 1994.

Um 19–22. A kærði ákvörðun stjórnar Hollustuverndar ríkisins til úrskurðarnefndar skv. 2. mgr. 30. gr. laga nr. 81/1988 með bréfi dags. 12. október 1994. Í kærinni segir m.a. þetta: „Ég kæri hér með ákvörðun Hollustuverndar Ríkisins um að fresta ekki réttaráhrifum ákvörðunar Heilbrigðisfulltrúa Kjósarsvæðis skv. 29. gr. laga 37/1993. . . .Ekki er búið að úrskurða í stjórn Hollustuverndar Ríkisins um hvort sá úrskurður gildir í dag eða ekki. . .“.

A skrifar ítrekunarbréf 19. október og aftur 7. desember s.á. Úrskurður nefndarinnar er kveðinn upp 8. desember 1994 og er málinu frávísað. Úrskurðurinn er sendur A með bréfi dags. 9. desember s. á. Telja verður eins og hér stóð á, þ.e. að A hafði verið gefinn frestur til þess að fjarlægja bifreið sína til 21. október, að rétt hefði verið að úrskurðurinn hefði verið kveðinn upp fyrir þann tíma, en ekki hafa komið fram skýringar er réttlæta þann tíma er afgreiðsla málsins tók.

Niðurstaða úrskurðarnefndar skv. 30. gr. laga nr. 81/1988 var sú að kæru A var vísað frá. Þar sem hér var um að ræða kæru á synjun á því að fresta framkvæmd þeirrar ákvörðunar að fjarlægja rússajeppann, sem ráðist var í löngu eftir að úrskurður nefndarinnar gekk sem vísað er til og telja verður sérstaka stjórnvaldsákvörðun, verður ekki séð að til þeirrar ákvörðunar hafi verið tekin afstaða í fyrri úrskurði nefndarinnar. Nefndinni bar því að taka kærumálið til efnislegrar meðferðar, hafi hún ekki talið ástæðu til frávisunar þess af einhverjum öðrum sökum en tilgreindar eru. Hins vegar verður ekki séð að skorti á rökstuðning fyrir þeirri niðurstöðu út af fyrir sig.

A kærði til úrskurðarnefndar skv. 30. gr. laga nr. 81/1988 þá einu ákvörðun Hollustuverndar ríkisins að synja henni um frest á framkvæmd ákvörðunar um að fjarlægja rússajeppann, enda lá ekki önnur niðurstaða Hollustuverndar ríkisins fyrir í því máli. Þessi kæra var tekin til úrskurðar þótt efnisniðurstaða fengist ekki.

[III.]

Helstu niðurstöður

Eins og að framan greinir verður að líta svo á að sérstök stjórnvaldsákvörðun hafi verið tekin um að fjarlægja rússajeppa A, enda þótt hún sé tekin á grundvelli samþykktarinnar frá 20. október 1993. Aðfinnsluvert er að A var ekki gefinn kostur á því, eins og ætlast er til að gert sé samkvæmt 13. og 14. gr. laga nr. 37/1993, að tjá sig um efni málsins áður en ákvörðunin var tekin.

Ekkert er komið fram um það að A hafi verið veittar leiðbeiningar af hálfu Heilbrigðiseftirlits Kjörsarsvæðis og heilbrigðisfulltrúa um heimildir til að kæra til æðra stjórnvalds þá ákvörðun að fjarlægja rússajeppa hennar. Telja verður að samkvæmt stjórn-sýslulögum beri stjórnvaldi sjálfkrafa að láta aðila í té skriflegar upplýsingar um kærurheimildir og kæruleiðir sbr. 2. tl. 2. mgr. 20. gr. laga nr. 37/1993.

Að því er varðar Hollustuvernd ríkisins þá var ekki nema að óverulegu leyti fylgt reglum 31. gr. stjórn-sýslulaga um form og efni úrskurða í kærumáli til æðra stjórnvalds. Samkvæmt upplýsingum framkvæmdastjóra Hollustuverndar ríkisins var ákvörðun ekki tekin af stjórninni allri, eins og telja verður lögskyld og stjórnin hefur ekki undirritað þá niðurstöðu sem komist er að. Hér er um að ræða málskot og getur stjórnin ekki framselt úrskurðarvald sitt til framkvæmdastjóra síns.

Stjórn Hollustuverndar ríkisins tók ekki til úrskurðar kæru A á þeirri stjórnvaldsákvörðun að fjarlægja skyldi rússajeppann.

Telja verður að úrskurðarnefnd skv. 30. gr. laga nr. 81/1988 hafi borið að taka kærumálið til efnislegrar meðferðar, þar sem hér var um að ræða kæru á synjun á því að fresta framkvæmd þeirrar stjórnvaldsákvörðunar að fjarlægja rússajeppann, sem ráðist var í löngu eftir að úrskurður nefndarinnar gekk sem vísað er til. Æskilegt hefði verið að úrskurður hefði verið kveðinn upp fyrir 21. október 1994.“

9.0. Kirkjumálefni.

9.1. Kirkjusóknir. Kosning sóknarnefnda. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 1278/1994)

A kvartaði yfir kosningu sóknarnefndarmanna sem fram fór á fundi, sem ekki var aðalsafnaðarfundur sóknarinnar. Þá taldi A, að ranglega hefði verið til fundarins boðað, þar sem fundarefni hefði ekki verið kynnt í fundarboði, svo sem lögboðið væri í 12. gr. laga nr. 25/1985, um kirkjusóknir, safnaðarfundi, sóknarnefndir, héraðsfundi o.fl.

Umboðsmaður gerði ítarlega grein fyrir stöðu kirkjusókna innan stjórnsýslu þjóðkirkjunnar og komst að þeirri niðurstöðu að kirkjusóknir féllu innan opinberrar stjórnsýslu þjóðkirkjunnar. Stjórnsýsla kirkjusókna og málsmeðferð þeirra félli því undir starfssvið umboðsmanns, samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, en ákvarðanir og athafnir kirkjusókna er snerta kenningar þjóðkirkjunnar og trúariðkun féllu utan starfssviðs hans.

Niðurstaða umboðsmanns um kvörtun A var, að samkvæmt ákvæðum laga nr. 25/1985 væri aðalsafnaðarfundur einn bær til að kjósa menn í sóknarnefnd og skyldi hann haldinn einu sinni á ári. Enda þótt átta sóknarnefndarmenn af fjórtán segðu sig úr sóknarnefnd var sóknarnefndin ályktunarfær samkvæmt 17. gr. laganna. Að því virtu taldi umboðsmaður að fundur sá sem boðað var til sem aukaaðalsafnaðarfundur hefði ekki verið bær til að kjósa sóknarnefndarmenn. Þá taldi umboðsmaður, að boðun fundarinnar hefði ekki verið með lögum hætti, samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga nr. 25/1985, þar sem fundarefnis var í engu getið í fundarboði.

I.

Hinn 14. nóvember 1994 bar A fram kvörtun við mig út af kosningu manna í sóknarnefnd X-sóknar á safnaðarfundi hinn 22. september 1994. Taldi A, að slík kosning mætti aðeins fara fram á aðalsafnaðarfundi, sbr. 4. mgr. 15. gr. laga nr. 25/1985, um kirkjusóknir, safnaðarfundi, sóknarnefndir, héraðsfundi o.fl. Þá taldi A, að safnaðarfundurinn hefði ekki verið ályktunarfær, þar sem ranglega hefði verið til hans boðað, með því að þess hafi ekki verið gætt að kynna fundarefni í fundarboði, svo sem lögboðið væri í 12. gr. fyrrnefndra laga.

II.

Samkvæmt frásögn A og öðrum gögnum málsins eru málavextir þeir helstir, að hinn 1. september 1994 sagði hann sig úr sóknarnefnd X-sóknar ásamt fleiri sóknarnefndarmönnum. Sögðu átta sóknarnefndarmenn, aðalmenn og varamenn, sig úr sóknarnefndinni vegna óánægju með prest safnaðarinnar. Var A gjaldkeri sóknarnefndar. Eftir í sóknarnefndinni sátu sex menn, fimm aðalmenn og einn varamaður, en sóknarnefndin er skipuð sjö aðalmönnum og jafnmörgum til vara. Ákveðið var að halda aukaaðalsafnaðarfund svo fljótt sem kostur væri. Í samráði við prófast og biskupsritara var ákveðið, að fundur skyldi haldinn 22. september 1994 kl. 18.00. Var leitað til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um tilhögun fundarinnar og kosningu nýrrar sóknarnefndar. Sóknarprestur, sr. . . ., boðaði til fundarinnar úr stól við messu sunnudaginn 18. september 1994 og sendi messutilkynningu til skrifstofu prófasts, er síðan annaðist framsendingu messutilkynningarinnar til fjölmörgla samkvæmt venju. Auglýsingin misprentaðist í Morgunblaðinu, þar sem hún birtist laugar- daginn 17. september 1994.

Á aukaaðalsafnaðarfundinum voru kosnir menn í sóknarnefndina í stað þeirra, sem höfðu sagt sig úr henni hinn 1. september 1994. Hinn 25. september 1994 afhenti A, fráfaraandi gjaldkeri, B gögn þau, er hann hafði undir höndum vegna gjaldkerastarfs síns í fyrri sóknarnefnd, með fyrirvara um lögmæti safnaðarfundarins. Þá ritaði A . . . dómprófasti, bréf, dags. 25. september 1994, þar sem hann tjáði dómprófastinum viðhorf sín viðvíkjandi lögmæti safnaðarfundar þess, sem haldinn var hinn 22. september 1994, svo sem hann rökstuddi á sama hátt og í kvörtuninni, og gerði jafnframt grein fyrir afhendingu gagna til viðtakandi gjaldkera.

III.

A rökstyður kvörtun sína svo, að samkvæmt 1. másl. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 25/1985, um kirkjusóknir, safnaðarfundir, sóknarnefndir, héraðsfundi o.fl., skuli halda aðalsafnaðarfund á hvert. Aðalsafnaðarfundur 1994 hafi verið haldinn 16. janúar 1994, þar sem sóknarnefnd og framkvæmdanefnd hafi gert reikningsskil gerða sinna fyrir árið 1993. Ætla megi af hinni óljósu auglýsingu um aukaaðalsafnaðarfundinn, að aðalsafnaðarfundir X-sóknar, sem haldinn hafi verið 16. janúar 1994, hafi ekki lokið með eðlilegum hætti og verið sé að boða til annars fundar, aukaaðalsafnaðarfundar, af þeim sökum, til að leysa einhver ágreiningsmál, sem þá kunni að hafa verið uppi, og þar með verið að gera tortryggileg störf þeirra, er sögðu sig úr sóknarnefndinni. Mótmælir A þessu og tekur fram, að umræddur aðalsafnaðarfundur hafi verið haldinn með lögmætum hætti og það gert á honum, sem mælt sé fyrir um í 1. og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 25/1985. Samkvæmt 3. mgr. lagagreinar þessarar skuli halda aðra safnaðarfundir, m.a. ef meirihluti sóknarnefndar óskar þess. Slíkir fundir séu hins vegar ekki aukaaðalsafnaðarfundir, eins og þeir sóknarnefndarmenn, sem eftir hafi setið í sóknarnefndinni eftir brotthvarf meirihluta sóknarnefndar, hafi kosið að kalla í fundarboði hinn umdeilda safnaðarfund, sem haldinn hafi verið 22. september 1994.

Þá vísar A til þess, að samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga nr. 25/1985 skuli fundarefni kynnt í fundarboði, og að samkvæmt 3. mgr. sömu lagagreinar sé fundur ályktunarfær, ef rétt sé til hans boðað. Ekki dregur hann í efa, að til fundarins hafi verið boðað með nægjanlegum fyrirvara. Hins vegar hafi safnaðarfundurinn, sem haldinn var 22. september 1994, ekki verið ályktunarfær, þar sem ranglega hafi verið til hans boðað, enda skuli kynnt í fundarboði það fundarefni, sem taka eigi fyrir á safnaðarfundir.

IV.

Með bréfi, dags. 17. nóvember 1994, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins gerði ég ráðuneytinu grein fyrir kvörtun A. Óskaði ég eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að áður en ég tæki afstöðu til þess, hvort skilyrði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, væru uppfyllt til meðferðar málsins, gerði ráðuneytið grein fyrir viðhorfi sínu til þess, hvort málskot væri heimilt til æðri stjórnvalda kirkjumála varðandi kvörtunarefnið.

Svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 8. desember 1994, og verður af þeim ráðið, að af hálfu ráðuneytisins hafi ekki verið talið heimilt að skjóta slíkum ágreiningi undir úrskurð ráðuneytisins.

Með bréfi, dags. 30. janúar 1995, til sóknarnefndar X-sóknar óskaði ég eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að sóknarnefndin gerði grein fyrir viðhorfum sínum til kvörtunar A og léti mér í té gögn þau, er málið snertu.

Í svarbréfi sóknarnefndar X-sóknar, dags. 22. mars 1995, segir svo:

„[A] var í hópi þeirra sóknarnefndarmanna sem sögðu sig úr sóknarnefnd [X]-kirkju þann 1. september 1994 þar sem þeir gátu ekki sætt sig við endurkomu sóknarprestsins, séra [. . .], til starfa að loknu leyfi.

Eftir í sóknarnefnd sátu 5 sem gáfu kost á sér til áframhaldandi starfa. Í sóknarnefnd [X]-sóknar sitja 7 aðalmenn og jafnmargir varamenn. Ljóst var að brýna nauðsyn bar til að fullsetin sóknarnefnd starfaði í sókninni fram til næsta aðalsafnaðarfundar 1995. Vetrarstarf kirkjunnar var að hefjast og mikils undirbúnings þörf í því sambandi. Því var ákveðið að efna til auka aðalsafnaðarfundar svo fljótt sem kostur væri. Í samráði við prófast, séra [. .] og biskupsritara var ákveðið að fundur skyldi haldinn 22. september 1995 kl. 18.00. Allur undirbúningur fundarins var unninn í samvinnu við prófast og biskupsstofu. Leitudo þessir aðilar til dóms- og kirkjumálaráðuneytis um tilhögun fundarins og kosningu til nýrrar sóknarnefndar.

Sóknarprestur, séra [. .], boðaði til fundarins úr stól við mjög fjölmenna messu sunnudaginn 18. september og sendi svo sem venja er messutilkynningu til skrifstofu prófests, sem síðan annast framsendingu messutilkynninga úr prófastsdæminu til fjölmiðla. Auglýsingin misprentaðist því miður í Morgunblaðinu laugardaginn 17. september 1994. Sóknarnefnd hefur aflað staðfestingar hjá skrifstofu prófastsdæmisins á auglýsingunni sem skrifstofan sendi fjölmiðlum. Fylgir hún hér með.

Flestum er kunnugt að málefni [X]-kirkju og sóknarprestsins voru á allra vörum síðastliðið sumar og haust.

Varla leið svo dagur að mál sóknarinnar bæri ekki á góma í fjölmiðlum. Fjölmiðlar fylgdust grannt með fyrirhuguðum fundi 22. september dagana fyrir fundinn. Fékk hann af þessum sökum meiri auglýsingu en tíðkast um slíka fundi.

Það er mat sóknarnefndar [X]-kirkju að hafi [A] haft einhverjar efasemdir um lögmæti þessa fundar hafi honum verið í lófa lagið að sækja fundinn, gera sínar athugasemdir og skýra viðhorf sín. Þetta gerði hann ekki, en sendir kvörtun til yðar tæpum tveimur mánuðum síðar.

Því miður hefur nokkuð dregist að svara bréfi yðar, sem stafar m.a. af undirbúningi aðalsafnaðarfundar sem haldinn var 12. febrúar s.l. og undirbúningsvinnu með nýrri sóknarnefnd sem kjörin var á þeim fundi.“

Með bréfi, dags. 24. mars 1995, gaf ég A kost á að gera þær athugasemdir í tilefni af bréfi sóknarnefndarinnar, sem hann teldi ástæðu til. Í bréfi, dags. 31. mars 1995, gerði A grein fyrir athugasemdum sínum. Kom meðal annars fram af hans hálfu, að hann telur það ekki skipta máli, hvort fimm menn sitji í sóknarnefnd í stað sjö, því að nægjanlegur fjöldi hafi verið eftir í nefndinni fram að næsta lögmætum aðalsafnaðarfundi. Þá telur hann haldlaus þau atriði önnur, sem fram komi í bréfi sóknarnefndar því til stuðnings, að safnaðarfundurinn hafi verið lögmætur, svo sem hann rekur nánar. Í tilefni af athugasemd í bréfi sóknarnefndarinnar um síðbúnar aðfinnslur minnir A á það í bréfi sínu, að hann hafi borið fram athugasemdir sínar við dómprófast í bréfi, dags. 25. september 1994.

V.

Í álitu mínu, dags. 16. október 1995, gerði ég grein fyrir stöðu kirkjusókna innan stjórnsýslu þjóðkirkjunnar. Í álitinu segir:

„1.

Áður en vikið verður að efni kvörtunar A, tel ég ástæðu til þess að víkja nokkrum orðum að stöðu kirkjusókna innan stjórnsýslu þjóðkirkjunnar.

Samkvæmt 62. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 skal hin evangeliska lúterska kirkja vera þjóðkirkja á Íslandi, og skal ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda. Í stjórnarskrárákvæðinu er þess ekki getið, í hverju stuðningur ríkisvaldsins við þjóðkirkjuna skuli vera fólgin. Er almenna löggjafanum því eftirlátið að kveða nánar á um það. Kemur sá

stuðningur og vernd fram í margháttaðri löggjöf og varðar bæði fjárhagsleg og menningarleg málefni. Þá er málefnum þjóðkirkjunnar stjórnað af ríkinu. Enda þótt henni sé fengin sjálfstjórn um ákveðin mál, þá er það alveg á valdi ríkisins að ákveða mörk þessarar sjálfstjórnar.

Samkvæmt stjórnskipulegri stöðu þjóðkirkjunnar, sem hér hefur stuttlega verið lýst, skipar Alþingi málefnum hennar með almennri löggjöf og ákvörðunarvald um þau á miðstjórnarstigi er í höndum ríkisstjórnar (dóms- og kirkjumálaráðherra). Í stjórnskipulegu og stjórnarfragslegu tilliti er þjóðkirkjan því grein af meiði opinberrar stjórnsýslu jafnframt því að vera sérstaklega skilgreint trúarlegt samfélag. Breytir engu um þetta, þótt staðbundið ákvörðunarvald sé ekki að öllu leyti í höndum stjórnvalda, skipaðra af ríkisvaldinu, heldur að nokkru leyti á snærum safnaðarfunda sóknarmanna og sóknarnefnda, sem kjörnar eru af þeim.

Kvörtunin varðar lögmæti safnaðarfundar í kirkjusókn og kosningu sóknarnefndar í því sambandi. Í lögum nr. 25/1985, um kirkjusóknir, safnaðarfundi, sóknarnefndir, héraðsfundi o. fl., er meðal annars mælt fyrir um kirkjusóknir og skipan þeirra, störf og starfshætti. Í I. kafla laga þessara kemur fram, að kirkjusóknir eru liður í umdæmisskiptingu þjóðkirkjunnar og er tekið fram, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna, að landinu skuli skipt í kirkjusóknir, er myndi prestaköll, prófastsdæmi og biskupsdæmi, svo og kjördæmi vegna kosninga til kirkjubings. Kirkjusókn er skilgreind svo í 1. og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 25/1985:

„Kirkjusókn er félag þess fólks innan þjóðkirkjunnar, sem býr innan sóknarmarka.

Kirkjusókn er sjálfstæð fjárhags- og félagsleg eining, en tengist öðrum sóknnum innan prófastsdæmis með sameiginlegum héraðsfundi og með annars konar samstarfi, sem héraðsfundur kann að mæla fyrir um, eða einstakar sóknarnefndir stofna til.“

Um skipun, störf og starfshætti sóknarnefnda er fjallað í V. kafla laga nr. 25/1985. Í 13. gr. laganna er mælt fyrir um að í hverri kirkjusókn skuli vera sóknarnefnd. Almennt er mælt fyrir um verkefni sóknarnefnda í grein þessari svo og í 18. gr. laganna. Samkvæmt þessum almennu ákvæðum annast sóknarnefnd framkvæmdir á vegum sóknarmanna og styður kirkjulegt starf í sókninni ásamt sóknarpresti eða sóknarprestum og starfsmönnum sóknarinnar, og vinnur að þeim verkefnum, sem henni eru ætluð í lögum og stjórnvaldsreglum eða fengin henni með samþykktum safnaðarfunda, svo og að málum, sem héraðsfundur, sóknarprestur, prófastur eða biskup vísar til hennar. Ýmis sérgreind verkefni eru falin sóknarnefndum samkvæmt lögum nr. 25/1985. Ekki eru viðfangsefni sóknarnefnda þó tæmandi talin í lögum þessum heldur ráðast þau jafnframt af ýmsum lögum um kirkjuleg málefni. Þá geta verkefni stafað frá samþykkt safnaðarfunda eða hinum ýmsu kirkjuþingum og Alþingi eða einstökum nefndum þess, sbr. 18. gr. laganna og athugasemdir við þá grein í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 25/1985. Samkvæmt 24. gr. laganna skal biskup setja sóknarnefndum almennt erindisbréf.

Í IV. kafla laga nr. 25/1985 er fjallað um safnaðarfundi, auk þess að ýmis önnur ákvæði laganna víkja að slíkum fundum og hlutverki þeirra. Samkvæmt 11. gr. laganna eru safnaðarfundir annars vegar aðalsafnaðarfundur, sem haldinn skal ár hvert, og hins vegar aðrir safnaðarfundir, sem halda skal, ef meirihluti sóknarnefndar eða tiltekinn lágmarks minnihluti sóknarmanna óskar þess. Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga nr. 25/1985 fer aðalsafnaðarfundur með æðsta ákvörðunarvald innan sóknar í málum þeim, sem undir fundinn heyra samkvæmt lögum eða lögmætum ákvörðunum. Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laganna skulu á aðalsafnaðarfundi rædd málefni sóknarinnar, þar á meðal mál, sem lögmælt er, að undir hann beri. Þá segir þar, að aðalsafnaðarfundur sé vettvangur starfsskila og reikningskila af hendi sóknarnefndar og einstakra nefnda innan sóknarinnar. Meðal lögbund-

inna hlutverka aðalsafnaðarfunda er kosning sóknarnefnda og endurskoðenda, sbr. 15. gr. og 5. mgr. 16. gr. laga nr. 25/1985.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 25/1985, er vikið að stöðu kirkjusókna innan skipulags þjóðkirkjunnar. Þar segir meðal annars: „Hin lýðræðislega uppbygging innan þjóðkirkjunnar markast bæði af hluttöku sóknarmanna í stjórnun kirkjusóknar á vettvangi safnaðarfunda og með kjöri sóknarnefnda og með þátttöku leikmannafulltrúa á héraðsfundum, að því er varðar málefni prófastsdæmis.“ (Alþt. 1984, A-deild, bls. 724). Þá segir svo: „Kirkjusóknin er grunneining í umdæmisskiptingu þjóðkirkjunnar. Hún er smæsta einingin þar og jafnframt á ýmsan veg virkasta aflið í kirkjulegu starfi eða umgerð um það – sá þátturinn, sem snýr gagngert að einstökum þjóðkirkjumanni og mestu skiptir um rétt hans til kirkjulegrar þjónustu og færi hans á þátttöku í kirkjustarfinu. Á vettvangi kirkjusóknar afmarkast fyrst og fremst staða þjóðkirkjumanns innan kirkju sinnar.“ (Alþt. 1984, A-deild, bls. 725.)

Samkvæmt því, er hér að framan hefur verið rakið, tel ég, að kirkjusóknir falli innan opinberrar stjórnýslu þjóðkirkjunnar. Stjórnýsla kirkjusókna, svo sem málsmeðferð þeirra, fellur því undir starfssvið umboðsmanns Alþingis, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Ákvarðanir og athafnir kirkjusókna, er snerta kenningar þjóðkirkjunnar og trúariðkun, falla aftur á móti utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis.

Eins og áður segir, telur dóms- og kirkjumálaráðuneytið, að þeim álitafnum, sem kvörtun A lýtur að, verði ekki skotið til ráðuneytisins til úrskurðar. Ég tel ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um málskotsrétt vegna ákvarðana, sem teknar eru innan vébanda kirkjusókna. Með vísan til afstöðu ráðuneytisins tel ég hins vegar ljóst, að ákvæði 3. mgr. 6. gr. standi því ekki í vegi að ég fjalli um málið.“

Um kvörtunarefni A segir svo í álitinu:

„2.

Kvörtun A er í fyrsta lagi á því byggð, að kosning sóknarnefndarmanna hafi ekki mátt fara fram á fundi þeim, sem haldinn var hinn 22. september 1994, þar sem sá fundur hafi ekki verið aðalsafnaðarfundur, er einn sé bær að lögum til að kjósa sóknarnefndarmenn. Í öðru lagi telur A, að fundur þessi hafi ekki verið ályktunarfær, þar sem ranglega hafi verið til hans boðað sökum þess, að fundarefni hafi ekki verið kynnt í fundarboði, sbr. 12. gr. laga nr. 25/1985.

Í 1. mgr. 14. gr. laga nr. 25/1985 er mælt fyrir um, hversu margir skuli sitja í sóknarnefnd og ræðst það af fjölda sóknarmanna í sókn, svo sem nánar greinir í lagaákvæði þessu. Í X-sókn skipa sjö aðalmenn sóknarnefnd. Í 2. mgr. fyrrgreindrar lagagreinar er kveðið á um, að kjósa skuli að minnsta kosti jafnmarga varamenn og aðalmenn eru, er taki sæti í forföllum aðalmanna eftir þeirri röð, sem þeir voru kosnir í. Um kosningu sóknarnefnda er fjallað í 15. gr. laga nr. 25/1985. Þar kemur fram, að sóknarnefnd skuli kosin til fjögurra ára í senn, sbr. 1. mgr. greinarinnar, með því frávik samkvæmt 3. mgr. greinarinnar, að nokkur hluti kjörinna aðalmanna og varamanna skal ganga úr nefndinni að tveimur árum liðnum frá kosningunni eftir ákveðnum reglum, sem tilgreindar eru í málsgrein þessari. Í 2. mgr. 15. gr. laganna er mælt svo fyrir um, að á fyrsta aðalsafnaðarfundu, sem haldinn sé eftir gildistöku laganna, skuli kjósa sóknarnefndir samkvæmt þeim í öllum kirkjusóknum landsins og falli umboð sóknarnefndar niður, þegar ný sóknarnefnd hefur verið kosin. Um kosningu sóknarnefnda segir svo í athugasemdum með 15. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 25/1985: „Sóknarnefnd ber að kjósa á aðalsafnaðarfundu, þ. á m. á framhaldsaðalsafnaðarfundu, ef slíku er til að dreifa, svo sem tíðkast hefir.“ (Alþt. 1984, A-deild, bls. 730.)

Í 4. mgr. 15. gr. laga nr. 25/1985 er fjallað um þau atvik, þegar starfi sóknarnefndarmanns lýkur, áður en kjörtímabil hans er úti. Málsgrein þessi er svohljóðandi:

„Nú andast sóknarnefndarmaður, flytur úr sókninni eða hverfur úr sóknarnefnd af öðrum ástæðum. Skal þá kjósa aðalmann í hans stað á næsta aðalsafnaðarfundi fyrir þann hluta kjörtímabilsins, sem þá er eftir, að því er þann mann varðar. Varamaður hans gegnir starfi uns sú kosning fer fram.“

Vegna ákvæðis þess, sem hér að ofan getur, er rétt að taka fram, að gera verður ráð fyrir því, að sóknarnefndarmenn geti sagt nefndarstarfi sínu lausu, áður en kjörtímabil þeirra er úti, enda bendir lagaákvæðið frekast til þess og starfinn er þess eðlis, að styðja þyrfti gagnstæða niðurstöðu við skýra lagaheimild.

Samkvæmt þeim ákvæðum laga nr. 25/1985, sem hér hafa verið rakin, og öðrum ákvæðum laga þessara, sbr. einkum 16. gr., tel ég ljóst, að aðalsafnaðarfundur sé einn bær til að kjósa menn í sóknarnefnd. Þessu til frekari áréttingar er rétt að benda á athugasemdir við 11. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 25/1985, en grein þessi fjallar um aðalsafnaðarfundi og verkswið þeirra. Þar segir: „Bent skal á, að stundum er áskilið, að mál hlíti meðferð á aðalsafnaðarfundi, þ. á m. kosning sóknarnefndar og endurskoðenda. . . .“ (Alþt. 1984, A-deild, bls. 729.)

Samkvæmt framansögðu er að mínum dómi alveg ljóst, að samkvæmt lögum nr. 25/1985 er kosning sóknarnefndar lögbundið verkefni aðalsafnaðarfundar. Þá verður að telja, að hér sé um að ræða skyldubundið verkefni aðalsafnaðarfundar, þannig að ekki sé heimilt að framselja ákvörðunarvald um slík mál öðrum stjórnunaraðilum innan kirkjusóknar. Verður ekki séð, að unnt sé, svo að gilt sé, að framselja almennum safnaðarfundi þetta vald, hvort sem framsalið væri bundið við einstakt tilfelli eða varanlegt. Þrátt fyrir þetta tel ég þó óhjákvæmilegt að gera ráð fyrir því, í samræmi við reglur félagaréttar, að heimilt sé á almennum safnaðarfundi að kjósa menn í sóknarnefnd, þegar svo stendur á, að það margir hafa horfið úr sóknarnefnd, að nefndin er ekki lengur ályktunarfær, sbr. 17. gr. laga nr. 25/1985, þar sem svo er kveðið á, að fundur í sóknarnefnd sé ályktunarfær, ef meiri hluti nefndarmanna skír fundinn.

Sóknarnefnd X-sóknar hafði verið kosin á aðalsafnaðarfundi, sem haldinn var 16. janúar 1994. Hinn 1. september 1994 sögðu sig úr sóknarnefndinni átta sóknarnefndarmenn, aðalmenn og varamenn. Þrátt fyrir afsagnir þessar var sóknarnefndin ályktunarfær, sbr. 17. gr. laga nr. 25/1985. Að þessu virtu og með skírskotun til ákvæða 4. mgr. 15. gr. laganna tel ég, að sá safnaðarfundur (aukaaðalsafnaðarfundur), sem haldinn var 22. september 1994, hafi ekki verið bær til þeirrar kosningar sóknarnefndarmanna, sem þar fór fram, enda verður ekki séð, að í lögum nr. 25/1985 sé gert ráð fyrir því, að fleiri en einn aðalsafnaðarfundur sé haldinn ár hvert.

Í 12. gr. laga nr. 25/1985 er fjallað um boðun til safnaðarfunda. Boðar sóknarnefnd safnaðarfundi með þriggja daga fyrirvara hið skemmsta á sama hátt og tíðkanlegt er um messuboð í sókninni. Skal fundarefni kynnt í fundarboði.

Í svarbréfi sóknarnefndar X-sóknar til mín, dags. 22. mars 1995, er meðal annars vikið að boðun til hins umdeilda safnaðarfundar, sem haldinn var 22. september 1994, og boðunarhátt til fundarins. Verður ekki annað ráðið af bréfinu en það, sem þar segir um boðunarhátt, eigi við um almennt tíðkanlegan boðunarhátt messuboða. Í messuboði, er fylgdi bréfinu, var jafnframt svohljóðandi boðun til umrædds safnaðarfundar: „Auka aðalsafnaðarfundur verður fimmtudaginn 22. september kl. 18:00.“ Eins og fram kemur í málinu misprentaðist fundarboð þetta í Morgunblaðinu, er út kom 17. september 1994. Þar er fundarboðið svohljóðandi á eftir messuboði: „Auk aðalsafnaðarfundar verður fimmtudaginn 22. september kl. 18.“ Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, fæ ég ekki séð, að

boðun til umrædds fundar hafi verið í samræmi við 2. mgr. 12. gr. laga nr. 25/1985, þar sem fundarefnis var í engu getið.“

VI.

Niðurstaða álits míns var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að sá safnaðarfundur í X-sókn (aukaaðalsafnaðarfundur), sem haldinn var hinn 22. september 1994, hafi ekki verið bær til að kjósa menn í sóknarnefnd. Þá tel ég, að boðun til fundarins hafi ekki verið með lög-mætum hætti.“

10.0. Landbúnaður.

10.1. Breyting á skráningu fullvirðisréttar. Andmælaréttur. Rannsóknarregla. Stjórnarsýslunefndir. Sérstakt hæfi. (Mál nr. 788/1993)

A og B kvörtuðu yfir því, að Framkvæmdanefnd búvörusamninga hefði synjað umleitun þeirra um að nefndin keypti fullvirðisrétt jarðarinnar X. Höfðu A og B þá leigt Framleiðnisjóði landbúnaðarins búmark jarðarinnar um tveggja og háls árs skeið, allt frá því, er þau eignuðust jörðina X og hluta úr jörðinni Y. Í synjun Framkvæmdanefndar búvörusamninga var til þess vísað, að landbúnaðarráðuneytið teldi að fullvirðisréttur hefði orðið til vegna framleiðslu á jörðinni Y, en ekki X, og bæri því að skrá í fullvirðisréttarskrá á jörðina Y. Sendi ráðuneytið þau fyrirmæli til Framleiðsluráðs landbúnaðarins, að skráning fullvirðisréttar yrði leiðrétt og fullvirðisréttur skráður á jörðina Y. Kvörtuðu A og B yfir því, að þeim hefði ekki verið gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum, áður en breyting þessi var gerð.

Umboðsmaður benti á, að á árinu 1990, er breytingin var gerð, hefði verið í gildi reglugerð nr. 440/1988. Samkvæmt reglugerðinni var það verkefni Framleiðsluráðs landbúnaðarins að halda skrá yfir fullvirðisrétt. Það var því, að mati umboðsmanns, í valdi Framleiðsluráðs að taka ákvarðanir um skráningu á fullvirðisrétti einstakra jarða. Þá var í 12. gr. reglugerðarinnar kveðið á um málskot á ákvörðun Framleiðsluráðs til nefndar, sem skipuð skyldi samkvæmt 31. gr. laga nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Taldi umboðsmaður að sú ákvörðun löggjafans að fela sérstökum úrskurðaraðila að skera úr um rétt einstakra framleiðenda fæli í sér að nefndin ætti úrlausn um ágreining um skráningu fullvirðisréttar. Hefði síðan mátt skjóta úrskurði nefndarinnar til landbúnaðarráðherra. Féllst umboðsmaður því ekki á það sjónarmið landbúnaðarráðuneytisins, að valdsvið úrskurðarnefndarinnar hefði takmarkast við ágreining um útreikning á framleiðslurétti.

Synjun Framkvæmdanefndar búvörusamninga á að kaupa fullvirðisrétt jarðarinnar X og breyting á skráningu fullvirðisréttar milli jarðanna X og Y byggðust á fyrrnefndri ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins um rétt eiganda jarðarinnar Y. Voru gögn misvísandi um búskap og framleiðslu á jörðunum, sem höfðu verið nýttar sameiginlega til sauðfjáramleiðslu. Hafði jörðin X verið í óskiptri sameign D og systkina hans, áður en henni var afsalað til A og B, en D var einnig eigandi jarðarinnar Y.

Með vísan til þess, að breyting á skráningu fullvirðisréttar varðaði eigendur jarðarinnar X miklu fjárhagslega taldi umboðsmaður, að landbúnaðarráðuneytinu hefði borið að veita A og B færi á að skýra viðhorf sitt til málsins, áður en ákvörðun var tekin. Taldi umboðsmaður svo verulega galla á ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins að hún hefði verið ógildanleg. Þá taldi umboðsmaður, að ráðuneytið hefði ekki gætt rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttar, hvorki er ákvörðun þessi var tekin, né er lögmáður A og B fór fram á endurupptöku málsins. Upplýsingar um ábúð og afnot á jörðunum X og Y, sem fyrir ráðuneytinu lágu við afgreiðslu málsins, voru að mati umboðsmanns ófullnægjandi og ágreiningur eigenda jarðarinnar X annars vegar og Y hins vegar, sem tekið var tillit til við afgreiðslu málsins í raun einkaréttarlegur ágreiningur kaupenda og seljanda um fullvirðisrétt. Taldi umboðsmaður, að ekki yrði annað séð, en að skráning Framleiðsluráðs landbúnaðarins á fullvirðisrétti jarðarinnar X hefði verið í samræmi við gildandi reglugerðir, og staðfest með leigusamningi við A og B. Var það niðurstaða umboðsmanns, að umrædd ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins

sem síðan var staðfest af ráðuneytinu á árinu 1992 hefði ekki verið byggð á fullnægjandi grundvelli, hvorki að því er laut að undirbúningi hennar né lagagrundvelli. Beindi umboðsmaður því þeim tilmælum til Framkvæmdanefndar búvörusamninga, að taka umsókn A og B til afgreiðslu á ný.

G, sem sæti átti í Framkvæmdanefnd búvörusamninga, undirritaði ákvörðun um að umleitan A og B um sölu fullvirðisréttar væri hafnað. Er landbúnaðarráðuneytið tók afstöðu til kærú A og B á árinu 1992 tók G þátt í afgreiðslu málsins. Þar sem G hafði komið að afgreiðslu málsins í Framkvæmdanefnd búvörusamninga var hann vanhæfur til að eiga aðild að afgreiðslu þess á æðra stjórnýslustigi, sbr. 4. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993. Mæltist umboðsmaður til þess, að þeir sem sæti ættu í Framkvæmdanefnd búvörusamninga hefðu ekki afskipti af afgreiðslu mála sem kæmu til úrlausnar ráðuneytisins vegna stjórnýslukæru.

I.

Hinn 12. mars 1993 leitaði til mín C, héraðsdómslögmaður, fyrir hönd A og B, eigenda jarðarinnar X og kvartaði yfir því, að Framkvæmdanefnd búvörusamninga hefði synjað um kaup á fullvirðisrétti jarðarinnar X og að landbúnaðarráðuneytið hefði staðfest þá synjun.

Í kvörtun lögmannsins kemur fram, að A og B hafi með afsali 20. nóvember 1987 eignast jörðina X ásamt hluta jarðarinnar Y. Frá 15. desember 1987 hefðu þau leigt Framleiðnisjóði landbúnaðarins búmark jarðarinnar, 111,9 ærgildi, til 6 ára. Með bréfi Framkvæmdanefndar búvörusamninga 9. desember 1991 synjaði nefndin umsókn A um sölu fullvirðisréttar X.

Um afstöðu A og B til afgreiðslu Framkvæmdanefndar búvörusamninga og landbúnaðarráðuneytisins á málinu, segir svo í kvörtun lögmannsins:

„Með synjun Framkvæmdanefndar búvörusamninga fengu umbj. mínir fyrst ástæðu til að ætla að ágreiningur væri um það hvort fullvirðisrétturinn hafi fylgt með í kaupunum á jörðinni, en þá voru liðin 5 ár frá því kaupin áttu sér stað. Þegar synjunin kom var hins vegar upplýst að landbúnaðarráðuneytið hafi sent Framleiðsluráði landbúnaðarins bréf þann 1. ágúst 1990 þar sem því var fyrirskipað að „leiðrétta“ skráningu fullvirðisréttar þannig að fullvirðisrétturinn væri fluttur af [X] yfir á [Y]. Kom á daginn þegar eftir var leitað að þrýst hafði verið á ráðuneytið af aðila sem fékk í arfshlut 1/3 hluta jarðarinnar [X], um að gera þessa tilfærslu. Má geta þess að umræddur aðili á lítið stærri hlut í jörðinni [Y] heldur en umbj. mínir, en eins og fram kemur í afsali dags. 20. nóv. 1987 heldur seljandi eftir 20 ha úr landi [Y], en selur 17,44 ha. Í umræddu bréfi landbúnaðarráðuneytisins til Framleiðsluráðs virðist byggt á því að [X] sé eyðijörð án húsakosts sem sé hins vegar á [Y]. Er synjun Framkvæmdanefndar búvörusamninga meira að segja beinlínis rökstudd með því að fullvirðisrétturinn hafi myndast vegna framleiðslu á [Y]. Í raunveruleikanum er þessu hins vegar öfugt farið. Þannig er það algerlega óumdeilt að réttar þessa var aflað á jörðinni [X] af ábúendum þeirrar jarðar. Á henni er ágætis húsakostur, bæði íbúðarhús og gripahús. Hins vegar hefur aldrei nokkur maður búið á jörðinni [Y] og gripahúsin sem þar eru, eru í því ástandi að tilvist þeirra jaðrar við umhverfismengun, en þau voru endurbýggð úr gömlum herbragga án leyfis byggingaryfirvalda árið 1989 eða löngu eftir að [X] var seldur.

Það sem ekki þarf að deila um í þessu máli er að umbj. mínir keyptu jörðina [X] með öllum gögnum og gæðum. Á þeim tíma hafði jörðin ákveðna framleiðsluheimild sem talin er ein þeirra heimilda sem felast í fasteignaréttindum af þessu tagi og fylgja þeim þar með við sölu þeirra. Engin efnisleg rök hafa verið lögð fram fyrir þeirri

ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins að taka réttindi af umbj. mínum og flytja hann yfir til annars aðila og það án þess að gefa þeim kost á að gæta hagsmuna sinna.

Það er álit umbj. minna að engin rök hafi verið eða séu til þess að flytja fullvirðisréttinn af [X] yfir á [Y]. Ákvörðun þess efnis sem fram kemur í bréfi landbúnaðarráðuneytisins dags. 1. ágúst 1990 sé þar á ofan marklaus þar sem mótmælaréttar hafi ekki verið gætt og hún ekki einu sinni kynnt þeim aðilum sem málið varðaði.

Í ljósi framanritaðs leyfi ég mér f.h. umbj. minna að óska eftir álitum umboðsmanns Alþingis á ákvörðun framkvæmdanefndar búvörusamninga sem fram kemur í bréfi dags. 9. des. 1991 og ítrekuð með rökstuðningi í bréfi dags. 12. mars 1992. Rétt er að taka fram að nauðsynlegt kann að reynast að taka afstöðu til ákvörðunar landbúnaðarráðuneytisins sem fram kemur í bréfi dags. 1. ágúst 1990, en þar sem umbj. mínum var fyrst kynnt sú ákvörðun sem rökstuðningur fyrir annarri ákvörðun þykir rétt að erindi þetta fjalli um síðari ákvörðunina.“

II.

Með bréfi 17. mars 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að landbúnaðarráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og B og léti mér í té þau gögn, sem málið snertu. Í skýringum landbúnaðarráðuneytisins 17. september 1993 sagði meðal annars:

„Kvörtunin varðar synjun Framkvæmdanefndar búvörusamninga um kaup á fullvirðisrétti [X] og staðfestingu ráðuneytisins á þeirri synjun.

Áður en vikið er að sjálfri kvörtun lögmansins þykir rétt að geta þess að með afsali dags. 27. september 1986 selja systkinin . . . [D] . . . hluta af jörðunum [X] og [Y], þ.e. þann hluta jarðarinnar [X] sem liggur neðan vegarins sem liggur niður í svonefnt bæjarþorp, ásamt mannvirkjum, ræktun og girðingum á því landi. Er sérstaklega tekið fram í afsalinu að land [X] ofan áðurnefnds „bæjarþorpsvegar“ fylgi ekki með í kaupunum, sem og fjárhús og hlaða á því landi. Síðan segir orðrétt í áðurnefndu afsali:

„17,44 ha hins selda, innan ofanskráðra marka, tilheyra [Y] en fylgja með í kaupum þessum og er hér með afsalað til [G] af þinglýstum eiganda [Y], [D] . . .“

Samkvæmt framansögðu er ljóst að um er að ræða sölu á hluta af tveimur lögbýlum og er ekki í afsalinu eða síðari sölusamningum, sem ráðuneytið hefur afrit af, tekið fram að fullvirðisréttur til sauðfjárframleiðslu fylgi með í kaupunum og ekki verður heldur ráðið af þeim eða aðstæðum að öðru leyti, að vilji seljenda hafi staðið til þess að afsala framleiðsluheimildum sem á þessum tíma voru skráðar á [Y], og ekkert verður heldur fullyrt um að seljendur hafi haft vitneskju um hvernig skráningu framleiðsluheimilda var háttað.

Í byrjun árs 1990 hafði [D], samband við ráðuneytið. Ástæða þess var að [D] hafði ekki fengið greiðslu fyrir sauðfjárinlegg haustin 1988 og 1989 þar sem Framleiðnisjóður landbúnaðarins hafði leigt fullvirðisrétt þann sem [D] hafði nýtt til innleggs. Viðsemjendur Framleiðnisjóðs voru þeir [H] og [A], eigendur [X].

Fram kemur í upplýsingum sem ráðuneytið aflaði í maímánuði 1990 frá fyrrv. starfsmanni Framleiðsluráðs landbúnaðarins, [E], sem einnig hafði með að gera leigusamninga fyrir Framleiðnisjóð, að [D] hafi búið á jörðinni [X] á viðmiðunarárum búmarks, þ.e. 1976, 1977 og 1978. Hafi skattframtöl hans ekki borið það með sér á hvorri jörðinni hann bjó og því hafi skráning búmarksins verið eins og um eina jörð

væri að ræða. Í jarðaskrá sem Landnám ríkisins gaf út fyrir fardagaárið 1976/77 eru jarðirnar [X] og [Y] skráðar í eigu og ábúð [D]. Bústofn og heyfengur er skráður á [X]. Að mati Framleiðsluráðs er það talin ástæða þess að búmarkið er skráð á jörðina [X]. Í jarðaskrá fyrir fardagaárið 1985–1986, sem gefin var út af landbúnaðarráðuneytinu skv. 29. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sbr. breytingu með lögum nr. 90/1984, er jörðin [X] skráð í eyði, en [D] skráður ábúandi á [Y] og jafnframt eini eigandi þeirrar jarðar.

Í áðurnefndri samantekt [E] segir síðan orðrétt:

„Um það bil sem ég hætti að starfa fyrir Framleiðnisjóð landbúnaðarins kom [A] og vildi gera leigu- eða kaupsamning um fullvirðisrétt jarðarinnar [X], sem hann hafði þá keypt ásamt [H]. Ég sagði honum að mikill vafi væri á hvort fullvirðisrétturinn tilheyrði [X] þar sem búið var á báðum jörðunum saman, þegar búmarkið var reiknað út, og vildi fá að sjá kaupsamninginn og hvað í honum stæði. Ég þóttist sjá að [D] hefði ekki verið að selja fullvirðisrétt jarðarinnar þar sem hann hélt sinni fjártölu óbreyttri og fjölgaði heldur. Ekki fékk ég að sjá kaupsamninginn og veit ekki hvað í honum stendur. . .“

Í bréfi ráðuneytisins til Framleiðsluráðs landbúnaðarins, dags. 1. ágúst 1990, kemur fram mat á upplýsingum sem aflað var og gögnum þeim sem fyrir lágu vegna málsins. Ljóst var að [D] vildi ekki una því að fá ekki greiðslur fyrir innlagðar sauðfjárafurðir, sem talin var næg sönnun þess að áform hans stóðu ekki til að afsala framleiðsluheimildum þeim sem hann hafði nýtt frá upphafi. Taldi ráðuneytið næg rök vera fyrir hendi til að óska eftir því að Framleiðsluráð landbúnaðarins breytti þegar í stað skráningu fullvirðisréttarins, þannig að hann yrði skráður á eignar- og ábúðarjörð [D], [Y]. Afrit af framangreindu bréfi ráðuneytisins var sama dag sent til stjórnar Framleiðnisjóðs landbúnaðarins, með tillögu um að sjóðurinn stöðvaði greiðslur til viðsejenda sinna. Leit ráðuneytið svo á að með samningi um ráðstöfun fullvirðisréttarins hefði verið gengið á mikilvæga fjárhagslega hagsmuni [D] og að skráning fullvirðisréttarins hjá Framleiðsluráði gæti ein sér ekki ráðið heimildum til ráðstöfunarinnar, eins og málinu var sérstaklega farið.

Eins og fram kemur í bréfi ráðuneytisins til [C] hdl., dags. 12. mars 1992, var það mat ráðuneytisins að umræddur fullvirðisréttur hefði í raun átt að tilheyra eignarjörð [D], [Y], og vera skráður þar, enda er óumdeilt að hann varð til vegna framleiðslu hans og innleggs í afurðastöð. Af upplýsingum [E] verður jafnframt ráðið að kaupendur á hluta af [X] og hluta af [Y] hafi mátt ætla að skráning fullvirðisréttarins gæti verið ónákvæm eða beinlínis röng.

Í kvörtun lögmannsins er fullyrt að umbj. hans hafi leigt „búmark jarðarinnar“, 111,9 ærg. til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins til sex ára. Hið rétta er að Framleiðnisjóður tók á leigu fullvirðisrétt til sauðfjárframleiðslu, sbr. heimild í reglugerð nr. 406/1986.

Með hliðsjón af ofangreindum upplýsingum [E] hefur ráðuneytið ástæðu til að draga í efa sannleiksgildi þeirrar fullyrðingar í kvörtuninni að synjun Framkvæmdanefndar búvörusamninga í bréfi dags. 9. desember 1991, hafi fyrst gefið kaupendum ástæðu til að ætla að ágreiningur gæti verið um það atriði hvort fullvirðisréttur hefði fylgt með í kaupunum. Í kvörtuninni er vísað til þess að kaupendur hafi keypt jörðina [X] „með öllum gögnum og gæðum“, og á þeim tíma hafi jörðin haft ákveðna framleiðsluheimild sem sé talin ein þeirra heimilda sem felist í fasteignaréttindum af þessu tagi og fylgi þeim við sölu. Af þessu tilefni er bent á að hin tilvitnuðu orð „með öllum gögnum og gæðum“ er venjubundin tilgreining við jarðasölu sem er miklu eldri en

tilvist búmarks og fullvirðisréttar, nú greiðslumarks, og þrátt fyrir þá orðnotkun í sölusamningum jarða eru jafnframt sérstaklega tilgreindar þær framleiðsluheimildir sem fylgja með við sölu, ef þær eru þá til staðar.

Þá leyfir ráðuneytið sér að mótmæla sérstaklega þeim fullyrðingum sem fram koma í kvörtuninni í þá veru, að ákvörðun ráðuneytisins í bréfi til Framleiðsluráðs landbúnaðarins sé marklaus þar sem „mótmælaréttar“ hafi ekki verið gætt. Fullyrðingin er með öllu órökstudd og fær ekki staðist. Má alveg eins halda því fram að sú ákvörðun Framleiðnisjóðs að taka umræddan fullvirðisrétt á leigu fái ekki staðist, þar sem notendum fullvirðisréttarins til margra ára hafi ekki verið gefinn kostur á að tjá sig um leiguumsókn frá umbj. lögmansins.

Með bréfi þessu fylgja í ljósriti upplýsingar frá Framleiðsluráði landbúnaðarins dags. 11. ágúst s.l. og minnisblað um skráð innlegg kindakjöts á lögbýlinu [X], verðlagsárin 1980/81 – 1991/92, bréf Framkvæmdanefndar búvörusamninga dags. 30. júlí s.l., svo og önnur gögn sem snerta mál þetta.“

Með bréfi 21. september 1993 gaf ég lögmanni A og B kost á að senda mér athugasemdir sínar við bréf landbúnaðarráðuneytisins. Athugasemdir lögmansins bárust mér með bréfi hans 10. nóvember 1993.

III.

Í tilefni af athugun minni á kvörtuninni óskaði ég með bréfi, dags. 29. mars 1994, eftir því að landbúnaðarráðuneytið léti mér í té skýringar á eftirfarandi atriðum:

- „1. Hinn 1. ágúst 1990, þegar ráðuneytið sendi áðurgreint bréf til Framleiðsluráðs landbúnaðarins, var í gildi reglugerð nr. 440/1988 um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1989–1990. Samkvæmt 10. gr. þeirrar reglugerðar var það verkefni Framleiðsluráðs að halda skrá yfir fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða. Í 12. gr. sömu reglugerðar var m.a. kveðið á um málskot til nefndar, sem skipuð var samkvæmt 31. gr. laga nr. 46/1985, ef framleiðandi undi ekki niðurstöðu Framleiðsluráðs. Hliðstæð ákvæði voru einnig í reglugerð nr. 466/1989 um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1990–1991. Í 31. gr. laga nr. 46/1985 sagði, að umrædd nefnd ætti að úrskurða um rétt einstakra framleiðenda samkvæmt ákvæðum b- og c-liða 30. gr. og reglugerða, sem settar eru um framkvæmd þeirra. Tekið var fram, að ákvarðanir nefndarinnar væru bindandi, en viðkomandi framleiðandi eða Framleiðsluráð landbúnaðarins gætu þó skotið málinu til úrskurðar ráðherra innan 30 daga frá því að nefndin kvað upp úrskurð sinn.

Af þessu tilefni óska ég eftir að landbúnaðarráðuneytið tjái sig um það, hvort ágreiningur um skráningu á þeim fullvirðisrétti, sem ofangreind kvörtun fjallar um, hafi átt undir nefnd þá, sem starfaði samkvæmt 31. gr. laga nr. 46/1985. Jafnframt óska ég eftir að ráðuneytið skýri, á hvaða lagagrundvelli það byggði afskipti sín af málinu og þá ákvörðun, sem birt var Framleiðsluráði með bréfi, dags. 1. ágúst 1990.

2. Bréf Framkvæmdanefndar búvörusamninga, dags. 9. desember 1991, er undirritað af [G] fyrir hönd nefndarinnar. Með bréfi, dags. 21. janúar 1992, til landbúnaðarráðuneytisins og Framkvæmdanefndar búvörusamninga, óskaði lögmaður eigenda [X] eftir því, að ákvörðun nefndarinnar yrði tekin til endurskoðunar. Svarbréf ráðuneytisins, dags. 12. mars 1992, er undirritað af [G] og [H]. Af þessu tilefni óska ég eftir upplýsingum ráðuneytisins um það, hverjir hafi skipað Framkvæmdanefnd búvörusamninga, þegar áðurgreind bréf voru send, og hverjir hafi sinnt störfum fyrir nefndina.

3. Í skýringum ráðuneytisins í tilefni af ofangreindri kvörtun, dags. 17. september 1993, segir, að sú fullyrðing þeirra, sem kvörtunina bera fram, að andmælaréttar hafi ekki verið gætt, sé „með öllu órökstudd og fær ekki staðist.“ Ég óska af þessu tilefni eftir því að ráðuneytið upplýsi, hvort og þá með hvaða hætti það hafi gefið eigendum [X] kost á því að tjá sig um erindi [D], sem barst ráðuneytinu í janúar 1990, sbr. minnisblað, dags. 19. janúar 1990, og um fyrirliggjandi gögn, áður en ráðuneytið tók þá ákvörðun, sem birt var með bréfi þess, dags. 1. ágúst 1990.
4. Fram kemur í skýringum ráðuneytisins, dags. 17. september 1993, að ráðuneytið hefur m.a. byggt afgreiðslu sína á erindi [D] á skráðum upplýsingum í jarðaskrá. Af þessu tilefni óska ég eftir upplýsingum um, hvort ráðuneytið hafi við afgreiðslu málsins kannað, hvort þær upplýsingar um eignarhald voru í samræmi við þinglýstar heimildir og hvernig var háttáð heimildum [D] til afnota af þeim hluta [X], sem ekki var hans eign.
5. Að síðustu óska ég eftir upplýsingum ráðuneytisins, hvort það hafi í fleiri tilvikum gefið hliðstæð fyrirmæli og það gaf í bréfi sínu, dags. 1. ágúst 1990, um breytingu á skráningu fullvirðisréttar. Ef svo er, óska ég eftir að fá send afrit slíkra bréfa.“

Landbúnaðarráðuneytið svaraði fyrirspurn minni með bréfi, dags. 24. maí 1994, og voru skýringar ráðuneytisins settar fram í svohljóðandi fimm tölusettum liðum í sömu töluröð og framangreindar fyrirspurnir mínar:

„1. Ráðuneytið er ekki þeirrar skoðunar að það hafi verið á verkssviði nefndar skv. 31. gr. laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum að fjalla um ágreining um skráningu á fullvirðisrétti þeim sem hér um ræðir. Tekið skal fram að ekki var sett sérstök reglugerð um starf nefndarinnar, eins og gert var ráð fyrir í 2. mgr. 31. gr., en ráðuneytið telur að valdsvið umræddrar nefndar hafi verið þröngt og hafi takmarkast við ágreining um útreikninga þess aðila, sem annaðstífr framkvæmd þeirra reglna sem settar voru um framleiðslustjórnun búvara skv. b. og c. liðum 30. gr. og um óskir um breytingar á þegar útreiknuðum framleiðslurétti. Vísast nánar til skýringa á ákvæðum 31. gr. í greinargerð er fylgdi frumvarpi því er varð að áður-nefndum lögum 46/1985.

Eins og fram kemur í bréfi ráðuneytisins til yðar dags. 17. september 1993 hafði [D] samband við ráðuneytið í ársbyrjun 1990 þar sem hann hafði ekki fengið greitt fyrir sauðfjárinlegg sitt haustin 1988 og 1989. Kvörtun [D] var munnleg við þáverandi aðstoðarmann landbúnaðarráðherra. Þegar aflað hafði verið upplýsinga og skýringa frá Framleiðsluráði landbúnaðarins um hvers vegna [D] fékk ekki greiðslur fyrir innleggið í samræmi við þann framleiðslurétt sem hann hafði nýtt um árabíl kom í ljós að Framleiðnisjóður landbúnaðarins hafði leigt fullvirðisrétt jarðarinnar [X]. Sú afstaða ráðuneytisins að skráning framleiðsluréttarins hafi ekki verið rétt byggist á því að hann hafi nánast einvörðungu verið ákvarðaður vegna framleiðslu og innleggs [D] í afurðastöð á tilteknum viðmiðunartímabilum búmarks og fullvirðisréttar og því hafi borið að skrá framleiðsluréttinn að öllu leyti á eignarjörð [D], [Y]. Framleiðsluráð hefur haft það hlutverk að halda skrá um framleiðslurétt lögbýla. Í því tilviki sem hér um ræðir er um að ræða tvö lögbýli og fyrir liggur að skráning þeirra hefur ekki verið að öllu leyti nákvæm í gögnum Framleiðsluráðs, sem væntanlega verður helst skýrt með því að sami aðili hafði með höndum sauðfjárframleiðslu á báðum lögbýlunum. Þá liggur það einnig fyrir að ekki var samræmi á milli skráning[ar] Framleiðsluráðs og jarðaskrár ráðuneytisins um ábúð og eignarhald jarða. Engu að síður

var það mat ráðuneytisins að skráning Framleiðsluráðs fengi ekki staðist, enda mun það hafa gengið frá uppgjöri við [D] fyrir innlegg hans haustin 1988 og 1989, án tillits til þess að framleiðslurétturinn hefði verið leigður Framleiðnisjóði. Um lagagrundvöll fyrir afskiptum ráðuneytisins vísast einkum til 3. og 6. gr. laga nr. 46/1985, með síðari breytingum, og almennra reglna stjórnisýsluréttar.

2. Samkvæmt samningum þeim sem gerðir hafa verið milli landbúnaðarráðherra f.h. ríkisstjórnar Íslands og Stéttarsambands bænda samkvæmt a-lið 1. mgr. 30. gr. hefur starfað sérstök fjögurra manna nefnd samningsaðila, „Framkvæmdanefnd búvörusamninga“, sem ætlað er það hlutverk að hafa samráð um og fylgjast með framkvæmd samningsins f.h. samningsaðila. Sitja tveir fulltrúar hvors samningsaðila í nefndinni, fyrir Stéttarsamband bænda þeir . . . , formaður Stéttarsambandsins og . . . , bóndi og ráðunautur hjá Búnaðarsambandi Suður-Þingeyinga (tók við af . . . í september 1991) og [G] skrifstofustjóri í landbúnaðarráðuneytinu og . . . skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu (tók við af . . . , fyrrv. skrifstofustj. í fjármálaráðuneytinu í september 1989). Samkvæmt framansögðu skipuðu þeir . . . , [G] og . . . nefndina á þeim tíma sem um ræðir. . . . deildarstjóri í landbúnaðarráðuneytinu hefur verið ritari og starfsmaður Framkvæmdanefndar frá upphafi. Þá starfaði . . . lögfræðingur fyrir nefndina á haustmánuðum 1991 og fram eftir árinu 1992, eða á þeim tíma sem nefndin hafði með að gera uppkaup ríkisins á fullvirðisrétti til framleiðslu sauðfjárafurða.

Rétt er að fram komi að nefnd ákvörðun ráðuneytisins lá fyrir Framkvæmdanefnd búvörusamninga sem fór eftir henni við afgreiðslu á fyrirsögn eigenda [X] um sölu fullvirðisréttarins.

3. Í kvörtun [C], hdl. til yðar dags. 11. mars 1993 er haldið fram að ákvörðun ráðuneytisins frá 1. ágúst 1990 sé marklaus þar sem ráðuneytið hafi ekki gætt „mót-mælaréttar“ og ákvörðunin hafi ekki einu sinni verið kynnt þeim aðilum sem málið varðaði. Í þessu sambandi er rétt að fram komi að eftir því sem best er vitað þá fór Framleiðsluráð ekki að fyrirmælum ráðuneytisins og Framleiðnisjóður efndi að fullu leigusamning þann sem gerður var um framleiðsluréttinn. Í kvörtuninni er [u] á engan hátt færð rök að því að lagaskylda hafi staðið til þess að núverandi eigendur [X] fengju að tjá sig um málið. Fyrir liggur að þeim var frá upphafi kunnugt um að vafi léki á um hvort framleiðslurétturinn fylgdi með í sölunni. Ráðuneytið taldi ekki ástæðu til að gefa umræddum aðilum kost á að tjá sig um málið, enda var það mat ráðuneytisins að verið væri að leggja fyrir Framleiðsluráð að leiðrétta augljóst misræmi í skráningu framleiðsluréttar og lagði málið heldur ekki fyrir fyrri eigendur jarðarinnar.

4. Ráðuneytið gerði ekki sérstaka athugun á réttmæti þeirra upplýsinga sem fram koma í jarðaskrá, né heldur hvernig háttáð var heimildum [D] til afnota af jörðinni [X]. Fyrir liggur að jarðirnar voru nýttar saman til sauðfjárframleiðslu og að [X] var í óskiptri sameign [D] og systkina hans.

5. Dæmi eru um lík fyrirmæli ráðuneytisins til Framleiðsluráðs um breytta skráningu framleiðsluréttar og sendir ráðuneytið hér með afrit af bréfi dags. 25. september 1991.“

Ég gaf lögmanni A og B kost á að senda mér athugasemdir sínar við bréf landbúnaðarráðuneytisins og bárust þær með bréfi, dags. 18. ágúst 1994.

IV.

Um ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins um breytingu á skráningu fullvirðisréttar jarðanna X og Y og síðari afgreiðslu málsins, segir svo, í álitinu mínu frá 13. mars 1995:

„Sú ákvörðun Framkvæmdanefndar búvörusamninga, sem kvartað er yfir, og staðfesting landbúnaðarráðuneytisins á henni með bréfi, dags. 12. mars 1992, er byggð á ákvörðun, sem landbúnaðarráðuneytið tók með bréfi, dags. 1. ágúst 1990. Kvörtunin beinist að því að synjað hafi verið umsókn eigenda jarðarinnar X um að selja alls 111,2 ærgilda fullvirðisrétt til ríkissjóðs, en fullvirðisrétt þennan höfðu eigendur jarðarinnar X áður leigt Framleiðnisjóði landbúnaðarins sem fullvirðisrétt jarðarinnar X með leigusamningi frá árinu 1988 og tók sú leiga til tímabilsins frá og með 15. desember 1987 til og með 15. desember 1993.

Eins og áður sagði, var synjunin byggð á því, að landbúnaðarráðuneytið hefði með ákvörðun sinni 1. ágúst 1990 talið, að umræddur fullvirðisréttur hefði myndast vegna framleiðslu á Y og ætti því að vera skráður þar í fullvirðisréttarskrá, en ekki á jörðina X. Með hliðsjón af þessu verður sérstaklega að taka til athugunar, hvort það hafi verið réttmætt hjá Framkvæmdanefnd búvörusamninga og ráðuneytinu í svari þess 12. mars 1992 að byggja á ákvörðuninni frá 1. ágúst 1990.

Í bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins, dags. 11. ágúst 1993, til landbúnaðarráðuneytisins koma fram svohljóðandi upplýsingar um búmark og fullvirðisrétt þeirra jarða, sem hér koma við sögu:

„Á viðmiðunarárum búmarks 1976–1978 bjó [D] á [X], býlisnúmer . . . , en þar var bústofn og hefyngur talinn samkvæmt jarðaskrá Landnáms ríkisins. Engin framleiðsla né ábúð var skráð á [Y] á viðmiðunarárum búmarks og því var þeirri jörð, býlisnúmer . . . , ekki reiknað búmark.

Búmark [X] var reiknað 201 ærgildisafurð og hélst óbreytt út gildistíma þess.

Fullvirðisréttur var fyrst reiknaður fyrir verðlagsárið 1987–1988 og aðeins hjá aðilum með búmark og var þá á [X] 111,9 ærgildisafurðir. Næstu tvö verðlagsárin var fullvirðisrétturinn 110,9 ærgildisafurðir og tvö síðustu árin 111,2 ærgildisafurðir.“

Þá kemur fram í bréfi Framleiðsluráðs að framleiðsla kindakjöts, sem skráð var á X á árunum 1980 til 1991, hafi skipst þannig að megininnleggjandi fyrstu 5 árin hafi verið D, en síðustu 7 árin hafi F og hans fjölskylda lagt inn nokkuð að jöfnu á móti D.

Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 24. maí 1994, er á því byggt, að jarðirnar X og Y hafi verið nýttar sameiginlega til sauðfjárframleiðslu, en tekið er fram, að X hafi verið í óskiptri sameign D og systkina hans. Með afsali, dags. 27. september 1986, seldu þau jörðina X, þ.e. ákveðinn hluta af landi jarðarinnar eins og lýst er hér að framan, en sérstaklega er tekið fram að jörðin sé seld með „öllum gögnum og gæðum er lögbýlinu X fylgja og fylgja ber“. Ekki er sérstaklega vikið að búmarki eða fullvirðisrétti í afsalinu.

Eins og fram kemur í áður tilvitnuðu bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins, var fullvirðisréttur fyrst reiknaður í sauðfjárframleiðslu fyrir verðlagsárið 1987–1988, eða eftir að D og systkini hans höfðu afsalað jörðinni X, að undanskildu tilteknu landi og útihúsum.

Sú ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins 1. ágúst 1990, að breyta skráningu á fullvirðisrétti jarðarinnar X með þeim hætti að færa þann rétt yfir á jörðina Y, varðaði eigendur X miklu fjárhagslega. Bar landbúnaðarráðuneytinu því að veita eigendum jarðarinnar færi á að skýra viðhorf sitt til málaleitunar D, eiganda jarðarinnar Y, áður en það réð málefninu til lykta. Er þá einnig þess að gæta að á þessum tíma var umræddur fullvirðisréttur bundinn í leigusamningi sem eigendur jarðarinnar X höfðu gert við Framleiðnisjóð, og með ákvörðun ráðuneytisins var því verið að raska hinum leigðu réttindum og fara gegn þinglýstum samningskvöðum á jörðinni X.

Þegar landbúnaðarráðuneytið tók ákvörðun sína 1. ágúst 1990, var í gildi reglugerð nr. 440/1988, um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1989–1990. Samkvæmt 10. gr. reglugerðarinnar var það verkefni Framleiðsluráðs landbúnaðarins að halda

skrá yfir fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða. Í 12. gr. reglugerðarinnar var í samræmi við 31. gr. laga nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, kveðið á um málskot til nefndar, sem skipuð var samkvæmt því lagaákvæði, en það ákvæði hljóðar svo:

„Ráðherra skipar nefnd fimm manna til þess að úrskurða um rétt einstakra framleiðenda samkvæmt ákvæðum b- og c-liðar 30. gr. og reglugerða sem settar eru um framkvæmd þeirra. . . . Ákvarðanir nefndarinnar eru bindandi en viðkomandi framleiðandi eða Framleiðsluráð landbúnaðarins geta þó skotið málinu til úrskurðar ráðherra innan 30 daga frá því að nefndin kvað upp úrskurð sinn.

[. . .]“

Fullvirðisréttur sá, sem hér er fjallað um, byggðist á ákvörðunum landbúnaðarráðherra, sem teknar höfðu verið með reglugerðum á grundvelli b- og c-liða 30. gr. laga nr. 46/1985. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins frá 24. maí 1994 kemur fram það viðhorf ráðuneytisins, að valdsvið úrskurðarnefndarinnar samkvæmt 31. gr. laga nr. 46/1985 hafi takmarkast við ágreining um útreikning þess aðila, sem annaðist framkvæmd þeirra reglna, er settar voru um framleiðslustjórnun búvara skv. b- og c-liðum 30. gr. laga nr. 46/1985, og um óskir um breytingar á þegar útreiknuðum framleiðslurétti.

Telja verður að með þeirri ákvörðun löggjafans að fela sérstökum úrskurðaraðila að úrskurða „um rétt einstakra framleiðenda“ hafi úrlausn ágreinings um, hvaða jörð ætti að skrá fyrir tilteknum fullvirðisrétti á grundvelli framleiðslu, átt undir úrskurðarnefndina, enda var þar jafnframt um að ræða grundvöll að útreikningi fullvirðisréttar af hálfu Framleiðsluráðs landbúnaðarins. Það er því niðurstaða mín, að ágreining um skráningu fullvirðisréttar á jarðirnar X og Y vegna sauðfjárafurða við sameiginlega nýtingu beggja jarðanna hafi þurft að bera undir úrskurðarnefnd þá, sem skipuð var samkvæmt ákvæðum 31. gr. laga nr. 46/1985. Til þess gat síðan komið að úrskurði nefndarinnar yrði skotið til landbúnaðarráðherra.

Landbúnaðarráðherra hafði með reglugerð falið Framleiðsluráði landbúnaðarins það verkefni að halda skrá yfir fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða. Það var því Framleiðsluráðs að taka nauðsynlegar ákvarðanir vegna skráningar á fullvirðisrétti einstakra jarða og að taka afstöðu til krafna um breytingar á þeim. Eins og áður sagði, gátu þær síðan gengið til ráðherra að undangengnum úrskurði úrskurðarnefndar samkvæmt 31. gr. laga nr. 46/1985.

Samkvæmt framansögðu verður að telja að svo verulegir gallar hafi verið á ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins 1. ágúst 1990, að ákvörðunin hafi verið ógildanleg. Ekki liggur neitt fyrir um að eigendur X hafi fengið vitneskju um þessa ákvörðun ráðuneytisins, fyrr en þeim barst svar Framkvæmdanefndar búvörusamninga, dags. 9. desember 1991. Í kjölfar viðtöku þess bréfs óskaði lögmaður eigenda X eftir því, að landbúnaðarráðuneytið tæki mál þetta til endurskoðunar og leiðrétti skráningu fullvirðisréttarins, þannig að umbjóðendur hans ættu þess kost að selja Framkvæmdanefnd búvörusamninga fullvirðisréttinn. Erindi lögmannsins var því í senn beiðni um endurupptöku á ákvörðun ráðuneytisins frá 1. ágúst 1990 og málskot á afgreiðslu Framkvæmdanefndarinnar á umsókn umbjóðenda hans.

Við afgreiðslu á erindi lögmannsins ítrekaði landbúnaðarráðuneytið, á hverju það hefði byggt ákvörðun sína 1. ágúst 1990. Staðfesti ráðuneytið ákvörðunina og jafnframt synjun Framkvæmdanefndar búvörusamninga á umsókn um kaupin. Þegar bornar eru saman upplýsingar, sem fram koma annars vegar í bréfi ráðuneytisins frá 12. mars 1992 og hins vegar í bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins frá 11. ágúst 1993 um búrekstur á jörðunum X og Y og skráningu búmarks, fullvirðisréttar og sauðfjárinnleggs, kemur í ljós, að

ekki er þar fullt samræmi á milli. Landbúnaðarráðuneytið byggði ákvörðun sína á upplýsingum úr jarðaskrá, sem færð er samkvæmt 29. gr. jarðalaga nr. 65/1976 með síðari breytingum. Í svari ráðuneytisins, dags. 24. maí 1994, við fyrirspurn minni, kemur fram, að ráðuneytið hafi ekki kannað sérstaklega réttmæti þeirra upplýsinga, sem fram koma í jarðaskrá, né heldur hvernig háttað var heimildum D til afnota af jörðinni X. Ekki er í bréfum ráðuneytisins tekin bein afstaða til þýðingar þess, að „engin framleiðsla né ábúð“ var skráð á Y á viðmiðunarárnum búmarks eins og fram kemur í bréfi Framleiðsluráðs, en búmark á jörð var skilyrði þess að fullvirðisréttur væri reiknaður á hana.

Ráðuneytið byggir í bréfi sínu frá 12. mars 1992 á því að ljóst megi vera, „að fullvirðisréttur, sem reiknaður var út eftir framleiðslu [D]“, hafi ranglega verið skráður á X í stað Y. Engu að síður kemur fram í bréfi ráðuneytisins frá 24. maí 1994, að fyrir liggi að jarðirnar hafi verið nýttar sameiginlega til sauðfjárframleiðslu og að X hafi verið í óskiptri sameign D og systkina hans.

Áður hefur verið bent á, að landbúnaðarráðuneytið gætti þess ekki að virða andmælarétt eigenda X, áður en það tók ákvörðun sína 1. ágúst 1990. Á ráðuneytinu hvíldi að auki sú skylda bæði við ákvörðunina 1. ágúst 1990 og afgreiðslu á beiðni lögmanns eigenda X um endurupptöku málsins að gæta rannsóknarreglunnar og sjá til þess, að málið væri nægjanlega upplýst, áður en ákvörðun var tekin. Telja verður í ljósi þess, sem rakið hefur verið hér að framan, að ráðuneytið hafi ekki við afgreiðslu á því máli, sem kvörtunin tekur til, uppfyllt þær kröfur sem rannsóknarreglan gerir, sérstaklega að upplýsa, hvernig raunverulega var háttað ábúð og afnotum D á báðum jörðunum á þeim tíma, sem hér gat skipt máli, og þá um leið hvort og þá á hvaða grundvelli gætu verið rök til að skipta hinum reiknaða rétti milli jarðanna eða færa hann á milli þeirra.

D og sameigendur hans að jörðinni X seldu jörðina á árinu 1985. Á þeim tíma var búmark skráð á jörðina, en það var skilyrði þess að fullvirðisréttur yrði reiknaður á jörð. Afurðir frá jörðinni höfðu verið lagðar inn á verðlagsárinu 1985/1986, sbr. 12. gr. reglugerðar nr. 339/1986, um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verðlagsárið 1986–1987. Þegar þessa er gætt, verður að telja, að ágreiningur um, hvort fullvirðisréttur fylgdi jörðinni X, hafi í raun verið einkaréttarlegur ágreiningur milli kaupenda og seljenda jarðarinnar. Ekki verður annað séð, m.a. á grundvelli upplýsinga í bréfi Framleiðsluráðs landbúnaðarins frá 11. ágúst 1993, en að skráning Framleiðsluráðs landbúnaðarins á fullvirðisrétti á jörðina X hafi verið í samræmi við ákvæði reglugerða, sem giltu um útreikning og skráningu fullvirðisréttar, enda verkefni Framleiðsluráðs að annast skráninguna. Þessa skráningu hafði Framleiðsluráð líka staðfest með uppáskrift sinni á samning eigenda X við Framleiðnisjóð landbúnaðarins um leigu á fullvirðisréttinum á árinu 1988.

Með hliðsjón af því, sem rakið hefur verið hér að framan verður ekki talið, að þær upplýsingar, sem landbúnaðarráðuneytið byggði ákvarðanir sína á og lýst er í bréfum þess, hafi einar og sér verið nægjanlegur grundvöllur fyrir þeirri ákvörðun ráðuneytisins, að færa þann fullvirðisrétt, sem skráður var á jörðina X, yfir á Y, og það þó að málið hefði verið lagt fyrir ráðuneytið til úrskurðar sem æðra stjórnvald með réttum hætti. Það er því niðurstaða mín, að ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins frá 1. ágúst 1990 um breytta skráningu fullvirðisréttarins, sem síðan var staðfest með afgreiðslu ráðuneytisins 12. mars 1992, hafi ekki verið byggð á fullnægjandi grundvelli, bæði hvað varðar undirbúning ákvörðunarinnar og lagagrundvöll hennar. Af því leiðir að sú ákvörðun Framkvæmdanefndar búvörusamninga frá 9. desember 1991, að synja umsókn eigenda X um sölu á fullvirðisrétti, og staðfesting ráðuneytisins á þeirri ákvörðun í bréfi 12. mars 1992, var ekki byggð á lögmætum grundvelli. Það eru því tilmæli mín, að Framkvæmdanefnd búvörusamninga taki að nýju til afgreiðslu umsókn eigenda jarðarinnar X um sölu á 111,2 ærgilda fullvirðisrétti og hagi afgreiðslu á henni í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan.

Því var lýst hér að framan, hverjir áttu sæti í Framkvæmdanefnd búvörusamninga á þeim tíma, sem hér skiptir máli. Synjun nefndarinnar á umsókn eigenda X í bréfi, dags. 9. desember 1991, var undirrituð af G. Eigendur X skutu þessari synjun til landbúnaðarráðuneytisins og ráðuneytið tók afstöðu til þess erindis með bréfi, dags. 12. mars 1992. Það bréf var undirritað af G ásamt öðrum starfsmanni ráðuneytisins. Þar sem G hafði komið að afgreiðslu þessa máls í Framkvæmdanefnd búvörusamninga, var hann vanhæfur til að eiga aðild að afgreiðslu málsins, þegar synjun Framkvæmdanefndar búvörusamninga var skotið til landbúnaðarráðuneytisins, sbr. nú 4. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Var afgreiðsla ráðuneytisins frá 12. mars 1992 því ekki í samræmi við lög að þessu leyti. Eru það tilmæli mín, að þess verði gætt framvegis, að þeir sem sæti eiga í Framkvæmdanefnd búvörusamninga og eru jafnframt starfsmenn landbúnaðarráðuneytisins, hafi ekki afskipti af afgreiðslu stjórnisýslukæra, sem berast ráðuneytinu vegna nefndarinnar.“

V.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir upplýsingum frá landbúnaðarráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu álitni. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 29. febrúar 1996, kom fram að viðræður hefðu átt sér stað milli aðila, en niðurstaða hefði ekki enn fengist. Með bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 31. júlí 1996, barst mér afrit af undirrituðu samkomulagi aðila frá 19. júlí 1996.

10.2. Aðild að Bjargráðasjóði. Réttur til greiðslna vegna uppskerubrests. Lagasetning Alþingis. (Mál nr. 1039/1994)

A og B kvörtuðu yfir þeim ákvörðunum Bjargráðasjóðs að synja þeim um greiðslu styrks vegna uppskerubrests á hvítkáli á árinu 1993 og um aðild að sjóðnum. Fram kom að Stéttarsamband bænda hafði, samkvæmt beiðni Sambands garðyrkjubænda, óskað eftir því í desember 1991, að hætt yrði að innheimta gjald til Bjargráðasjóðs af garðyrkjuafurðum og að Bjargráðasjóður hefði orðið við beiðninni. Við það var miðað, að greiðslur úr Bjargráðasjóði til framleiðenda í garðyrkju og gróðurhúsarækt, að undanskilinni kartöflurækt, féllu niður miðað við 1. september 1992. Það var niðurstaða umboðsmanns, að ekki væri í lögum gert ráð fyrir því, að einstakir framleiðendur gætu greitt í sjóðinn eða fengið bætur úr honum, hefði hlutaðeigandi búgrein verið undanþegin greiðsluskyldu.

Umboðsmaður tók fram, að það væri almennt ekki í verkahring umboðsmanns Alþingis, að leggja dóm á það, hvornig til hefði tekist um löggjöf, sem Alþingi hefði sett. Þar væri ekki heldur ætlast til þess, að umboðsmaður fjallaði almennt um framkvæmd laga, nema um væri að ræða nánar tilgreindar athafnir, sem kynnu að hafa skert réttindi ákveðinna einstaklinga eða samtaka þeirra. Taldi umboðsmaður að ekki væru framkomin nægileg rök til þess að fjalla um lög nr. 41/1990, um Bjargráðasjóð, á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

1.

Ég ritaði A og B bréf 2. október 1995 og sagði þar meðal annars:

„Þér greinið svo frá í kvörtun yðar, að er Samband garðyrkjubænda hafi ætlað að segja garðyrkjumenn úr sjóðnum á árinu 1991, hafið þér mótmælt því, þar sem ekki væri unnt að kaupa tryggingu annars staðar fyrir útirækt og garðplöntur. Þér bendið á, að hvergi komi fram í lögum um Bjargráðasjóð, að einstaklingar megi ekki greiða til sjóðsins og eiga aðild að honum. Þér kveðjist eigi hafa greitt til sjóðsins síðastliðin ár, þar sem þér

hafið eigi verið krafín um iðgjald til hans. Þér hafið eigi orðið fyrir verulegum áföllum í garðyrkjunni eftir úrsögn garðyrkjumanna úr sjóðnum fyrir en sumarið 1993, en þá hafi orðið uppskerubrestur norðanlands á útiræktuðu grænmeti, vegna veðurfars. Þér hafið sótt um bætur til Bjargráðasjóðs vegna uppskerubrests á hvítkáli, sem sé aðaltegundin í framleiðslu yðar, en umsókninni hafi verið synjað á þeim forsendum, að búgreinin hefði eigi greitt til Bjargráðasjóðs. Þér teljið, að ekki sé heimilt að meina yður um aðild að sjóðnum, þar sem hlutverk Bjargráðasjóðs sé lögum samkvæmt að bæta tjón á uppskeru, sem ekki verði tryggt hjá tryggingafélagunum.

[2.]

Ég hef aflað gagna og skýringa frá Bjargráðasjóði vegna máls yðar. Í bréfi sjóðsins til mín, dags. 18. janúar 1995, segir meðal annars:

„Bjargráðasjóður er sjálfstæð stofnun, sameign ríkisins, sveitarfélaga og Stéttarsambands bænda, en eignaraðilar bera ekki ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins. Um beina aðild búgreinafélaga að búnaðardeild sjóðsins er ekki að ræða, en félagar búgreinafélaga greiða gjald til sjóðsins af framleiðsluvörum sínum, nema búgreinafélag ákveði að undanþiggja framleiðsluvörur búgreinarinnar að hluta eða að öllu leyti greiðsluskyldu með tilvísun til 6. gr. laga um Búnaðarmálasjóð nr. 41/1990. Stjórn sjóðsins er skylt að verða við beiðni Stéttarsambands bænda um niðurfellingu á greiðsluskyldu búgreina á framlagi til sjóðsins.“

Samkvæmt b-lið 5. gr. laga nr. 51/1972, um Bjargráðasjóð, ásamt síðari breytingum, eru árlegar tekjur Bjargráðasjóðs meðal annars 0,6% af söluvörum landbúnaðarins. Í 2. gr. laga nr. 41/1990, um Búnaðarmálasjóð, eru taldar upp þær búgreinar, sem greiða eiga búnaðarmálasjóðsgjald af vöru og leigusölu. Í 6. gr. laganna er að finna svohljóðandi undanþágureglu:

„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 reglugerð nr. 393/1990, um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs, ásamt síðari breytingum, eru nánari ákvæði um það efni, er heiti reglugerðarinnar vísar til. Í 8. og 9. gr. reglugerðarinnar eru ákvæði um innheimtu og skiptingu þessara gjalda af vöru- og leigusölu í landbúnaði. Í 2. málsl. 2. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar segir, að greiðslur til Bjargráðasjóðs skuli breytast, hafi stjórn sjóðsins nýtt sér heimild 8. gr. reglugerðarinnar, en samkvæmt því ákvæði skal sjóðsstjórnin taka ákvarðanir um breytta gjaldskyldu til Bjargráðasjóðs fyrir 1. september ár hvert og tilkynna þær landbúnaðarráðherra, sem auglýsir gjaldahlutfallið með auglýsingu um gjaldahlutföll til Búnaðarmálasjóðs. Óski Stéttarsamband bænda eftir breyttri gjaldskyldu fyrir hönd búgreinafélags, skal beiðni um slíkt hafa borist Bjargráðasjóði fyrir 15. ágúst ár hvert.

Í bréfi Bjargráðasjóðs til mín, dags. 12. júlí 1994, kemur meðal annars fram, að Stéttarsamband bænda hafi, samkvæmt beiðni Sambands garðyrkjubænda, sett fram þá ósk með bréfi, dags. 1. desember 1991, að hætt yrði að innheimta gjald til Bjargráðasjóðs af garðyrkjuaufurðum. Samkvæmt bréfi Bjargráðasjóðs hinn 17. desember 1991 hefði verið orðið við þessari beiðni. Í álitu mínu frá 21. október 1994 (mál nr. 842/1993) gerði ég grein fyrir því, að ákvæðum um fresti til ákvarðana um breytta gjaldskyldu til Bjargráðasjóðs, sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 393/1990, hefði ekki verið fylgt, er Bjargráðasjóður varð við ósk

Stéttarsambands bænda 17. desember 1991, en þá þegar hafði landbúnaðarráðuneytið auglýst breytta gjaldskyldu. Í framangreindu álitu mínu kemur meðal annars fram, að eftir að stjórn Bjargráðasjóðs gerði sér grein fyrir, að tímamörk ákvarðana um að hætta innheimtu bjargráðasjóðsgjalds af garðyrkju og gróðurhúsaafurðum orkuðu tvímælis, hefði verið ákveðið á fundi stjórnarinnar hinn 26. apríl 1993, að bæta tjon útiræktenda í greininni samkvæmt reglum frá árinu áður. Hefði jafnframt verið litið svo á, að frá 1. september 1992 ættu framleiðendur í garðyrkju- og gróðurhúsarækt, að undanskilinni kartöflurækt, ekki rétt á styrkjum úr Bjargráðasjóði. Í máli þessu taldi ég, að framangreindum forsendum gefnum, eigi tilefni til athugasemda við þá framkvæmd, að miða við 1. september 1992 um þau tímamörk, er greiðslur úr Bjargráðasjóði skyldu falla niður til framleiðenda í garðyrkju- og gróðurhúsarækt, að undanskilinni kartöflurækt.

[3.]

Samkvæmt framansögðu er það löggjafinn, sem hefur ákveðið að möguleiki einstakra framleiðenda til þess að greiða í Bjargráðasjóð, og þar með til að fá greiðslur úr sjóðnum vegna afurðatjóns, sé takmarkaður við að hlutaðeigandi búgrein greiði þangað af framleiðsluvörum sínum, sbr. 6. gr. laga nr. 41/1990 og 8. og 9. gr. reglugerðar nr. 393/1990. Þannig gera þær reglur, sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan, eigi ráð fyrir því, að einstakir framleiðendur geti greitt í sjóðinn eða fengið bætur úr honum, hafi hlutaðeigandi búgrein verið undanþegin greiðsluskyldu. Það er almennt ekki í verkahring umboðsmanns Alþingis að leggja dóm á það, hvernig til hafi tekist um löggjöf, sem Alþingi hefur sett. Ekki er heldur ætlast til þess, að umboðsmaður fjalli almennt um framkvæmd laga, nema um sé að ræða nánar tilgreindar athafnir, sem kunna að hafa skert réttindi ákveðinna einstaklinga eða samtaka þeirra. Það er skoðun mín, að eigi séu nægileg rök til þess, að ég fjalli um lög þau, sem vísað er til hér að framan, á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Tel ég því ekki vera skilyrði fyrir hendi til þess, að ég fjalli frekar um kvörtun yðar.“

11.0. Lífeyrismál.

11.1. Lífeyrissjóður sjómanna. Staðfesting reglugerðar. Stjórnarskrá. Jafnræðisregla. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 1313/1994)

A leitaði til umboðsmanns vegna skerðingar á lífeyrisgreiðslum til hans samkvæmt reglugerð frá 1. september 1994 um Lífeyrissjóð sjómanna. Samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar voru réttindi sjóðfélaga á aldrinum 60–65 ára skert, með þeim hætti að greiðslur til þeirra sem þáðu lífeyrisgreiðslur fyrir 65 ára aldur skyldu skertar um 0,4% fyrir hvern mánuð sem vantaði á að 65 ára aldri væri náð hinn 1. febrúar 1995, er breytingar þessar skyldu koma til framkvæmda. Skyldi lækkunin, sem í tilviki A var 8,8%, vera varanleg, einnig eftir 65 ára aldur. Þá skyldu sjóðfélagar á aldrinum 60–65 ára sem greiddu iðgjöld og tóku lífeyri frá sjóðnum á sama tíma aðeins ávinna sér réttindi að hálfu með greiðslu iðgjalda á þessu tímabili. Taldi A að breytingar þessar skertu á óréttmætan hátt réttindi sem hann hefði áunnið sér.

Í álitinu rakti umboðsmaður skipan lífeyrissjóða hér á landi og tók fram að Lífeyrissjóður sjómanna hefði verið einn fárra lögbundinna lífeyrissjóða, þar til við setningu laga nr. 94/1994, er felldu úr gildi eldri lög um sjóðinn. Í hinum nýju lögum hafði verið ákveðið að ákvæði um skipulag sjóðsins og starfsemi skyldu sett í reglugerð. Hefðu því öll ákvæði um réttindi sjóðfélaga til lífeyris verið numin úr lögum og þeim skipað í reglugerð um sjóðinn. Umboðsmaður tók fram, að það félli utan starfssviðs hans, samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, að fjalla um löggjafarstarf Alþingis og þær miklu breytingar sem gerðar hefðu verið á lögum um lífeyrissjóðinn. Hins vegar tók umboðsmaður það til athugunar hvort skerðing sú sem gerð var með reglugerðinni á réttindum sjóðfélaga á aldrinum 60–65 ára, hefði verið með þeim hætti, að fjármálaráðherra hefði borið að synja staðfestingu reglugerðarinnar.

Umboðsmaður tók fram að afnám ákvæða um réttindi sjóðfélaga úr lögum þýddi ekki að framkvæmdarvaldið hefði frjáltsari hendur við að skipa þeim réttindum með stjórnvaldsfyrirmælum. Þvert á móti legði þessi aðstaða meiri höft á framkvæmdarvaldið en bundið hefðu löggjafann ef málinu hefði verið ráðið til lykta með lagabreytingum, enda væri framkvæmdarvaldið ekki aðeins bundið af sömu takmörkunum og löggjafinn, heldur einnig af reglum stjórnisýsluréttar. Taldi umboðsmaður sýnt af þróun lagaákvæða um Lífeyrissjóð sjómanna að tilgangur löggjafans hefði verið að greiða fyrir því að sjómenn gætu látið fyrir af störfum en almennt tíðkast og að lagapróun um lækkaðan ellilífeyrisaldur benti til þess að sjóðfélagar á aldrinum 60–65 ára ættu að vera jafnsettir öðrum sjóðfélögum. Þótt fjárhagsvandi lífeyrisjóðsins væri rakinn til hins lága ellilífeyrisaldurs, taldi umboðsmaður að ekki yrði fram hjá því lítið, að með fyrri löggjöf um sjóðinn hefði verið stofnað til réttinda til handa sjómönnum til töku lífeyris á aldrinum 60–65 ára. Taldi umboðsmaður ótvírætt að lífeyrisréttindi sjómanna, sem höfðu byrjað töku lífeyris á þessum lagagrundvelli og bundið traust við hann, nytu verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar. Með tilliti til framangreindra sjónarmiða, var það niðurstaða umboðsmanns, að með því að láta meginþunga ráðstafana til að bæta fjárhag sjóðsins koma niður á umræddum hópi sjóðfélaga, hefði í þeim mæli verið farið á svig við jafnræðisreglur og byggt á slíkum sjónarmiðum, að fjármálaráðuneytinu hefði ekki verið stætt á því að staðfesta reglugerðina. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins, að gangast fyrir nauðsynlegum breytingum á reglugerðinni í samræmi við sjónarmið þau sem fram komu í álitinu.

I.

Hinn 28. desember 1994 leitaði til mín A. A kvartaði yfir skerðingu á lífeyrisgreiðslum honum til handa, í framhaldi af setningu reglugerðar frá 1. september 1994, um Lífeyrissjóð sjómanna, sbr. lög nr. 94/1994, um Lífeyrissjóð sjómanna.

II.

Málavextir eru þeir, að hinn 24. maí 1994 voru sett ný lög um Lífeyrissjóð sjómanna, nr. 94/1994. Jafnframt féllu úr gildi eldri lög um Lífeyrissjóð sjómanna, nr. 49/1974 með síðari breytingum. Á grundvelli hinna nýju laga var sett reglugerð um starfsemi sjóðsins, er tók gildi 1. september 1994. Í framhaldi af þessum breytingum barst A bréf frá Lífeyrissjóði sjómanna, dags. 30. október 1994. Í bréfi þessu kemur fram, að markmiðið með setningu reglugerðar um Lífeyrissjóð sjómanna hafi meðal annars verið að taka á fjárhagsvanda sjóðsins, en samkvæmt tryggingafræðilegri úttekt hafi sjóðurinn ekki átt fyrir skuldbindingum samkvæmt eldri lögum. Í úttektinni komi fram, að meginástæðan fyrir lakari stöðu hjá þessum sjóði en öðrum lífeyrissjóðum sé sú, að ellilífeyrisaldurinn hjá honum sé lægri en hjá öðrum lífeyrissjóðum. Þannig greiði aðrir lífeyrissjóðir almennt ellilífeyri frá 70 ára aldri, en almennur ellilífeyrisaldur hjá Lífeyrissjóði sjómanna sé 65 ár og mögulegt að hefja töku í sérstökum tilvikum allt frá 60 ára aldri. Því hafi verið ákveðið, að draga úr ellilífeyrisgreiðslum til þeirra, sem eru yngri en 65 ára. Að því er snertir breytingar, er áttu sér stað við gildistöku reglugerðarinnar á stöðu ellilífeyrisþega í Lífeyrissjóði sjómanna, sem voru yngri en 65 ára, segir svo í bréfi lífeyrissjóðsins til A:

„1. Greiðslur lækka um 0,4% fyrir hvern mánuð sem vantar á að 65 ára aldri sé náð hinn 1. febrúar 1995, en þá munu breytingar þessar koma til framkvæmda.

2. Þeir sem þess óska geta hætt töku ellilífeyris frá 1. febrúar 1995 til 65 ára aldurs, og geta þá hafið töku á ný án þess að til lækkunar komi á áunnum réttindum.

3. Sjóðfélagi á aldrinum 60–65 ára sem greiðir iðgjöld til sjóðsins og tekur ellilífeyri frá sjóðnum á sama tíma, *ávinnum sér aðeins réttindi að hálfu vegna iðgjalda sem greidd eru til sjóðsins á því tímabili.*

Lækkun ellilífeyris hjá þeim lífeyrisþegum sem halda áfram töku lífeyris er varanleg og breytist ekki þegar 65 ára aldri er náð.

Ef þér kjósið að halda áfram töku lífeyris munu greiðslur til yðar lækka um 8,8% eða í kr. 83.440,00 á mánuði (miðað við grundvallarlaun í nóvember 1994).

Ef þér óskið eftir að halda áfram töku ellilífeyris *vinsamlegast tilkynnið það til sjóðsins eigi síðar en 31. desember n.k.*, að öðrum kosti munu greiðslur til yðar falla niður frá og með 1. febrúar 1995 og hefjast að nýju er þér hafið náð 65 ára aldri.“

Í kvörtun A kemur fram, að hann telji framangreindar breytingar á aldursmarki, til töku lífeyris úr Lífeyrissjóði sjómanna, skerða á óréttmætan hátt þau réttindi, sem hann hafi áunnið sér. Í kvörtuninni segir:

„Lífeyrisréttindi þau sem ég hef áunnið mér verða skert um 8,8% og ég fæ þau ekki til baka við 65 ára aldur nema ég hætti núna 1. febrúar töku lífeyris. Þeir sem nú eru orðnir 65 ára halda hins vegar sínum réttindum. Ég er 63 ára og í sömu stöðu eru um það bil 180 sjómenn skv. upplýsingum frá Lífeyrissjóði sjómanna.“

III.

Ég ritaði fjármálaráðherra bréf 5. janúar 1995. Með tilliti til þess, að fjármálaráðuneytið hefur samkvæmt 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, staðfest reglugerðina frá 1. september 1994 um Lífeyrissjóð sjómanna, ósk-

aði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið lýsti viðhorfi sínu til kvörtunar A. Ég óskaði þess sérstaklega, að ráðuneytið skýrði, hvort það teldi, að ákvæði 10.3 og 10.4 í reglugerðinni stæðust með tilliti til ákvæðis 67. gr. stjórnarskrárinnar og réttinda, sem sjómenn, er höfðu hafið töku lífeyris, höfðu öðlast á grundvelli 12. gr. laga nr. 49/1974 um lífeyrissjóð sjómanna. Þá óskaði ég þess einnig, að ráðuneytið skýrði, hvort það teldi, að sá munur, sem reglugerð um Lífeyrissjóð sjómanna gerir ráð fyrir, að sé gerður á þeim lífeyrisþegum, sem eru á milli 60 og 65 ára annars vegar, og þeim, sem hafa náð 65 ára aldri hins vegar, sé lögmæt með tilliti til jafnræðisreglna stjórn-sýsluréttarins.

Svar fjármálaráðuneytið barst mér með bréfi 21. febrúar 1995. Þar segir:

„Málavextir eru þeir að s.l. vor kom fram sú ósk frá stjórn Lífeyrissjóðs sjómanna að fjármálaráðherra flytti frumvarp til nýrra laga um Lífeyrissjóð sjómanna. Var það gert og varð frumvarpið að lögum þá um vorið sem lög nr. [94]/1994, um Lífeyrissjóð sjómanna eftir að gerðar höfðu verið á frumvarpinu þær breytingar að bætt var inn í það ákvæði til bráðabirgða. Tilgangurinn með frumvarpinu var sá að fella úr gildi þágildandi lög um starfsemi sjóðsins og lögfesta ný lög og síðan á grundvelli þeirra laga að setja reglugerð um starfsemi sjóðsins. Breytingin var því fyrst og fremst sú að setja sjóðnum eins konar rammalög en við meðferð málsins á Alþingi lágu einnig fyrir drög að reglugerð fyrir sjóðinn. Í samræmi við ákvæði til bráðabirgða í lögnum sendi ráðuneytið fullbúna reglugerð efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis til umsagnar. Umsögn nefndarinnar er dags. 12. júlí 1994. Umsögnin var send sjóðnum með bréfi dags. 25. júlí 1994 og ný reglugerð fyrir Lífeyrissjóð sjómanna var staðfest þann 1. september 1994. Áður en stjórn Lífeyrissjóðs sjómanna gekk frá reglugerðinni leitaði hún álits [laga-]prófessors á skerðingu ellilífeyrisréttindanna, sbr. meðfylgjandi álit prófessorsins frá 30. ágúst 1994.

[. . .]
[. . .] Ráðuneytið staðfesti reglugerðina þann 1. september s.l. Í staðfestingu ráðuneytisins felst að það telur reglugerðina standast lög þar á meðal ákvæði stjórnarskrár og ölögfestar meginreglur stjórn-sýsluréttarins en ráðuneytið hefur áður lýst í bréfi til yðar hvaða sjónarmiðum það beitir við staðfestingu á reglugerðum lífeyris-sjóða.

Eins og sjá má af skýrslu bankaeftirlits Seðlabankans fyrir árið 1993 á bls. 87 og af tryggingafræðilegri úttekt fyrir sjóðinn en um hana er getið á bls. 2 í álitserðinni var staða lífeyrissjóðsins mjög slæm í árslok 1992. Lá ljóst fyrir að grípa þyrfti til röt-tækra ráðstafana til þess að bæta stöðu lífeyrissjóðsins og stjórn sjóðsins var það raunar skylt, sbr. einkum 4. gr. laga nr. 27/1991, um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða. Með lögum nr. 44/1992 sem var breyting á lögum nr. 49/1974 voru t.d. gerðar ákveðnar breytingar á reglum örorkulífeyri en þessum réttindum var einnig breytt með reglugerðinni frá 1. september s.l. Breytingin á lífeyrisréttindunum í reglugerðinni frá 1. september fólst þó fyrst og fremst í skerðingu á ellilífeyrisréttindum enda var ljóst að vandi sjóðsins stafaði einkum af áhrifum svokallaðrar 60 ára reglu á fjárhag sjóðsins. Með lögum nr. 94/1994, um Lífeyrissjóð sjómanna fengu samtök vinnuveitenda og launþega svipað svigrúm til að kveða á um lífeyrisréttindin og forráðamenn annarra sjóða sem starfa á grundvelli reglugerða hafa lengi haft. Nánari ákvörðun þessara réttinda ræðst af samningum aðilanna og mati þeirra á því hver sé eðlileg skipting á milli mismunandi tegunda réttinda. Enginn ágreiningur varð um þau atriði sem hér eru til umfjöllunar meðal forráðamanna aðildarféлага sjóðsins. Þegar ráðuneytið staðfestir breytingar sem þessar hlýtur það ekki eingöngu að líta til hagsmuna þeirra sjóðfélaga sem hafa hafið töku lífeyris eða eru nálægt því takmarki

að geta farið á lífeyri heldur einnig til hinna sem ekki eru komnir á þennan aldur og hefðu séð fram á mun meiri skerðingu lífeyrisréttinda sinna, hefði framangreind ákvörðun um skerðingu ekki komið til. Ráðuneytið vill í þessu sambandi vísa í álit yðar í málinu 432/1991 þar sem bæði var fjallað um skyldur ráðuneytisins og heimildir launþega og atvinnurekenda til samninga um lífeyrisréttindin.

Ráðuneytið telur með vísan til framanritaðs að skerðing sú sem fram kemur í gr. 10.3. og 10.4. hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum og að hún hafi verið heimil jafnvel þótt talið yrði að lífeyrisréttindi njóti verndar 67. gr. stjkskr.

Ráðuneytið telur jafnframt að hún standist með tilliti til 12. gr. laga nr. 49/1974. Þau réttindi sem þar voru veitt voru á sínum tíma samningsatriði milli fulltrúa launþega og vinnuveitenda. Ekki verður séð að í sjálfu sér sé eðlismunur á því hvort réttindi séu skert með lögum, eins og gerðist t.d. þegar örorkulífeyrisréttindi voru skert með lögnum frá 1992, eða með reglugerð eins og þeirri sem hér um ræðir en eins og áður er komið fram lá fyrir við meðferð frumvarpsins á Alþingi að lífeyrisréttindin yrðu skert. Réttur til skerðingar getur hvorki orðið rýmri né þrengri hvort sem skerðingin er gerð með lögum eða reglugerð svo framarlega sem reglugerðin hefur nægjanlega lagastöð.

Skv. 12. gr. laga nr. 49/1974, um Lífeyrissjóð sjómanna var meginreglan sú að réttur til töku ellilífeyris stofnaðist við 65 ára aldur. Sjóðfélaga var þó heimilt að hefja töku lífeyris við 60 ára aldur ef hann hefði stundað sjómennsku í 25 ár og verið lögskráður í minnst 180 daga á ári. Þessi flýting á töku lífeyris hafði hins vegar engin áhrif á lífeyrisréttinn jafnvel þótt augljóst sé að slík flýting hafi mikil áhrif á skuldbindingar sjóðsins. Með 10. gr. reglugerðarinnar er hins vegar tekin upp sú regla sem um langt skeið hefur gilt hjá öðrum lífeyrissjóðum að flýting lífeyristöku hafi áhrif á upphæð ellilífeyrisins. Með slíkri reglu er tryggt að ákvarðanir einstakra sjóðfélaga um að hefja töku lífeyris fyrr en almenna reglan segir til um hafi ekki áhrif á skuldbindingar sjóðsins í heild sinni. Ráðuneytið telur af þeim sökum að sá greinarmunur sem gerður er á lífeyrisþegum á aldrinum 60–65 ára annars vegar og þeirra sem náð hafa 65 ára aldri hins vegar standist jafnræðisreglu stjórnvísingaráttarinnar. Þá skal bent á að með grein 20.2. í reglugerðinni er tryggt að sama regla gildi um alla þá sem eru á aldrinum 60 til 65 ára hvort sem þeir hafa hafið töku lífeyris eða ekki fyrir gildistöku reglugerðarinnar. Má leiða a[ð] því rök að gagnstæð niðurstaða myndi leiða [til] óeðlilegs mismunar. Loks skal bent á að sjóðfélagar þ.á.m. lífeyrisþegar sem eru á aldrinum 60 til 65 ára hafa um það val hvort þeir láta skerðinguna koma til framkvæmda eða ekki.

Ráðuneytið sér ekki ástæðu til þess að rekja mál þetta frekar í bréfi þessu en vill að lokum taka fram að það er sammála þeim sjónarmiðum sem fram koma í niðurstöðu álitargerðar [lagaprófessorsins] og um frekari rökstuðning fyrir afstöðu ráðuneytisins vísast því til álitsins.“

Með bréfi, dags. 22. febrúar 1995, gaf ég A kost á því að lýsa athugasemdum sínum við bréf fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 6. mars 1995, og segir þar meðal annars:

„Ég hafði öðlast rétt til töku lífeyris frá 60 ára aldri, þar sem ég fullnægði skilyrðum 12. gr. l. 49/1974 um Lífeyrissjóð sjómanna. Þessi sérstöku réttindi voru veitt sjómönnum af ákveðnu tilefni og bundin í lögum. Ég hef notið þessara lögbundnu lífeyrisgreiðslna í u.þ.b. 3 ár þegar þau voru af mér tekin með reglugerð. Ég tel, að slík réttindi sem eru áunnin njóti stjórnarskrárverndar. Ég tel líka, að það geti ekki staðist, að þau séu af mér tekin með reglugerð og vek í því sambandi athygli á því, að

ekkert í lögum 94/1994, [. . .] mælir fyrir um að ég skuli sviptur þessum réttindum, sem ég hafði áunnið mér og voru að auki lögákveðin. Ég tel, að hér séu eignarréttindi mín skert með stjórnvaldsfyrirmælum og það sé óheimilt. Ég get auk þess ekki fallið á að Alþingi geti framselt stjórnvöldum rétt til að skerða þessi réttindi mín.

Þá vil ég benda á að ég tel skerðinguna alltof mikla. Ég bendi á, að sá sem ekki vill beygja sig undir að falla frá lífeyristöku fram að 65 ára aldri, sætir varanlegri skerðingu á lífeyrisgreiðslum. Það tel ég alltof langt gengið.

Ég tel líka, að óheimilt sé að láta skerðinguna beinast að hluta þeirra, sem taka lífeyri, þ.e. þeim 180 sjómönnum, sem ekki voru orðnir 65 ára gamlir. Eðlilegast hefði verið, ef heimilt hefði verið að skerða lífeyrisréttindi sem ég reyndar dreg í efa, og alls ekki með þeim hætti sem gert er, að skerðingin hefði komið jafnt niður á öllum þeim, sem þiggja lífeyri úr sjóðnum.“

IV.

Í álitinu mínu rakti ég fyrst þróun lagaákvæða um Lífeyrissjóð sjómanna og réttindi sjóðfélaga:

„1.

Kvörtunin lýtur að þeirri skerðingu réttinda sjóðfélaga á aldrinum 60–65 ára í Lífeyrissjóði sjómanna til ellilífeyris, sem varð með reglugerð um lífeyrissjóð þennan, er tók gildi 1. september 1994, sbr. 6. gr. laga nr. 94/1994, um Lífeyrissjóð sjómanna, frá því sem var samkvæmt 12. gr. laga nr. 49/1974, um lífeyrissjóð sjómanna, með síðari breytingum, er felld voru úr gildi með fyrrnefndu lögum. Nánar tiltekið er hér um að ræða ákvæði 10.3. og 10.4. í reglugerðinni, sem skerða réttindi þeirra sjóðfélaga til ellilífeyris, sem hefja töku hans fyrir 65 ára aldur, á tvennan hátt eftir því, hvort þeir halda áfram að greiða iðgjöld til sjóðsins eða ekki, sbr. og 2. másl. ákvæðis 20.2., sem hefur að geyma undantekningu frá meginreglu 1. másl. þessa ákvæðis um að réttur sjóðfélaga samkvæmt eldri lögum haldist. Undantekningin er þess efnis, að réttindi ellilífeyrisþega á aldrinum 60–65 ára fari frá 1. september 1994 eftir ákvæðum reglugerðarinnar.

Lífeyrissjóður sjómanna er einn fárra lögbundinna lífeyrissjóða hér á landi. Eftir að lög um lífeyrissjóð ljósmæðra nr. 86/1938, með síðari breytingum, voru felld úr gildi með lögum nr. 18/1992, um að leggja niður Lífeyrissjóð ljósmæðra, munu fimm lífeyrissjóðir starfa samkvæmt sérstökum lögum. Upphaf Lífeyrissjóðs sjómanna er að rekja til laga nr. 49/1958, um lífeyrissjóð fyrir togarasjómenn. Var sú lagasetning nýlunda fyrir þær sakir, að á þann hátt var komið á lífeyrissjóði, þar sem sjóðfélagar störfuðu á almennum vinnu- markaði samkvæmt kjarasamningum á þeim vettvangi.

Þau réttindi til ellilífeyris, sem skert voru með hinum umdeildu reglugerðarákvæðum, voru tekin í endanlegri mynd í þágildandi lög um lífeyrissjóð sjómanna nr. 49/1974 með lögum nr. 48/1981 um breyting á þeim lögum. Forsagan er þó lengri. Þegar í 12. gr. laga nr. 49/1974, um lífeyrissjóð sjómanna, var ákvæði um ellilífeyrisrétt sjómanna á aldurskeiðinu 60–65 ára bundið skilyrðum um starfstíma. Sú réttindanautn var háð flýttiskerðingum, þ.e. fjárhæð ellilífeyris skyldi lækka um 0,3% fyrir hvern mánuð eða brot úr mánuði, sem vantaði á 65 ára aldur við upphaf lífeyristöku, væri ellilífeyririnn tekinn fyrir þetta tíma- mark. Var þetta ákvæði því sambærilegt hinu umdeilda ákvæði núgildandi reglugerðar. Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 49/1974, um Lífeyrissjóð sjómanna, er vikið að þessu nýmæli um lækkun ellilífeyrisaldurs. Þar segir meðal annars: „Sérákvæði þetta er því ætlað þeim, sem lengi stunda sjómennsku og koma sér ekki fyrir í starfi í landi allöngu áður en eftirlaunaaldri er náð.“ (Alþt. 1973–1974, A-deild, bls. 1217.) Einnig kemur þar fram, að skerðingarhlutfall vegna flýtingar lífeyristöku, þ.e. 0,3% fyrir hvern mánuð eða brot úr mánuði, sé miðað við, að einungis hluti sjómanna nýti sér heim-

ildina. Lækkunin þurfi að vera 0,4% fyrir hvern mánuð, ef heimildin ætti að vera fortakslaus. Með 4. gr. laga nr. 48/1981, er breytti 12. gr. laga nr. 49/1974, var síðan sú þýðingarmikla breyting gerð, að skerðingarákvæði vegna töku ellilífeyris á aldrinum 60–65 ára voru felld niður. Fram kemur í athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 48/1981, að frumvarpið var borið fram vegna yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar í tengslum við kjarasamninga sjómanna í febrúar 1981. Að því er varðar breytingar á heimildarákvæðum um töku ellilífeyris við 60 ára aldur, er því lýst í athugasemdunum og framsöguræðu fjármálaráðherra, er hann mælti fyrir frumvarpinu, að breytingarnar séu í samræmi við breytingar á almannatryggingalögum og með þeim opnast sjómönnum réttur til töku ellilífeyris við 60 ára aldur eftir 25 ára starf á sjó og 180 lögskráða daga að meðaltali á ári í 25 ár. (Alþt. 1980–1981, A-deild, bls. 1977, og B-deild, dalkur 3621.) Í meðförum þingsins var til viðbótar við réttindanaútn frá 60 ára aldri mælt fyrir um ellilífeyrisrétt frá 61 árs og 62 ára aldri, þegar um skemmri starfstíma væri að ræða en að framan greinir. (Alþt. 1980–81, A-deild, bls. 2723.) Þá er þess að geta, að með 3. gr. laga nr. 78/1985, um breyting á lögum nr. 49/1974, um lífeyrissjóð sjómanna, með síðari breytingum, var 4. mgr. 12. gr. síðarnefndu laganna breytt í því skyni að tryggja þeim sjóðfélögum, sem rétt áttu á ellilífeyri frá 60 ára aldri, hækkun ellilífeyris frá þeim tíma, er rétturinn stofnaðist, ef þeir kysu að fresta lífeyristöku, en áður var slík hækkun einskorðuð við frestun frá 65 ára aldri.

Síðar hafa frekari breytingar verið gerðar á lögum um sjóðinn og er sérstaklega til efni til að nefna lög nr. 44/1992, sem sett voru vegna mikils hallareksturs sjóðsins. Róttæk breyting var gerð á löggjöf um Lífeyrissjóð sjómanna með lögum nr. 94/1994, um Lífeyrissjóð sjómanna, sem felldu alveg úr gildi eldri lög um sjóðinn nr. 49/1974 með síðari breytingum. Í þessum nýju lögum um sjóðinn er nánast ekki annað að finna en ákvæði um tilvist sjóðsins, sjóðsaðild og iðgjaldaskil. Nánari ákvæði um skipulag sjóðsins og starfsemi hans skal setja í reglugerð, sem stjórn sjóðsins semur og staðfest er af Alþýðusambandi Íslands, Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, Félagi íslenskra botnvörpuskipaeigenda, Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Sjómannasambandi Íslands, Vinnuveitendasambandi Íslands og fjármálaráðherra, sbr. 5. gr. laga nr. 94/1994, um Lífeyrissjóð sjómanna. Samkvæmt þessu voru meðal annars öll ákvæði um réttindi sjóðfélaga til lífeyris numin úr lögum og þeim skipað í fyrrgreinda reglugerð um sjóðinn.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 94/1994, um Lífeyrissjóð sjómanna, segir meðal annars svo:

„Lagafrumvarp þetta er samið að tilhlutan stjórnar Lífeyrissjóðs sjómanna í þeim tilgangi að fella úr gildi núgildandi lög um sjóðinn og lögfesta ný lög og síðan á grundvelli þeirra laga að setja reglugerð um starfsemi sjóðsins. Í reglugerð um sjóðinn verði síðan gerðar breytingar á ýmsum reglum er um sjóðinn gilda, m.a. til þess að bæta fjárhagsstöðu hans.

[. . .]

Í framhaldi af álitum lagadeildar Alþingis samþykkti stjórn Lífeyrissjóðs sjómanna að stefna að því að felld yrðu úr gildi núgildandi lög sjóðsins en sett yrðu í staðinn stutt lög og síðan reglugerð í þeim tilgangi að auðvelda nauðsynlegar breytingar á reglum sjóðsins án atbeina Alþingis. Samhliða þessum breytingum yrðu reglur sjóðsins endurskoðaðar í heild, sérstaklega í ljósi fjárhagsstöðu hans.

Í frumvarpi þessu til nýrra laga um Lífeyrissjóð sjómanna eru þau ákvæði sem rétt þykir að bundin séu í lögum en aðrar reglur um starfsemi sjóðsins verða síðan settar í reglugerð.“ (Alþt. 1993–1994, A-deild, bls. 3982–3983.)

Þá kemur fram í hinum almennu athugasemdum, að stjórn sjóðsins hafi verið þeirrar skoðunar um nokkurn tíma, að óeðlilegt væri, að sérstök lög giltu um sjóðinn, og eðlilegra

væri, að hann starfaði á grundvelli reglugerðar, eins og flestir lífeyrissjóðir gera. Undir það sjónarmið hafi verið tekið bæði á Alþingi og í fjármálaráðuneyti. Þá kom og fram, að samkvæmt lögfræðilegu áliti væru ekki rök til þess að halda í lögbindingu reglna um skipulag og starfsemi Lífeyrissjóðs sjómanna fremur en annarra starfstétta eða ástæða til, að Alþingi fjallaði um breytingar á reglum þess sjóðs fremur en flestra annarra lífeyrissjóða. Þó væru í lögum um sjóðinn ákvæði, sem einungis gætu staðið í lögum en ekki reglugerð, einkum ákvæði um lögveð í skipum til tryggingar innheimtu iðgjalda. Ráðlegt væri því að flytja frumvarp til nýrra laga um Lífeyrissjóð sjómanna, þar sem kveðið væri á um tilvist sjóðsins og þar höfð ákvæði, sem nauðsynlegt væri að lögbinda. Reglugerð yrði síðan sett á grundvelli laganna, þar sem kveðið væri á um aðrar reglur, sem gilda ættu um starfsemi sjóðsins.“

Þá fjallaði ég um staðfestingu fjármálaráðuneytisins á reglugerð um Lífeyrissjóð sjómanna frá 1. september 1994.

„2.

Sú skerðing ellilífeyrisréttinda, sem kvörtunin lýtur að, leiðir út af fyrir sig ekki af lögum nr. 94/1994, um Lífeyrissjóð sjómanna. Hins vegar er ljóst af lögskýringargögnum, þar á meðal framangreindum athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum þessum, að meginástæða fyrir hinni breyttu löggjöf um sjóðinn voru fjárhagserfiðleikar hans og fyrir lá við meðferð málsins á Alþingi, að til stóð að ráðast í hinar umdeildu skerðingar á réttindunum, enda verður ráðið af umræðum um frumvarpið á Alþingi, að drög að fyrrgreindri reglugerð um sjóðinn hafi verið tiltæk alþingismönnum og er skírskotað til þeirra draga í umræðum um málið. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 21. febrúar 1995, kemur og fram, að svo hafi verið.

Í meginatriðum er skipan lífeyrissjóða hér á landi ákveðin á tvennan hátt. Annars vegar gilda sérstök lög um nokkra lífeyrissjóði, eins og fyrr segir, og er Lífeyrissjóður sjómanna þar á meðal. Er svo enn þrátt fyrir hina nýju skipan, sbr. lög nr. 94/1994. Hins vegar er um að ræða lífeyrissjóði, sem starfa samkvæmt staðfestri reglugerð, og er það allur þorri þeirra. Hefur fjármálaráðherra staðfest reglugerðir sjóðanna, sbr. nú einkum 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, og 2. gr. reglugerðar nr. 194/1981, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Áður byggðist slík staðfesting fjármálaráðuneytisins á 1. tölul. D-liðs 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, svo og reglugerðarákvæðum, settum á grundvelli hliðstæðra ákvæða eldri skattalaga. Fyrrgreint lagaákvæði var fellt úr gildi með 4. gr. laga nr. 49/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981.

Þær róttæku breytingar, sem urðu með lögum nr. 94/1994, um Lífeyrissjóð sjómanna, leiddu til þess, að þau réttindi til ellilífeyris, sem kvörtunin varðar, voru ekki lengur lögákvæðin. Skerðing þeirra frá því, sem lög nr. 49/1974, um lífeyrissjóð sjómanna, með síðari breytingum, kváðu á um, var hins vegar gerð með fyrrgreindri reglugerð um lífeyrissjóðinn. Fram hjá því verður ekki horft, að þær fjárhagslegu skuldbindingar, sem leiddi af þeim réttindum til ellilífeyris, sem lögmaelt voru samkvæmt lögum nr. 49/1974 og kvörtunin lýtur að, voru sérstakur þyrnir í augum þeirra, sem gengust fyrir breytingum á löggjöf um sjóðinn, enda voru réttindi þessi talin höfuðorsök fyrir bágrri afkomu hans. Á hitt er að líta, að hér var um að ræða löggjafarstarf Alþingis. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er hlutverk umboðsmanns að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Af því leiðir, að umboðsmanni er almennt ekki ætlað að hafa afskipti af lögum og löggjafarstarfi Alþingis. Mun ég því ekki leggja neinn dóm á þær miklu breytingar, sem urðu á lagagrundvelli Lífeyrissjóðs sjómanna með lögum nr. 94/1994.

Reglugerð um Lífeyrissjóð sjómanna var staðfest af fjármálaráðuneytinu hinn 1. september 1994, sbr. 5. gr. og ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 94/1994, um Lífeyrissjóð sjó-

manna. Staðfesting ráðuneytisins er stjórnvaldsákvörðun og fellur innan starfssviðs umboðsmanns Alþingis að fjalla um kvartanir, sem lúta að slíkri staðfestingu. Á þeim grundvelli er umfjöllun mín um kvörtun þessa byggð.

Í ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 94/1994, um Lífeyrissjóð sjómanna, er mælt svo fyrir, að áður en fjármálaráðherra staðfesti reglugerð fyrir sjóðinn, sbr. 6. gr. laganna, skuli hann leita álits efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis. Samkvæmt því, sem fram kemur í bréfi þessarar nefndar Alþingis til fjármálaráðherra, dags. 12. júlí 1994, fjallaði nefndin um drög að reglugerð fyrir Lífeyrissjóð sjómanna, sem fjármálaráðherra sendi nefndinni hinn 27. júní 1994. Í þessu bréfi nefndarinnar er að finna nokkrar athugasemdir við reglugerðardrögin. Að því er varðar 10. gr. reglugerðardraganna, sem kvörtunin lýtur að, segir svo:

„Allmiklar umræður urðu um þessa grein. Það nýmæli er tekið upp að sá sem tekur lífeyri við 60 ára aldur þarf ekki aðeins að hafa verið til sjós í 25 ár í 180 daga að meðaltali heldur þarf hann jafnframt að hafa verið a.m.k. 120 daga til sjós hvert ár. Þá var tekið upp það ákvæði að sá sem tekur ellilífeyri á aldrinum 60–65 ára og greiðir jafnframt iðgjöld til sjóðsins ávinnur sér réttindi aðeins að hálfu vegna þeirra iðgjalda. Nefndin gerir sér fulla grein fyrir að nauðsynlegt er að skerða þessi réttindi í samræmi við sett lög og þá staðreynd að sjóðurinn er í dag ekki fær um að standa við skuldbindingar sínar án breytinga. Hins vegar voru uppi efasemdir í nefndinni um að hér væri rétt staðið að málum, en þau svör fengust að hér væri um samkomulag að ræða innan stjórnar Lífeyrissjóðs sjómanna og ekki væri rétt á þessu stigi máls að gera breytingar þar á.“

Í lok bréfsins kemur fram, að með bréfinu sé nefndin ekki „ . . . að lýsa fullum stuðningi við reglugerðardrögin eða afstöðu einstakra nefndarmanna til þeirra.“

Með bréfi, dags. 25. júlí 1994, sendi fjármálaráðuneytið Lífeyrissjóði sjómanna fyrrgreinda umsögn efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis og vakti athygli á nauðsyn tiltekinna breytinga á reglugerðardrögunum, sem m.a. fram komi í umsögninni, og jafnframt, að stjórn sjóðsins tæki tillit til annarra ábendinga efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, þegar gengið yrði endanlega frá reglugerðinni.

Með bréfi, dags. 2. ágúst 1994, sendi stjórn Lífeyrissjóðs sjómanna fjármálaráðherra frágengin drög að reglugerð fyrir sjóðinn og óskaði eftir staðfestingu, þannig að reglugerðin gæti tekið gildi 1. september 1994. Í bréfinu var getið þeirra breytinga, sem gerðar hefðu verið og nauðsynlegar væru vegna ákvæða í lögum um löggilta endurskoðendur og í lögum um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Þá kom fram, að stjórn sjóðsins hefði rætt aðrar ábendingar efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, en teldi ekki rétt að svo komnu máli að gera frekari breytingar á reglugerðardrögunum. Það væri skoðun stjórnarinnar, að ekki væri um efnislegar breytingar að ræða og því þyrfti ekki að leita að nýju staðfestingar hjá þeim samtökum, sem að sjóðnum stæðu. Ekki var um neinar breytingar að ræða á hinum umdeildu skerðingarákvæðum 10. gr. reglugerðarinnar.

Að svo búnu staðfesti fjármálaráðuneytið hinn 1. september 1994 reglugerð fyrir Lífeyrissjóð sjómanna og sendi stjórn sjóðsins staðfest eintak af reglugerðinni með bréfi dagsettu sama dag.

Áskilnað 5. gr. laga nr. 94/1994, um Lífeyrissjóð sjómanna, um staðfestingu fjármálaráðherra á reglugerð fyrir lífeyrissjóðinn verður að skilja svo, að honum beri að synja um staðfestingu reglugerðarinnar, ef hann telur ákvæði hennar ósamrýmanleg lögum og að honum beri að athuga sérstaklega, hvort ákvæði reglugerðarinnar séu í samræmi við lög. Það hefur og verið skilningur fjármálaráðherra við staðfestingu umræddrar reglugerðar, enda gekkst hann fyrir breytingum á fyrirliggjandi reglugerðardrögum til samræmis við til-

tekin lög, sbr. hér að framan, þar sem þau afskipti eru rakin. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 21. febrúar 1995, er þessi skilningur staðfestur. Á þetta jafnt við um hin umdeildu skerðingarákvæði ellilífeyrisréttinda, sem kvörtun þessi lýtur að, sem önnur ákvæði reglugerðarinnar.“

Loks fjallaði ég sérstaklega um skerðingu þá á réttindum sjóðfélaga á aldrinum 60–65 ára, sem leiddi af ákvæðum reglugerðarinnar og um það, hvort fjármálaráðuneytinu hefði verið rétt að staðfesta reglugerðina að þessum ákvæðum óbreyttum.

„3.

Eins og fram hefur komið, voru réttindi sjóðfélaga á aldrinum 60–65 ára skert með tvennu móti frá því, sem var samkvæmt lögum nr. 49/1974, um lífeyrissjóð sjómanna, með síðari breytingum. Annars vegar er í gr. 10.3. í reglugerðinni skert fjárhæð ellilífeyris um 0,4% fyrir hvern mánuð eða brot úr mánuði, sem vantar á 65 ára aldur, þegar taka lífeyris hefst, og hins vegar er í gr. 10.4. réttindaöflun þeirra sjóðfélaga skert, sem taka ellilífeyri á aldrinum 60–65 ára og greiða jafnframt iðgjöld til sjóðsins, þannig að réttindi vinnast einungis að hálfu vegna þeirra iðgjalda. Þá er í reglugerðinni ekki að finna ákvæði um hækkun ellilífeyris vegna frestunar á töku hans innan 65 ára aldurs, sbr. 4. mgr. 12. gr. laga nr. 49/1974 og 3. gr. laga nr. 78/1985. Í gr. 20.2. er almenn regla um, að sjóðfélagar, sem njóta lífeyris samkvæmt eldri lögum um Lífeyrissjóð sjómanna eða réttur þeirra hefur stofnast fyrir gildistöku reglugerðarinnar, skuli halda þeim rétti. Það frávik eitt er gert frá þessari meginreglu, að réttindi ellilífeyrisþega á aldrinum 60–65 ára fara eftir ákvæðum reglugerðarinnar frá 1. september 1994. Það er því ljóst, að þessi hópur hefur sérstöðu varðandi skerðingu réttinda og beitingu skerðingarákvæða. Ástæðan er sú, að lágur ellilífeyrisaldur var talinn meginástæðan fyrir fjárhagsvanda sjóðsins, sbr. meðal annars bréf Lífeyrissjóðs sjómanna til A, dags. 30. október 1994, þar sem honum eru kynnt skerðingarákvæðin og ástæður fyrir þeim.

Kemur þá til athugunar, hvort framangreind skerðingarákvæði hafi verið þess eðlis, að fjármálaráðuneytinu hafi ekki verið rétt að staðfesta reglugerðina að þeim óbreyttum. Um er að ræða skerðingu réttinda sjóðfélaga í tilteknum lífeyrissjóði til ellilífeyris. Skerðingin er bundin við ákveðið aldurs skeið, þ. e. sjóðfélaga á aldrinum 60–65 ára, og varðar kvörtunin hagsmuni sjóðfélaga á þessu aldurs skeiði, sem hefur byrjað töku ellilífeyris eftir eldri reglum, þegar hin umdeilda breyting varð.

Við úrlausn kvörtunarefnisins ber meðal annars að hafa í huga, að slík réttindi, sem hér um ræðir, eru bæði endurgjald fyrir vinnu og til komin fyrir fjárframlög sjóðfélaga. Er viðurkennt, að slík réttindi njóti verndar eignarnámsákvæðis 67. gr. stjórnarskrárinnar. Þá kunna aðrar reglur stjórnarskrárinnar að verja slík réttindi svo sem jafnræðisreglur, sem taldar eru felast í henni, sbr. niðurstöðu í H 1992:1962, þar sem réttur, sem starfsmaður hafði öðlast til launa, var að vissu marki talinn varinn af slíkum reglum.

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 49/1974, um Lífeyrissjóð sjómanna, hvíldi meðal annars sú skylda á stjórn lífeyrissjóðsins að fylgjast með fjárhag, rekstri og starfsemi sjóðsins og samkvæmt 8. gr. laganna bar stjórninni að láta tryggingafræðilega úttekt fara fram á fjárhag sjóðsins með reglulegu millibili. Fór slík úttekt fram miðað við 31. desember 1992 með skýrslu frá 28. apríl 1994. Kemur fram í málinu, að sá sérkunnáttumaður, sem úttektina annaðist, taldi fjárhag sjóðsins svo ótryggan, að við svo búið mætti ekki standa, og gerði tillögur til sjóðsstjórnar um aðgerðir til eflingar sjóðnum, sbr. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 49/1974. Taldi hann, að meginástæðan fyrir bágrri fjárhagsstöðu sjóðsins væri lágur ellilífeyrisaldur miðað við aðra lífeyrissjóði. Ljóst er samkvæmt þessu, að skylt var að lögum að grípa til aðgerða til að bæta fjárhagsstöðu Lífeyrissjóðs sjómanna, sbr. og 4. gr. laga nr. 27/1991, um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða, um tilkynningaskyldu skoðunarmanna til bankaeftirlits Seðlabanka Íslands og afskiptavald þess. Gátu slíkar aðgerðir fal-

ist í ráðstöfunum til að auka tekjur sjóðsins eða draga úr útgjöldum hans, nema hvort tveggja væri. Eins og fjárhagsstöðu sjóðsins var farið og lögum um hann háttað, verður ekki séð, að komist yrði hjá því að breyta lögum um sjóðinn í því skyni að bæta stöðu hans, enda höfðu lögin sjálf að geyma ákvæði um flest þau atriði, sem máli skiptu fyrir fjárhagslega afkomu sjóðsins, þ. á m. ítarleg ákvæði um réttindi sjóðfélaga til lífeyris. Það hafði verið gert með lögum nr. 44/1992, um breyting á lögum nr. 49/1974, um Lífeyrissjóð sjómanna, þegar tryggingafræðileg úttekt hafði gefið tilefni til aðgerða vegna mikils hallareksturs sjóðsins. Miðuðu lagabreytingar þessar að því að draga úr útgjöldum, einkum með breytingum á ákvæðum um örorkulífeyri. Það var á valdi löggjafans að gera frekari breytingar á lagaákvæðum um lífeyrissjóðinn í því skyni að styrkja stöðu hans, jafnvel þótt þær leiddu til skerðingar á lífeyrisréttindum sjóðfélaga, enda væru breytingarnar innan þeirra marka, sem ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar meðal annars setja. Eins og áður hefur komið fram, var þessi leið ekki farin, heldur voru í raun öll lagaákvæði, sem þýðingu höfðu fyrir fjárhagsstöðu lífeyrissjóðsins afnumin, þ. á m. ákvæðin um lífeyrisréttindi sjóðfélaga, og gengið út frá því, að slíkum ákvæðum yrði skipað í reglugerð um sjóðinn.

Íslensk löggjöf hefur ekki að geyma nein heildarlög um lífeyrissjóði og starfsemi þeirra. Frumvarp til slíkra laga var lagt fyrir Alþingi á 112. löggjafarþingi 1989–1990, en varð ekki að lögum. Um einstök atriði, sem varða lífeyrissjóði almennt, er þó að finna ákvæði í lögum. Má þar sérstaklega nefna lög nr. 27/1991, um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða, lög nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, og lög nr. 91/1980, um skráningu lífeyrisréttinda. Eins og áður hefur verið vikið að, starfa langflestir lífeyrissjóðir á grundvelli reglugerða, sem staðfestar hafa verið af fjármálaráðuneytinu, án þess að sérstökum lögum sé til að dreifa um hvern og einn þeirra. Frá þessu eru nokkrar undantekningar, þar sem löggjafinn hefur látið sig málefni tiltekinnna lífeyrissjóða skipta og sett sérstök lög um þá. Einkum er þar um að ræða sjóði opinberra starfsmanna. Ekki er það þó einhlítt, því að auk sérstakrar löggjafar um Lífeyrissjóð sjómanna gilda sérstök lög um Lífeyrissjóð bændu, sbr. nú lög nr. 50/1984. Hin sérstöku lög um einstaka lífeyrissjóði eru almennt ítarleg og kveða meðal annars á um réttindi sjóðfélaga til lífeyris.

Samkvæmt því, sem hér hefur stuttlega verið rakið, er nokkur hefð fyrir því, að löggjafarvaldið láti sig málefni einstakra lífeyrissjóða skipta með sérstakri lagasetningu og það jafnvel þótt ekki sé um að ræða sjóði opinberra starfsmanna. Sú staðreynd, að málefnum Lífeyrissjóðs sjómanna var skipað á ítarlegan hátt með lögum, þar á meðal kveðið nákvæmlega á um það, hver væri réttur sjóðfélaga til lífeyris, skiptir verulega máli við úrlausn þess, hvaða svigrúm framkvæmdarvaldið hefur, þegar það skipar með stjórnvaldsfyrirmælum öllum veigamestu ákvæðum um sjóðinn, þar á meðal réttindaákvæðum sjóðfélaga. Afnáam ákvæða um réttindi sjóðfélaga úr lögum þýðir ekki, að framkvæmdarvaldið hafi fyrir það frjálsari hendur við að skipa þeim réttindum með stjórnvaldsfyrirmælum. Þvert á móti leggur þessi aðstaða meiri höft á framkvæmdarvaldið en bundið hefðu löggjafann, ef málið hefði verið leitt til lykta með lagabreytingum, enda er framkvæmdarvaldið ekki aðeins bundið þeim takmörkunum, sem löggjafinn hefði orðið að virða, heldur binda reglur stjórnsluréttar hendur framkvæmdarvaldsins enn frekar.

Hér að framan er rakinn aðdragandi þess, að sjóðfélögum í Lífeyrissjóði sjómanna var veittur réttur til ellilífeyris frá 60 ára aldri, sbr. lög nr. 49/1974, um Lífeyrissjóð sjómanna, svo og lög nr. 48/1981 og lög nr. 78/1985, um breyting á fyrstnefndu lögunum. Samkvæmt þessari lagaþróun var sjóðfélögum játaður réttur til ellilífeyris úr Lífeyrissjóði sjómanna frá því tímamarki, er þeir náðu 60 ára aldri, enda væri skilyrðum um starfstíma við sjómennsku fullnægt. Að undanskildu síðastgreindu skilyrði um starfstíma verður ekki séð, að af löggjafans hálfu hafi verið að því stefnt, að þeir sjóðfélagar, sem kysu að nýta sér þessi réttindi, ættu að búa almennt við lakari réttarstöðu en aðrir sjóðfélagar. Ég tel

þvert á móti einsýnt af fyrrgreindri forsögu, að tilgangur löggjafans hafi verið sá að greiða fyrir því, að þessi starfsstétt, sjómenn, gætu látið fyrr af störfum en almennt tíðkast og að lagapróun um hinn lækkaða ellilífeyrisaldur bendi eindregið til þess, að sjóðfélagar á aldurs skeiðinu 60–65 ára ættu að vera jafnsettir öðrum ellilífeyrisþegum í sjóðnum. Orðalag 12. gr. laga nr. 49/1974, um Lífeyrissjóð sjómanna, með síðari breytingum, var og alveg ótvírætt að þessu leyti. Af þessum sökum tel ég, að ekki geti komið til álita, að horfa til hærri ellilífeyrisaldurs í öðrum lífeyrissjóðum við mat á því, hvort hin umdeildu skerðingarákvæði í reglugerð fyrir Lífeyrissjóð sjómanna fái staðist.

Óumdeilt er, að ástæða hinnar bágu fjárhagsstöðu Lífeyrissjóðs sjómanna var talin vera hinn lági ellilífeyrisaldur. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 21. febrúar 1995, segir svo um þetta: „Breytingin á lífeyrisréttindum í reglugerðinni frá 1. september fólst þó fyrst og fremst í skerðingu á ellilífeyrisréttindum enda var ljóst að vandi sjóðsins stafaði einkum af áhrifum svokallaðrar 60 ára reglu á fjárhag sjóðsins.“ Vegna þessa skilnings á orsök vandans var því fyrst og fremst höggvið í þann knérunn, sem fyrr getur.

Að lögum verður hins vegar ekki fram hjá því gengið, að í fyrri löggjöf um Lífeyrissjóð sjómanna hafði verið stofnað til réttinda til handa sjómönnum til töku lífeyris á aldrinum 60–65 ára, eins og áður hefur verið rakið. Voru þau veitt án fyrirvara og lögð að jöfnu við réttindi annarra manna til töku lífeyris á síðara aldurs skeiði. Tel ég ótvírætt, að lífeyrisréttindi sjómanna, sem höfðu byrjað töku lífeyris á þessum lagagrundvelli og bundið traust við hann að öðru leyti um stöðu sína og störf, njóti ríkrar verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar og grundvallarreglna laga. Tel ég ekki fá staðist, a.m.k. ekki án skýrrar lagaheimildar, að taka þá sjóðfélaga út úr, sem byrjað höfðu töku ellilífeyris á aldurs skeiðinu 60–65 ára, áður en hin nýja skipan kom til framkvæmda, og telja þá sérstakan orsakavald hallareksturs. Tel ég auk þess, að almennt sé ekki réttmætt að taka á málum með þessum hætti og vafasamt að fengi samrýmst 67. gr. stjórnarskrárinnar, jafnvel þótt lagaheimild lægi fyrir.

Ég álít, að ráðstafanir til úrbóta á fjárhagsvanda lífeyrissjóða verði að byggjast á almennum grundvelli svo sem eðli þessara sjóða er háttað, ella er viðúið, að jafnræðis verði ekki nægjanlega gætt. Í þessu sambandi tel ég sérstaka ástæðu til að vekja athygli á því, að þegar ráðist var í breytingar á lögum um Lífeyrissjóð sjómanna með lögum nr. 44/1992, í tilefni mikils halla á sjóðnum, var ekki hróflað við umræddum ellilífeyrisréttindum og var hallareksturinn þá ekki rakinn til þeirra, sbr. athugasemdir, sem fylgdu frumvarpi til laga þessara.

Þegar litið er til þess, hversu réttindum þeim til ellilífeyris úr Lífeyrissjóði sjómanna, sem um ræðir í máli þessu, hafði verið skipað af hálfu löggjafans, eins og að framan er lýst, og það virt, að allur meginþungi ráðstafana til að bæta fjárhag lífeyrissjóðsins var látinn koma niður á umræddum hópi sjóðfélaga, tel ég, að í þeim mæli hafi verið farið á svig við jafnræðisreglur og byggt á slíkum sjónarmiðum að öðru leyti, að fjármálaráðuneytinu hafi ekki verið stætt á því að staðfesta reglugerðina að hinum umdeildu ákvæðum óbreyttum. Eru það tilmæli mín, að fjármálaráðuneytið hafi forgöngu um nauðsynlegar breytingar á reglugerðinni, er tryggi, að brýnar ráðstafanir til að bæta fjárhag Lífeyrissjóðs sjómanna verði byggðar á lögmætum grundvelli í samræmi við niðurstöður þessa álits míns.“

Niðurstaða álits míns, dags. 17. ágúst 1995, var svohljóðandi:

„V.

Niðurstaða mín er því sú í máli þessu, að ekki hafi verið rétt af fjármálaráðuneytinu að staðfesta reglugerð fyrir Lífeyrissjóð sjómanna að óbreyttum greinum 10.3. og 10.4., sbr. og grein 20.2., og því eru það tilmæli mín til ráðuneytisins, að það gangist fyrir nauðsynlegum breytingum á reglugerðinni í samræmi við það, sem kemur fram í þessu áliti.“

VI.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við fjármálaráðherra að upplýst yrði, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu álitu mínu. Í svari fjármálaráðuneytisins frá 2. maí 1996, segir meðal annars:

„Þann 14. nóvember 1995 ritaði ráðuneytið stjórn Lífeyrissjóðs sjómanna bréf og beindi þeim tilmælum til stjórnarinnar að hún beitti sér fyrir breytingum á reglugerðinni frá 1. september 1994 í samræmi við niðurstöðu álits yðar en stjórn sjóðsins hafnaði því. Ráðuneytið taldi sig ekki geta beitt öðrum úrræðum þar sem gildistaka laga nr. 94/1994, um Lífeyrissjóð sjómanna var bundin staðfestingu á reglugerðinni, sbr. 5. gr. laganna.“

Með stefnu þingfestri hinn 27. júní 1996 höfðaði A mál á hendur Lífeyrissjóði sjómanna og íslenska ríkinu til viðurkenningar á rétti hans til óskerts lífeyris, sem hann hefði öðlast samkvæmt ákvæðum laga nr. 49/1974, frá og með 1. febrúar 1995. Þá krafðist hann meðal annars greiðslu er nam þeirri fjárhæð, sem lífeyrissjóðsgreiðslur til hans höfðu verið skertar um frá 1. febrúar 1995 til 1. júní 1996.

**11.2. Frjálsi lífeyrissjóðurinn. Staðfesting reglugerðar.
Lögmætisregla.
(Mál nr. 1204/1994)**

Frjálsi lífeyrissjóðurinn kvartaði yfir synjun fjármálaráðuneytisins um að staðfesta reglugerð fyrir sjóðinn, með breytingum sem staðfestar höfðu verið á félagafundi. Breytingarnar voru þess efnis að sjóðnum yrði skipt í deildir eftir fjárfestingarstefnu og var þetta talið leiða til fleiri valkosta sjóðfélaga um fjárfestingar á lífeyrissparnaði, m.a. á erlendum markaði. Hafði lífeyrissjóðurinn leitað eftir álitu ráðuneytisins, áður en breytingarnar voru samþykktar, en ráðuneytið ekki talið unnt að fallast á breytingarnar, þar sem með þeim væri vikið frá hefðbundinni áhættudreifingu. Eftir að breytingarnar voru samþykktar á félagafundi sjóðsins synjaði ráðuneytið staðfestingu reglugerðarinnar með vísan til sömu sjónarmiða og áður höfðu komið fram af hálfu ráðuneytisins.

Umboðsmaður rakti í álitinu ákvæði reglugerðar fyrir Frjálsa lífeyrissjóðinn og taldi að ákvæði 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, um staðfestingu fjármálaráðuneytisins á reglugerðum lífeyrissjóða, tækju til Frjálsa lífeyrissjóðsins, enda þótt aðild að sjóðnum væri ekki skyldubundin. Þá tók umboðsmaður fram, að í áskilnaði 2. gr. laga nr. 55/1980 fælist að ráðuneytinu bæri að synja um staðfestingu á reglugerðum ef ákvæði þeirra væru ósamrýmanleg lögum eða öðrum réttarheimildum, eða stefndu réttindum sjóðfélaga í óhófliga hættu. Rakti umboðsmaður þróun ákvæða um staðfestingu á reglugerðum lífeyrissjóða, sem upphaflega voru í lögum um tekjuskatt og eignarskatt og lutu m.a. að skilyrðum fyrir því að iðgjöld mætti draga frá tekjum. Þá voru í reglugerðum um tekjuskatt og eignarskatt ákvæði um það, hvernig haga skyldi ávöxtun fjár lífeyrissjóða svo að þeir uppfylltu skilyrði fyrir staðfestingu fjármálaráðuneytisins. Frá setningu laga nr. 9/1974, um starfskjör launafólks o.fl., höfðu verið ákvæði um staðfestingu ráðuneytisins á reglugerðum fyrir lífeyrissjóði.

Í svari ráðuneytisins til Frjálsa lífeyrissjóðsins voru ekki önnur rök fyrir synjun á staðfestingu reglugerðar sjóðsins en þau, að með breytingunum væri vikið frá venjum um áhættudreifingu. Í skýringum ráðuneytisins til umboðsmanns, í tilefni af kvörtun

Frjálsa lífeyrissjóðsins, kom fram, að ráðuneytið hefði við meðferð málsins fylgt ákvæðum reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, þar sem mælt var fyrir um það hvernig ávaxta skyldi fé lífeyrissjóða. Benti umboðsmaður á, að vafamál væri að reglugerð þessi væri enn gild réttarheimild og jafnframt, að í gildandi reglugerð um lífeyrissjóðinn, sem staðfest hafði verið af fjármálaráðuneytinu í maí 1992, hefði verið vikið frá umræddu reglugerðarákvæði, m.a. með heimild til að fjárfesta í traustum erlendum verðbréfum. Taldi umboðsmaður ástæðu til að benda á, að röt-tækar breytingar hefðu orðið í frjálsræðisátt á skipan fjármagnshreyfinga milli Íslands og annarra landa, sbr. lög nr. 87/1992, um gjaldeyrismál og lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið.

Umboðsmaður tók fram, að fjármálaráðuneytinu bæri að byggja ákvarðanir um staðfestingu á reglugerðum lífeyrissjóða á fullnægjandi lagagrundvelli. Það félli utan starfssviðs umboðsmanns að fjalla um hvort nægileg fyrirmæli um lífeyrissjóði og starfsemi þeirra væru í lögum, en umboðsmaður taldi, að ráðuneytinu bæri að byggja á þeim lagaheimildum sem um þetta fjalla á hverjum tíma, þ. á m. lögum um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Bæri ráðuneytinu meðal annars að meta hvort um slíka áhættu væri að ræða að tilgangi laga um lífeyrissparnað væri stefnt í háska. Þar sem lagaákvæði reistu ekki skorður við efni þeirra reglugerðarbreytinga sem Frjálsi lífeyrissjóðurinn hafði samþykkt, og þar sem ráðuneytið hafði ekki sýnt fram á að deildaskipting sjóðsins fæli í sér slíka áhættu að færi gegn megin-tilgangi lífeyrissparnaðar, taldi umboðsmaður að ákvörðun ráðuneytisins að synja um staðfestingu reglugerðarinnar hefði ekki verið lögmæt. Við úrlausn málsins leit umboðsmaður einnig til þess, að um einkaréttarleg samningsatriði var að ræða sem ekki varð gripið inn í af hálfu stjórnvalda, nema samkvæmt skýrri lagaheimild. Vísun ráðuneytisins til venju og svigrúms ráðuneytisins til mats gat því ekki breytt þeirri niðurstöðu að ákvörðun ráðuneytisins yrði að byggjast á skýrri lagaheimild. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins, að það tæki erindi Frjálsa lífeyrissjóðsins til meðferðar að nýju, ef sjóðurinn færi fram á það, og leysti úr málinu í samræmi við niðurstöður álitsins.

I.

Hinn 31. ágúst 1994 leitaði til mín A, forstöðumaður, fyrir hönd Frjálsa lífeyrissjóðsins og kvartaði yfir synjun fjármálaráðuneytisins frá 2. ágúst 1994 um að staðfesta reglugerð fyrir lífeyrissjóðinn, með þeim breytingum, sem staðfestar voru á félagafundi sjóðsins 23. mars 1994.

II.

Í kvörtuninni er málavöxtum lýst svo, að á sjóðfélagafundi Frjálsa lífeyrissjóðsins 23. mars 1994 hafi verið samþykkt einróma breyting á reglugerð Frjálsa lífeyrissjóðsins, sem feli í sér, að sjóðnum verði skipt í deildir eftir fjárfestingarstefnu. Breytingarnar leiði til þess, að hver deild hafi meiri áhættudreifingu en kveðið sé á um í núverandi reglugerð. Hinn 29. mars 1994 hafi fjármálaráðuneytinu verið send reglugerðin til staðfestingar. Ráðuneytið hafi hins vegar synjað um staðfestingu reglugerðarinnar, sbr. bréf þess til Frjálsa lífeyrissjóðsins, dags. 2. ágúst 1994. Í kvörtuninni segir, að fjármálaráðuneytið hafi eigi fært fram lagarök fyrir synjun um staðfestingu reglugerðarinnar, heldur aðeins vísað til fyrri bréfaskrifta vegna óska Frjálsa lífeyrissjóðsins um álit ráðuneytisins á slíkri deildaskiptingu, sem hér um ræðir, áður en reglugerðinni var breytt á sjóðfélagafundi. Bréf þau, sem hér er vitnað til, eru frá Frjálsa lífeyrissjóðnum til fjármálaráðuneytisins, dags. 7. september 1993 og 28. desember 1993, og svarbréf ráðuneytisins, dags. 29. október 1993 og 14. mars 1994.

Í bréfi Frjálsa lífeyrissjóðsins til fjármálaráðuneytisins, dags. 7. september 1993, segir:

„Að undanfögnu hafa verið til umræðu í stjórn Frjálsa lífeyrissjóðsins hugmyndir rekstraraðila sjóðsins þ.e. Fjárfestingafélagsins Skandia hf. um deildaskiptingu hans í þeim tilgangi að afmarka með vissum hætti mismunandi fjárfestingarstefnu til að gefa sjóðsfélögum í auknum mæli einstaklingsbundna valkosti um fjárfestingar á sínum lífeyrissparnaði. Hugmynd þessi er komin vegna fyrirmýnda frá Bretlandi og Svíþjóð en þessi lönd eru mjög framarlega í lífeyrismálum. Frjálsi Lífeyrissjóðurinn er eins og kunnugt er svonefndur „séreignasjóður“.

Til nánari skýringa má nefna eftirfarandi dæmi:

Sjóðnum yrði skipt í deildir t.d. A-deild, B-deild o.s.frv. Fjárfestingarstefna A-deildar yrði sú sama og sjóðurinn fylgir nú en hún byggir aðallega á ríkisverðbréfum og öðrum traustum innlendum verðbréfum. B-deild myndi fjárfesta í skírteinum erlendra verðbréfasjóða sem fjárfesta svo dæmi sé tekið í hlutabréfum innan Suð-Austur Asíu svæðisins. Deild C myndi hins vegar fjárfesta í skírteinum sjóða er einbeita sér t.d. að Ameríku svæðinu. Út frá því er gengið að hin erlendu hlutdeildarskírteini væru skráð á opinberum verðbréfamörkuðum í aðildarríkjum OECD, sbr. 9. tl. 9. gr. regna Frjálsa Lífeyrissjóðsins.

Gert er ráð fyrir að félagsmönnum í Frjálsa lífeyrissjóðnum yrði gefinn kostur á að ákveða hversu stóran hlut lífeyrissparnaðar þeir vildu ávaxta innan hversrar deildar og þannig mætti hugsa sér t.d. að félagsmaður ákvæði að inneign og nýjum iðgjöldum skyldi ráðstafað 50% í deild A, 25% í deild B og 25% í deild C en annar að öllum sparnaði skyldi komið fyrir innan B-deildar.

Áður en lengra er haldið í umræðu um ofangreinda möguleika þótti stjórn Frjálsa lífeyrissjóðsins rétt að leita eftir álitum fjármálaráðuneytisins á því hvort ráðuneytið sjái einhverja anmarka á því fyrirkomulagi sem hér er gert að umtalsefni.“

Í svari fjármálaráðuneytisins til Frjálsa lífeyrissjóðsins, dags. 29. október 1993, segir:

„Í hugmyndunum felst að deildarskipta sjóðnum og að sú deildarskipting byggji á mismunandi fjárfestingarstefnu sem sjóðfélagar eiga val um. Með þessu væri í reynd verið að taka upp einstaklingsbundna fjárfestingarstefnu og hverfa frá hefðbundinni áhættudreifingu í samræmi við þær starfsvenjur sem mótast hafa á undanfögnu árum. Kjarni stefnunnar hefur ávallt verið sá að sjóðir fjárfesti í traustum verðbréfum og hlutabréfum og að áhættu sé dreift með viðunandi hætti og að stjórn viðkomandi sjóðs beri ábyrgð á henni. Sú breyting sem óskað er álitis á vikur verulega frá þessari stefnu og telur ráðuneytið ekki unnt að fallast á hana að svo stöddu.

Ráðuneytið vill taka fram, að stefnt er að því að leggja fram á þessu þingi frumvarp til laga um starfsemi lífeyrissjóða. Gert er ráð fyrir að í því frumvarpi verði settar almennar reglur um fjárfestingarstefnu lífeyrissjóða. Af þeim sökum m.a. telur ráðuneytið ekki ástæðu til þess að hverfa frá þeirri fjárfestingarstefnu sem mótuð hefur verið fyrr en ljóst verður hvort af lagabreytingu verður.“

Í bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 28. desember 1993, lýsti forstöðumaður Frjálsa lífeyrissjóðsins því, að ekki yrði fallist á, að um minni áhættudreifingu yrði að ræða fyrir einstaka sjóðfélaga, þar sem hver deild myndi fylgja lögum um lífeyrissjóði. Þvert á móti gætu sjóðfélagar náð meiri áhættudreifingu, eftir að fjárfestingum hefði verið blandað saman í fleiri en einni deild. Þá segir í bréfinu:

„Að okkar mati geta varla talist rök fyrir höfnun að verið sé að vinna að frumvarpi um lífeyrismál og að ekki verði fallist á breytingar fyrr en endurskoðun um mál

lífeyrissjóða sé lokið. Reglulega hefur verið stefnt að því að leggja fram frumvarp um lífeyrissjóði en ekki tekist.

Par sem við teljum að deildarskipting sjóðsins muni aðeins vera til bóta fyrir sjóðsfélaga og getum ekki séð neitt í lögum sem bannar slíka deildarskiptingu, vildum við gjarnan fá [. . .] efnisleg og lagaleg rök fyrir höfnun fjármálaráðuneytisins á beiðni okkar.“

Í svari fjármálaráðuneytisins til Frjálsa lífeyrissjóðsins, dags. 14. mars 1994, segir:

„Ráðuneytið telur að efnisleg rök felist í svari ráðuneytisins frá 29. október s.l. en þau eru að verið sé með beiðninni að hverfa frá hefðbundinni áhættudreifingu og taka upp einstaklingsbundna fjárfestingarstefnu, sbr. nánar bréfið frá 29. október s.l. Ráðuneytið hafnaði ekki beiðni yðar vegna þess að verið væri að vinna að frumvarpi um lífeyrismál heldur var aðeins vikið að því í niðurlagi bréfsins að verið væri að vinna að slíku frumvarpi og því væri ráðuneytið ekki reiðubúið til þess að víkja frá þeim venjum sem mótast hafa varðandi fjárfestingarstefnu lífeyrissjóða.

Jafnframt hafið þér óskað eftir lagalegum rökum fyrir höfnun ráðuneytisins. Í lögum nr. 55/1980, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda ofl. er ekki að finna ítarlegar reglur um starfsemi lífeyrissjóða, þ.á.m. ekki reglur um fjárfestingar lífeyrissjóða. Ráðuneytinu er hins vegar fengið það hlutverk í 2. gr. laganna að staðfesta reglugerðir einstakra sjóða. Í því felst að ráðuneytið verður að meta hvort ákvæði í reglugerðum lífeyrissjóða séu í samræmi við lög nr. 55/1980 og aðrar réttarreglur svo og venjur sem mótast hafa. Ráðuneytið telur sig hafa nokkuð svigrúm í þessu efni enda sé ákvörðun rökstudd og jafnræðis gætt. Ráðuneytið hefur aldrei samþykkt fjárfestingarstefnu af því tagi sem þér óskið eftir að taka upp og í bréfi ráðuneytisins frá 29. október s.l. er ákvörðunin rökstudd.“

Eins og áður greinir, sendi stjórn Frjálsa lífeyrissjóðsins fjármálaráðuneytinu hina nýju reglugerð til staðfestingar með bréfi, dags. 29. mars 1994. Þar segir:

„Hjálagt er ný reglugerð sem samþykkt var á almennum fundi sjóðsfélaga, þann 23. mars síðastliðinn. Breytingarnar voru samþykktar samhljóða og var enginn á móti.

Greinum 6 og 9 var breytt, sjá hjálagt breytingartillögurnar svo og eldri reglugerð.

Miklar breytingar hafa orðið á möguleikum á fjárfestingum á undanförunum árum bæði með tilkomu erlendra fjárfestinga og einnig hefur íslenski markaðurinn tekið miklum breytingum. Þá hafa reglur um áhættudreifingu verðbréfasjóða verið samræmdar í aðildarríkjum Evrópusambandsins og tekur reglugerðarbreytingin mið af því.

Breytingarnar ganga út á að deildaskipta sjóðnum í 5 deildir, sem verður til að auka áhættudreifinguna í sjóðnum og einstakra deilda frá því sem núverandi reglugerð gerir ráð fyrir. Núverandi reglugerð takmarkar t.d. ekki hversu mikið má fjárfesta í bréfum útgefnum af sama útgefanda sbr. 9. gr. 9. tl.

Breytingarnar miða að því að auka áhættudreifingu í sjóðnum enda eru talsvert meiri takmarkanir á fjárfestingum en samkvæmt eldri reglugerð. Þá má einnig benda á að þarfir einstakra sjóðfélaga eru mjög mismunandi.

Sem dæmi um hagræði af deildaskiptingu má nefna að sjóðsfélagi sem kominn er mjög nálægt því að fá greitt úr sjóðnum eða fær greitt út úr sjóðnum ætti nær eingöngu að hafa inneign sína bundna í skuldabréfum sem sveiflast lítið í verði, meðan

ungur maður ætti að fjárfesta hluta af inneign sinni í verðbréfum sem gefa meiri ávöxtun yfir lengri tíma en geta sveiflast í verði.

Á fundinum kom fram mjög eindreginn stuðningur og almenn ánægja við ofangreindar breytingar.

Stjórn Frjálsa lífeyrissjóðsins fer þess á leit við yður að reglugerðin eins og hún er eftir staðfestingu sjóðsfélagafundar þann 23. mars sl, verði samþykkt af Fjármálaráðuneyti í samræmi við lög nr. 55/1980.“

Framangreindu erindi Frjálsa lífeyrissjóðsins var hafnað með bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 2. ágúst 1994, þar sem segir:

„Í bréfi ráðuneytisins frá 29. október s.l. var því hafnað að sjóðnum yrði skipt í deildir eftir fjárfestingarstefnu. Þessi afstaða var ítrekuð í bréfi ráðuneytisins frá 14. mars s.l. Ráðuneytið telur ekkert það nýtt komið fram [í] málinu sem leiða eigi til þess að ráðuneytið breyti fyrri afstöðu til málsins. Ráðuneytið mun því ekki staðfesta breytingar á reglugerð fyrir sjóðinn sem fela í sér að sjóðnum verði skipt í deildir eftir fjárfestingarstefnu.“

III.

Ég ritaði fjármálaráðherra bréf 13. september 1994, er ég ítrekaði 24. nóvember 1994, og óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að fjármálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar Frjálsa lífeyrissjóðsins. Sérstaklega óskaði ég þess, að ráðuneytið gerði grein fyrir þeim reglum sem ráðuneytið hefur fylgt við úrlausn þess, hvort staðfesta skuli „reglugerð“ skv. 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 30. desember 1994. Þar segir m.a. svo:

„Erindi frjálsa lífeyrissjóðsins hlaut venjulega afgreiðslu í ráðuneytinu og hlaut ítarlega umfjöllun áður en ákvörðun var tekin. Varðandi rökstuðning fyrir ákvörðuninni vill ráðuneytið vísa til bréfanna frá 29. október 1993 og 14. mars 1994 en til viðbótar skal eftirfarandi tekið fram.

Í 34. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt er fjallað um frádráttarbærni lífeyrisiðgjalda og þar kemur m.a. fram að fé sjóðanna skyldi ávaxtað með tilteknum hætti. Þessi heimild til frádráttar var afnumin með upptöku staðgreiðslu á árinu 1987 en ákvæðið hefur þó ekki verið fellt úr gildi. Jafnvel þótt skattfrelsi iðgjalda sé almennt ekki lengur til staðar telur ráðuneytið að sjónarmið þau sem fram koma í reglugerðarákvæðinu séu enn í fullu gildi en í ákvæðinu er leitast við að tryggja að lítil áhætta fylgi fjárfestingum lífeyrissjóða. Ráðuneytið hefur fylgt þessum sjónarmiðum þegar nýjar tegundir fjárfestinga hafa verið samþykktar. Þannig hefur verið reynt að tryggja að réttindi sjóðfélaga lífeyrissjóðanna væru sem best tryggð. Ráðuneytið telur að sú breyting sem gerð var á reglugerð Frjálsa lífeyrissjóðsins sé ekki í samræmi við þessi sjónarmið og því var hafnað að staðfesta hana. Ráðuneytið telur að synjunin hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum og hún sé í samræmi við venjur sem mótast hafa í áralangri framkvæmd.

Í bréfi yðar er jafnframt óskað eftir því að gerð verði grein fyrir þeim reglum, sem ráðuneytið hefur fylgt við úrlausn þess hvort staðfesta skuli reglugerð skv. 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launþega og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Því er til að svara að ráðuneytið kannar hvort ákvæði viðkomandi reglugerðar brjóti í bága við ákvæði gildandi laga og reglna á þessu sviði, en þar er um að ræða lög nr. 55/1980, reglugerð nr. 194/1981, lög nr. 27/1991, um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða

og reglur sem settar hafa verið á grundvelli þeirra laga. Ennfremur er athugað hvort reglugerðin sé sett í samræmi við þær reglur sem kveðið er á um í reglugerðinni sjálfri þegar það á við. Loks er athugað hvort reglugerðin brjóti í bága við aðrar réttarreglur eða venjur. Það er fátítt að ráðuneytið hafni því að staðfesta reglugerðir en þó eru nokkur dæmi um það t.d. vegna þess að ákvæði í reglugerðinni hafa ekki samrýmst ákvæðum laga nr. 55/1980 og/eða ofangreindum fjárfestingarreglum.

Hjálagt er ljósrit úr reglugerð nr. 245/1963 og skýrsla Seðlabanka um ársreikninga lífeyrissjóða árið 1993.“

Með bréfi, dags. 11. janúar 1995, gaf ég Frjálsa lífeyrissjóðnum kost á að gera athugasemdir við ofangreint bréf fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir sjóðsins bárust mér með bréfi, dags. 8. mars 1995.

IV.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 6. október 1995, segir:

„1.

Samkvæmt 2. gr. núgildandi reglugerðar fyrir Frjálsa lífeyrissjóðinn, sem staðfest var af fjármálaráðuneytinu 4. maí 1992, er hlutverk sjóðsins að taka við tillögum sjóðfélaga og ávaxta þau til að tryggja sjóðfélögum og erfingjum þeirra lífeyri samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar. Framlag sjóðfélaga er frjálst, en takmarkast þó af gildandi lögum um lágmarksgreiðslur í lífeyrissjóð á hverjum tíma, sbr. 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar. Samkvæmt 6. gr. hennar skal fé það, sem lagt er inn í nafni sjóðfélaga, vera séreign hans, tilgreind á sérstökum reikningi, og skiptast nettótekjur milli sjóðfélaga í hlutfalli við eign hvers um sig og færast árlega á sérreikning þeirra. Réttur til greiðslu úr sjóðnum er að meginstofni til bundinn við hinar sérgreindu inneignir sjóðfélaga, sbr. 7. gr. reglugerðarinnar. Þá eru stjórnunarréttindi sjóðfélaga í sjóðnum, svo sem atkvæðisréttur á almennum fundum sjóðfélaga, miðuð við inneignir þeirra, sbr. 12. og 13. gr. reglugerðarinnar. Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, er lífeyrissjóður þessi af þeirri gerð, sem nefnd hefur verið séreignarsjóður.

Um sjóðsaðild er svofellt ákvæði í 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar: „Félagar í sjóðnum geta orðið allir einstaklingar er leggja stund á sjálfstæða starfsemi eða eru ekki lögskyldaðir til að vera í öðrum lífeyrissjóðum.“ Þeim einstaklingum, sem að lögum skulu greiða í aðra lífeyrissjóði, er með 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar gefinn kostur á sjóðsaðild með því að greiða viðbótarframlag til Frjálsa lífeyrissjóðsins. Í 9. gr. reglugerðarinnar eru ákvæði um ávöxtun eigna sjóðsins. Fundur sjóðfélaga samþykkti breytingar á þeirri grein hinn 23. mars 1994 og jafnframt á 6. gr. vegna hinnar umþrættu deildaskiptingar sjóðsins og breyttra reglna um ávöxtun eigna í sambandi við hana. Þessar breytingar hefur fjármálaráðuneytið neitað að staðfesta, sbr. bréf þess, dags. 2. ágúst 1994, til Frjálsa lífeyrissjóðsins, sbr. og bréf ráðuneytisins til sjóðsins, dags. 29. október 1993 og 14. mars 1994. Er það kvörtunarefnið í máli þessu.

Samkvæmt framansögðu geta þeir verið félagar í Frjálsa lífeyrissjóðnum, sem stunda sjálfstæða starfsemi eða eru ekki lögskyldaðir til að vera í öðrum lífeyrissjóðum. Um almenna skyldu til aðildar að lífeyrissjóðum segir svo í 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda: „Öllum launamönnum og þeim, sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, er rétt og skylt að eiga aðild að lífeyrissjóði viðkomandi starfsstéttar eða starfshóps, enda starfi lífeyrissjóðurinn skv. sérstökum lögum eða reglugerð, sem staðfest hefur verið af fjármálaráðuneytinu.“ Í lokamálslið þessarar lagagreinar er kveðið á um það, að verði ágreiningur um, til hvaða lífeyrissjóðs iðgjöld skuli greidd, úrskurði fjármálaráðuneytið um hann, að fenginni umsögn Vinnuveitenda-

sambands Íslands, Alþýðusambands Íslands og/eða þeirra aðila annarra, sem hlut eiga að máli. 3. gr. laga nr. 55/1980 er svohljóðandi:

„Tryggingaskylda skal innt af hendi með þátttöku í lífeyrissjóðum skv. 2. gr. eftir því sem kostur er og samkvæmt reglum einstakra sjóða um sjóðsaðild. Eigi maður ekki sjálfsagða aðild að sjóði skv. 2. gr. velur hann sér lífeyrissjóð eftir því sem reglur einstakra sjóða leyfa. Sé tryggingaskyldu ekki fullnægt með þessum hætti, skal henni fullnægt með iðgjaldagreiðslum til lífeyrissjóðs, er úrskurðaraðili skv. 2. gr. vísar til, og með samkomulagi við viðkomandi lífeyrissjóð.“

Samkvæmt framansögðu markast starfsvettvangur Frjálsa lífeyrissjóðsins af þeim ákvæðum um skylduaðild að lífeyrissjóðum, sem lög nr. 55/1980 hafa að geyma, sbr. og dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 3. mars 1995 í málinu E-8593/1993 (Sameinaði lífeyrissjóðurinn gegn Trésmiðjunni K-14 hf.). Um afmörkun í þessum efnunum skipta og máli lög nr. 95/1980, um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda.

Frjálsi lífeyrissjóðurinn starfar samkvæmt reglugerð, staðfestri af fjármálaráðuneytinu, og er út frá því gengið, að nauðsyn sé á slíkri staðfestingu. Þegar litið er til ákvæða laga nr. 55/1980 og þess megingilgangs þeirra, að því er lífeyrisréttindi varðar, að koma á almennri skylduaðild allra starfandi manna að lífeyrissjóðum og framkvæmdar í þágu þess markmiðs, tel ég ekki vafamál, að fyrirmæli laganna um staðfestingu fjármálaráðuneytisins á reglugerðum lífeyrissjóða taki til reglugerðar Frjálsa lífeyrissjóðsins þrátt fyrir þá sérstöðu sjóðsins, sem að framan er lýst. Í þessu sambandi er rétt, að fram komi, að í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 27/1991, um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða, er gengið út frá því, að lífeyrissjóðir starfi eftir staðfestum reglugerðum.

Af gildandi reglugerð fyrir Frjálsa lífeyrissjóðinn er ljóst, að sjóður þessi er byggður á einkaréttarlegum samningsatriðum. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 2. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, tekur starfssvið umboðsmanns til stjórnáráðs ríkis og sveitarfélaga. Utan starfssviðs hans falla því afskipti af samningum einstaklinga. Kvörtunin varðar hins vegar synjun fjármálaráðuneytisins um staðfestingu á fyrrgreindum breytingum á reglugerð fyrir lífeyrissjóðinn. Staðfesting ráðuneytisins er stjórnvaldsákvörðun og fellur innan starfssviðs umboðsmanns Alþingis að fjalla um kvartanir, sem að henni lúta.

2.

Ég tel rétt að rekja stuttlega þær réttarheimildir, sem staðfestingar fjármálaráðuneytisins á reglugerðum lífeyrissjóða hafa byggst á, og hvað felist í staðfestingum þessum.

Nú byggist staðfesting fjármálaráðuneytisins á reglugerðum lífeyrissjóða á 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, sbr. og 2. gr. reglugerðar nr. 194/1981, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Áður var að finna hliðstætt lagaákvæði um staðfestingu fjármálaráðuneytisins á reglugerðum lífeyrissjóða í 2. gr. laga nr. 9/1974, um starfskjör launafólks o.fl., en lög þessi, sem voru felld úr gildi með fyrrnefndu lögum, höfðu að geyma fyrstu almennu fyrirmælin um skylduaðild að lífeyrissjóðum.

Áður byggðust staðfestingar fjármálaráðuneytisins á reglugerðum lífeyrissjóða á ákvæði í lögum um tekjuskatt og eignarskatt. Með 1. tölulið 7. gr. laga nr. 41/1954, um breyting á lögum nr. 6 9. janúar 1935, um tekjuskatt og eignarskatt, voru ýmsar breytingar gerðar á ákvæðum um frádrátt lífeyrissjóðsgjalda frá tekjum, en ákvæði um þetta efni voru í d-lið 10. gr. síðarnefndu laganna. Með þessum breytingum varð 4. mgr. d-liðs 10. gr. laga nr. 6/1935 svohljóðandi:

„Skilyrði fyrir því, að iðgjöld fyrir ólögboðna lífeyristryggingu dragist frá tekjum samkvæmt framansögðu, er, að tryggingin sé keypt hjá lífeyrissjóði, tryggingarfélagi eða stofnun, sem starfar eftir reglum, er fjármálaráðuneytið samþykkir, og séu þar m.a. fyrirmæli um ávöxtun og vörzlu tryggingafjárins og eftirlit með starfsemi.“

Samhljóða ákvæði var í 4. mgr. D-liðs 13. gr. laga nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt. Í 1. tölul. D-liðs 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, var svohljóðandi ákvæði um frádrátt manna frá tekjum utan atvinnurekstrar:

„Iðgjöld af lífeyri, enda sé lífeyristryggingin keypt hjá lífeyrissjóði, váttryggingarfélagi eða stofnun sem starfar eftir reglum sem fjármálaráðherra samþykkir og séu þar m. a. fyrirmæli um vörslu og ávöxtun tryggingarfjárins og eftirlit með starfsemi.“ Frádráttur þessi skal þó ekki vera hærri en 11% af þeim launum sem almennt eru til viðmiðunar slíkum greiðslum. Hafi atvinnurekandi greitt hluta iðgjaldsins skerðist réttur launþega til frádráttar sem því nemur.

Fjármálaráðherra getur veitt heimild til að víkja frá framangreindu hámarki iðgjaldsfrádráttar þegar sérstaklega stendur á.“

Með 4. gr. laga nr. 49/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, var D-liður 1. mgr. 30. gr. síðarnefndu laganna felldur úr gildi, þ. á m. fyrrgreitt ákvæði. Með 2. gr. og b-lið 3. gr. laga nr. 30/1995, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, var tekin upp frádráttarheimild lífeyrisiðgjalda að nýju vegna iðgjalda „ . . . sem greidd hafa verið til lífeyrissjóða sem starfa samkvæmt lögum eða hlotið hafa staðfestingu fjármálaráðuneytisins skv. 2. gr. laga nr. 55/1980 . . . “. Með ákvæðum til bráðabirgða í lögum nr. 30/1995 er mælt fyrir um, að frádráttarheimildin komi til framkvæmda í áföngum. Skömmu áður eða með a-lið 2. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, hafði verið tekið upp svofelld ákvæði um frádrátt lífeyrisgreiðslna: „Frá tekjum manna sem eru 70 ára eða eldri má draga 15% af greiddum lífeyri úr lífeyrissjóðum skv. 2. gr. laga nr. 55/1980.“ Sambærilegt ákvæði hafði ekki verið í lögum.

Samkvæmt því, sem að framan greinir, voru ákvæði laga um tekjuskatt og eignarskatt um staðfestingu fjármálaráðuneytisins á reglugerðum lífeyrissjóða sett í sambandi við frádráttarheimild lífeyrisiðgjalda frá tekjum til skatts, og var slík staðfesting skilyrði fyrir frádrættinum. Um efni reglugerða lífeyrissjóða kom það eitt fram í lagaákvæðum þessum, að þær skyldu hafa að geyma fyrirmæli um vörslu og ávöxtun fjárins og um eftirlit með starfsemi. Í hinum nýju lagaákvæðum um frádrátt lífeyrisiðgjalda frá tekjum til skatts, sbr. lög nr. 30/1995, er ekki að finna sambærilegt ákvæði, en áskilið er, að lífeyrissjóðirnir starfi samkvæmt lögum eða hafi hlotið staðfestingu fjármálaráðuneytisins samkvæmt 2. gr. laga nr. 55/1980.

Í reglugerðir um tekjuskatt og eignarskatt voru sett ákvæði, sem vörðuðu frádrátt lífeyrisiðgjalda, sbr. 34. gr. reglugerðar nr. 147/1955, um tekjuskatt og eignarskatt, og síðast 34. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, og breytingar á þessari grein reglugerðarinnar, sem gerðar voru með reglugerðum nr. 307/1968 og nr. 167/1970. Í 6. og 7. mgr. B-liðs 34. gr. reglugerðar nr. 245/1963 voru ákvæði um, hversu haga skyldi ávöxtun fjár lífeyrissjóða, svo að þeir uppfylltu skilyrði fyrir staðfestingu fjármálaráðuneytisins. Ákvæði þessara málsgreina voru svohljóðandi eftir breytingar þær, sem gerðar voru með fyrrnefndum reglugerðum:

„Fé sjóðanna skal ávaxta á eftirfarandi hátt:

1. Í ríkisskuldabréfum.
2. Í skuldabréfum, sem tryggð eru með ábyrgð ríkissjóðs.
3. Í bönkum og sparisjóðum, sem fullnægja ákvæðum laga nr. 69/1941, svo og í innlánsdeildum skv. lögum um samvinnufélög.
4. Í skuldabréfum tryggðum með veði í húseignum allt að 75% af brunabótamatsverði, eða sé brunabótamat ekki fyrir hendi, þá af matsverði, sem ákveðið er af mönnum, er fjármálaráðherra tilnefnir, og allt að 75% af fasteignamatsverði lóða í kaupstöðum og kauptúnum.
5. Í skuldabréfum stofnlánasjóða atvinnuveganna, fjárfestingarstofnana eða annarra lánastofnana en þeirra, sem áður er getið. Ennfremur í hlutabréfum, en þó má aldrei verja meiru en 10% af árlegu ráðstöfunarfé lífeyrissjóða til hlutabréfakaupa.

Fjármálaráðherra getur ákveðið fyrir 15. febrúar ár hvert, að sjóðirnir verji allt að 50% af tekjum sínum á því almanaksári, þar með taldir vextir og afborganir af úti-standandi skuldum, til kaupa á tilteknum skuldabréfum þeirra tegunda, sem nefnd eru í 1. og 2. tl. næstu mgr. hér á undan.“

Í 8. mgr. B-liðs 34. gr. reglugerðar nr. 245/1963 var ákvæði, sem laut að eftirliti með starfsemi lífeyrissjóða þess efnis, að hver einstakur lífeyrissjóður skyldi árlega endurskoðaður af endurskoðanda, sem fjármálaráðherra tilnefndi.

3.

Áskilnað 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, um staðfestingu fjármálaráðuneytisins á reglugerðum fyrir lífeyrissjóði verður að skilja svo, að ráðuneytinu beri að synja um staðfestingu á slíkum reglugerðum, ef ákvæði þeirra stefna réttindum sjóðfélaga í óhóflega hættu eða þau eru ósamrýmanleg lögum eða öðrum réttarreglum með öðrum hætti. Ber fjármálaráðuneytinu því að kanna, hvort ákvæði reglugerða fyrir lífeyrissjóði standist að þessu leyti. Er þetta og skilningur fjármálaráðuneytisins, sbr. svarbréf þess til mín, dags. 30. desember 1994. Þær réttarheimildir, sem ráðuneytið getur sérstaklega í þessu bréfi, eru fyrrnefnd lög nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, og reglugerð um sama efni nr. 194/1981, svo og lög nr. 27/1991, um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða. Þá er þess getið í bréfinu, að athugað sé, hvort reglugerð lífeyrissjóðs brjóti í bága við aðrar réttarreglur eða venjur. Í þessu sambandi er þess að geta, að íslensk löggjöf er mjög fáskrúðug að því er varðar almenn ákvæði um lífeyrissjóði. Ekki hefur til þess komið, að sérstök löggjöf hafi verið sett um starfsemi lífeyrissjóða almennt, enda þótt frumvarp til laga um það efni hafi verið lagt fyrir Alþingi, sbr. frumvarp til laga um starfsemi lífeyrissjóða, sem lagt var fyrir 112. lög-gjafarþing. Starfar því allur meginþorri lífeyrissjóða án almennrar löggjafar um starfsemi slíkra sjóða. Um örfáa sjóði hafa hins vegar verið sett sérstök lög, þar sem yfirleitt er að finna ítarleg ákvæði um viðkomandi sjóð, þ. á m. um starfsemi hans. Má þar einkum nefna lög nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum.

Ásteytingarsteinninn í máli þessu eru breytingar þær á ákvæðum reglugerðar fyrir Frjálsa lífeyrissjóðinn, sem samþykktar voru á fundi sjóðfélaga 23. mars 1994, og varða deildaskiptingu sjóðsins eftir fjárfestingarstefnu. Í synjun fjármálaráðuneytisins um staðfestingu á breytingunum, sbr. bréf þess, dags. 2. ágúst 1994, kemur þetta fram og er vísað til afstöðu ráðuneytisins í bréfi þess, dags. 29. október 1993, er staðfest hafi verið með bréfi, dags. 14. mars 1994. Í bréfi ráðuneytisins frá 29. október 1993 segir svo um þetta nýmæli í reglugerð sjóðsins:

„Með þessu væri í reynd verið að taka upp einstaklingsbundna fjárfestingarstefnu og hverfa frá hefðbundinni áhættudreifingu í samræmi við þær starfsvenjur sem mótast hafa á undanförunum árum. Kjarni stefnunnar hefur ávallt verið sá að sjóðir fjárfesti í traustum verðbréfum og hlutabréfum og að áhættu sé dreift með viðunandi hætti og að stjórn viðkomandi sjóðs beri ábyrgð á henni.“

Ekki skírskotaði fjármálaráðuneytið í bréfi þessu til neinna réttarheimilda til stuðnings synjun sinni um staðfestingu á hinum umdeildu reglugerðarbreytingum.

Í tilefni af því, að af hálfu Frjálsa lífeyrissjóðsins var í bréfi, dags. 28. desember 1993, farið fram á lagarök fyrir synjun fjármálaráðuneytisins, gerði ráðuneytið frekari grein fyrir viðhorfum sínum í bréfi, dags. 14. mars 1994. Segir þar svo meðal annars:

„Í lögum nr. 55/1980, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda ofl. er ekki að finna ít- arlegar reglur um starfsemi lífeyrissjóða, þ.á.m. ekki reglur um fjárfestingar lífeyrissjóða. Ráðuneytinu er hins vegar fengið það hlutverk í 2. gr. laganna að staðfesta reglugerðir einstakra sjóða. Í því felst að ráðuneytið verður að meta hvort ákvæði í reglugerðum lífeyrissjóða séu í samræmi við lög nr. 55/1980 og aðrar réttarreglur svo og venjur sem mótast hafa. Ráðuneytið telur sig hafa nokkuð svigrúm í þessu efni enda sé ákvörðun rökstudd og jafnræðis gætt. Ráðuneytið hefur aldrei samþykkt fjárfestingarstefnu af því tagi sem þér óskið eftir að taka upp og í bréfi ráðuneytisins frá 29. október s.l. er ákvörðunin rökstudd.“

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 30. desember 1994, kemur svo fyrst fram, að ráðuneytið telur, að sjónarmið þau, sem fram koma í 34. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, séu í fullu gildi og kveðst fylgja þeim sjónarmiðum. Verður svar ráðuneytisins ekki skilið öðruvísi en það telji umrætt reglugerðarákvæði gilda réttarheimild.

Eins og fyrr segir, er ekki fyrir að fara almennri löggjöf um starfsemi lífeyrissjóða, þ. á m. um ávöxtun fjár þeirra og áhættudreifingu. Almenn lagaákvæði um lífeyrissjóði eru einkum lög nr. 27/1991, um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða, sem varða eftirlit með sjóðum þessum. Hvorki í 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, sem staðfesting fjármálaráðuneytisins á reglugerðum fyrir lífeyrissjóði byggist nú á, né öðrum ákvæðum laga þessara er að finna ákvæði um ávöxtun fjár lífeyrissjóða, áhættudreifingu í sjóðum þessum og fjárfestingarstefnu þeirra. Ákvæði þessara laga, sem snúa að lífeyrissjóðum, varða ekki þessi atriði, en fjalla fyrst og fremst um tryggingaskyldu og framkvæmd hennar. Sú réttarheimild, sem telja verður, að fjármálaráðuneytið byggi fyrst og fremst á í máli þessu, eru fyrrgreind ákvæði B-liðs 34. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sbr. svarbréf ráðuneytisins til mín, dags. 30. desember 1994. Þessi ákvæði, sem sett voru í tengslum við frádrátt lífeyrisiðgjalda frá tekjum til skatts, hafa að geyma reglur um, að ávöxtun fjár lífeyrissjóða skuli vera með tilteknum hætti. Í þessu sambandi er til þess að líta, að í 9. gr. gildandi reglugerðar fyrir Frjálsa lífeyrissjóðinn frá 4. maí 1992, sem fjármálaráðuneytið hefur staðfest, eru reglur um það, hvornig eignir sjóðsins skuli ávaxtaðar. Víkja þær reglur nokkuð frá umræddu reglugerðarákvæði, þ. á m. er heimilt að fjárfesta í traustum erlendum verðbréfum, sbr. 9. tölul. 9. gr. reglugerðarinnar. Þegar af þessari ástæðu verður ekki séð, að umrætt ákvæði reglugerðar nr. 245/1963 geti verið undirstaða ákvörðunar fjármálaráðuneytisins í þessum efnum. Jafnframt er til þess að líta, hver tilgangurinn var með þessum reglugerðarákvæðum, eins og hann var markaður í lögum, þ.e. að setja skilyrði fyrir frádráttarbærni lífeyrisiðgjalda til skatts, sbr. hér að framan, og að sá lagagrundvöllur var felldur úr gildi og hefur ekki verið endurvakinn með þeim hætti, að reglugerð-

arákvæðin geti haft sama gildi og áður. Verður að telja vafamál, að þessi ákvæði reglugerðar nr. 245/1963 séu gild réttarheimild nú. Þá verður raunar ekki séð, að rök hafi staðið til þess, að fjármálaráðuneytið drægi umrædd reglugerðarákvæði fram til stuðnings synjun sinni um staðfestingu á breytingum á reglugerð fyrir sjóðinn, enda verður ekki ráðið, að ágreiningur hafi út af fyrir sig verið um ávöxtun fjár sjóðsins, heldur eingöngu um skiptingu hans í deildir eftir fjárfestingarstefnu, sem ráðuneytið hefur ekki talið nægilega áhættudreifingu, þ. e. horfið sé frá hefðbundinni áhættudreifingu til einstaklingsbundinnar áhættudreifingar að vali sjóðfélaga, sbr. bréf fjármálaráðuneytisins, dags. 29. október 1993, 14. mars 1994 og 2. ágúst 1994.

Þar sem fjármálaráðuneytið hefur stutt ákvörðun sína við reglur um ávöxtun fjár lífeyrissjóða frá löngu liðnum tíma, er tilefni til að benda á, að róttækar breytingar í frjálsræðisátt hafa orðið á skipan fjármagnshreyfinga milli Íslands og annarra landa, sbr. nú meðal annars lög nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, og reglugerð nr. 679/1994, um sama efni, svo og lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, og 4. kafla 3. hluta EES-samningsins, sem öðlaðist lagagildi hér á landi með lögum þessum, en frjálsir fjármagnsflutningar eru meðal grundvallaratriða þess samnings.

Ákvarðanir sínar um staðfestingar á reglugerðum fyrir lífeyrissjóði verður fjármálaráðuneytið að byggja á fullnægjandi lagagrundvelli. Í meginatriðum er það viðurkennt af hálfu ráðuneytisins. Ber að hafa í huga, að hér er um einkaréttarleg samningsatriði að ræða, sem almennt verður ekki gripið inn í af hálfu stjórnvalda, nema skýr lagaheimild standi til þess. Fjármálaráðuneytið hefur auk fyrrgreinds reglugerðarákvæðis vísað til venju svo og borið því við, að það hafi „ . . . nokkurt svigrúm í þessu efni . . .“, sbr. bréf ráðuneytisins, dags. 14. mars 1994. Um þetta er það að segja, að ráðuneytið hefur ekki gert grein fyrir tilurð venju og á hvern hátt synjun þess gæti byggst á venju. Sökum þessa og nauðsynjar á lagaheimild tel ég að skírskotun fjármálaráðuneytisins til venju, eins og henni er farið, geti ekki haft þýðingu í málinu. Ekki er heldur fyllilega ljóst hvað ráðuneytið hefur í huga með því „svigrúmi“, sem það telur sig hafa við mat á því, hvort reglugerð fyrir lífeyrissjóð skuli staðfest. Hvað sem öðru líður er þó ljóst, að stjórnvöld hafa ekki svigrúm til þess að grípa inn í slíkt einkaréttarlegt samningsatriði, eins og hér um ræðir, og banna skiptingu lífeyrissjóðs í deildir, nema með viðhlítandi stoð í lögum. Þar sem ákvarðanir fjármálaráðuneytisins verða að eiga sér stoð í lögum og vera í samræmi við lög, svo sem ráðuneytið hefur sjálf í höfuðatriðum viðurkennt, sé ég ekki ástæðu til að fjalla frekar um þetta atriði.

Það er því niðurstaða mín, að fjármálaráðuneytið verði við ákvarðanir sínar um staðfestingar á reglugerðum fyrir lífeyrissjóði að byggja á þeim lagaákvæðum, sem um það efni fjalla á hverjum tíma. Meðal þeirra laga eru lög um starfskjör launafólks og skyldu-tryggingu lífeyrisréttinda og ber fjármálaráðuneytinu því að meta, hvort reglugerð sú, sem í hlut á, leiði til svo mikillar áhættu, að tilgangi laganna með lífeyrissparnaði sé stefnt í háska. Hitt er annað mál, hvort löggjöf hafi að geyma nægileg fyrirmæli um lífeyrissjóði og starfsemi þeirra. Til þess tek ég ekki afstöðu í álit þessu. Eins og fram hefur komið, reisa lög ekki beinar skorður við efni þeirra reglugerðarbreytinga, sem fjármálaráðuneytið neitaði að staðfesta. Þar sem fjármálaráðuneytið hefur heldur ekki sýnt fram á, að umrædd deildarskipting sjóðsins feli í sér slíka áhættu fyrir sjóðfélaga, að í bága fari við megin-tilgang lífeyrissparnaðar, tel ég ekki, að fjármálaráðuneytið hafi á þeim grundvelli getað sýnað um staðfestingu. Hafa ber í huga, að sú aukning áhættu fyrir einstaka sjóðfélaga, sem ráðuneytið telur leiða af hinum umdeildu reglugerðarbreytingum og það hnýtur um, stafar af einkaréttarlegum samningsatriðum. Samkvæmt þessu tel ég, að synjun fjármálaráðuneytisins á breytingum þeim á reglugerð fyrir Frjálsa lífeyrissjóðinn, sem samþykktar voru á fundi sjóðfélaga 23. mars 1994, hafi ekki verið lögmæt.

V.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að synjun fjármálaráðuneytisins um staðfestingu á þeim breytingum á reglugerð fyrir Frjálsa lífeyrissjóðinn, sem samþykktar voru á fundi sjóðfélaga hinn 23. mars 1994, hafi ekki verið lögmæt. Eru það tilmæli mín, að fjármálaráðuneytið taki erindi Frjálsa lífeyrissjóðsins til meðferðar að nýju og leysi úr því í samræmi við niðurstöðu þessa álits míns, komi fram ósk um það frá fyrirsvarsmönnum Frjálsa lífeyrissjóðsins.“

VI.

Með bréfi, dags. 27. mars 1996, sendi Frjálsi lífeyrissjóðurinn mér á ný erindi, en bréfinu fylgdi bréf fjármálaráðuneytisins frá 14. mars 1996. Þar segir:

„Ráðuneytið vísar til erindis yðar dags. 31. október og 10. janúar s.l. varðandi staðfestingu á reglugerð sjóðsins.

Í reglugerðinni er gert ráð fyrir því að sjóðnum verði skipt í deildir eftir fjárfestingastefnu. Ráðuneytið hafði áður hafnað sams konar beiðni. Sú synjun var borin undir umboðsmann Alþingis sem taldi í álitinu sínu frá 6. október s.l. að synjunin væri ekki lögmæt.

Eins og yður mun kunnugt skipaði fjármálaráðherra nefnd s.l. haust um lífeyrismál. Nefndin hefur að undanförunni unnið að samningu frumvarps um rekstur og fjárfestingu lífeyrissjóða og er sú vinna langt komin. Í frumvarpið verða m.a. settar ítarlegar reglur um fjárfestingar lífeyrissjóða, rekstur þeirra og innra eftirlit. Ráðuneytið hefur af þeim sökum ákveðið að samþykkja ekki breytingar á reglugerðum lífeyrissjóða af því tagi sem hér um ræðir enda má ætla að innan tíðar verði tekið á umræddum atriðum með lagasetningu.

Að lokum er beðist velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur að svara erindinu.“

Umfjöllun minni um síðari kvörtun Frjálsa lífeyrissjóðsins var ekki lokið er skýrslan fór í prentun.

**11.3. Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbanka Íslands.
Staðfesting reglugerðar. Birting staðfesta reglugerða.
Jafnræðisregla. Vandaðir stjórnarsýsluhættir.
Starfssvið umboðsmanns Alþingis.
(Mál nr. 1014/1994 og 1015/1994)**

A kvartaði yfir yfir því, að vextir hefðu verið hækkadur á skuldabréfum sem Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbanka Íslands var kröfuhafi að. Þá kvartaði A yfir ýmsum atriðum sem lutu að skipan sjóðsins og reglugerð um hann, einkum að ekki hefði verið skipuð stjórn fyrir sjóðinn þrátt fyrir lagafyrirmæli, að reglugerð fyrir sjóðinn hefði hvorki verið staðfest af fjármálaráðuneytinu né birt í B-deild Stjórnartíðinda, að þeirrar lagaskyldu hefði ekki verið gætt að endurskoða reglugerð fyrir sjóðinn og loks, að 6. gr. laga nr. 7/1987, um stofnun hlutafélagsbanka um Útvegsbanka Íslands, mismunandi mönnum með ólögætum hætti.

Að því er laut að fyrsta lið í kvörtun A, um hækkun vaxta af skuldabréfum, byggði A á því að ákvörðunin hefði ekki verið tekin af bærum aðila, þar sem ekki hefði verið skipuð stjórn fyrir sjóðinn. Þá hélt A því fram að ekki hefðu verið efnis-

legar forsendur til að hækka vexti og að mönnum hefði verið mismunað við ákvörðun vaxta. Í tilefni af fyrirspurn umboðsmanns í júní 1995, lýsti stjórn sjóðsins, sem þá hafði verið skipuð, því, að misbrestur hefði orðið á því að samræmis hefði verið gætt við breytingar á vöxtum og voru vextir á skuldabréfi A lækkaðir til samræmis við vexti á öðrum skuldabréfum. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til frekari afskipta af þessum þætti í kvörtun A, og tók fram, að ekki væri í álitinu tekin afstaða til hugsanlegs endurkröfuréttar A vegna þegar greiddra vaxta.

Um þann drátt sem varð á því að starfhæfri stjórn væri komið á komu fram misvísandi skýringar frá viðskiptaráðuneyti og fjármálaráðuneyti. Umboðsmaður benti á forræðishlutverk fjármálaráðuneytisins á málefnum sjóðsins samkvæmt lögum nr. 7/1987 og það hlutverk ráðuneytisins að fara með stjórn lífeyrismála, og taldi að fjármálaráðuneytið hefði átt að sjá til þess að málefnum sjóðsins væri stýrt af sjóðstjórn, svo sem lögskylt væri. Taldi umboðsmaður að óhæfilegur dráttur hefði orðið á skipun sjóðstjórnar, en þar sem loks hafði verið gengið frá skipun stjórnar, taldi umboðsmaður ekki tilefni til frekari umfjöllunar um þennan þátt.

Kvörtun A laut í þriðja lagi að því, að reglugerð fyrir sjóðinn hefði hvorki verið staðfest af fjármálaráðuneytinu né birt í B-deild Stjórnartíðinda. Niðurstaða umboðsmanns var, að samkvæmt lögum væri fjármálaráðuneytinu skylt að staðfesta reglugerðir fyrir lífeyrissjóði og gæta þess við þá staðfestingu að ákvæði þeirra væru í samræmi við lög og aðrar réttarreglur. Það fælist því veigamikill öryggisþáttur í skipan og starfsemi lífeyriskerfisins í staðfestingu ráðuneytisins á reglugerðum lífeyrissjóða, sem fjármálaráðuneytið bæri stjórnarfarslega ábyrgð á. Taldi umboðsmaður aðfinnsluvert að staðfesting reglugerðarinnar fórst fyrir og beindi þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að sjá til þess framvegis að lífeyrissjóðir störfuðu samkvæmt staðfestum reglugerðum. Þá benti umboðsmaður á, að samkvæmt skýru orðalagi 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, með síðari breytingum, bæri að birta slíkar reglugerðir í B-deild Stjórnartíðinda. Þar sem fjármálaráðuneytið hafði staðfest reglugerð fyrir sjóðinn hinn 6. desember 1994, taldi umboðsmaður ekki tilefni til frekari athugasemda í tilefni af þessum þætti í kvörtun A, að öðru leyti en því, er laut að endurskoðun reglugerðarinnar og frágangi.

Endurskoðun reglugerðar fyrir sjóðinn tók hátt á áttunda ár frá gildistöku laga nr. 7/1987 og var sá dráttur á meðferð málsins ekki réttlættur. Þá taldi umboðsmaður ekki hjá því komist að gera athugasemdir við frágang reglugerðarinnar, en í henni var vísað til fyrri reglugerðar frá 1983 um nokkur atriði, m.a. um réttindi sjóðfélaga, og var sú reglugerð látin fylgja endurskoðaðri reglugerð sem viðauki, ásamt 6. gr. laga nr. 7/1987 sem einnig fylgdi reglugerðinni sem viðauki. Taldi umboðsmaður, að frágangur hinnar endurskoðuðu reglugerðar hefði ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og beindi þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að ráða bót á þessu.

Um þá meintu mismunun, sem A taldi felast í ákvæðum reglugerðarinnar frá 1983, og voru tekin upp í hina endurskoðuðu reglugerð og þannig staðfest af fjármálaráðuneytinu í desember 1994, tók umboðsmaður fram að enda þótt þessi ákvæði hefðu á sínum tíma verið sniðin eftir sambærilegum ákvæðum í reglugerð fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans hefði hinum síðargreindu ákvæðum verið breytt verulega á árinu 1988. Taldi umboðsmaður, að ráðuneytinu hefði borið að kanna það sérstaklega hvort þessar breytingar gæfu tilefni til endurskoðunar ákvæðanna í reglugerð fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbankans.

Um þann þátt í kvörtun A sem laut að ákvæði 6. gr. laga nr. 7/1987, tók umboðsmaður fram að það félli utan starfssviðs hans að fjalla um löggjafarstarf Alþingis. Væri því ekki tilefni til að hann fjallaði um þennan þátt í kvörtun A.

I.

Hinn 14. febrúar 1994 leitaði til mín A. A kvartaði yfir því, að vextir hefðu verið hækkaðir á skuldabréfum, sem Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbanka Íslands væri kröfuhafi að. Benti A meðal annars á, að samkvæmt ákvæðum bréfanna væri stjórn sjóðsins ein bær að lögum til að taka ákvörðun um slíka hækkun. Samkvæmt upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu hefði aldrei verið gengið endanlega frá skipun stjórnar og því hafi engin virk stjórn farið með mál sjóðsins. Sama dag bar A einnig fram aðra kvörtun vegna ýmissa atriða, er snertu reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, sem tók gildi 1. janúar 1983. Sem meginatriði kvörtunarinnar tilgreindi A það, að reglugerð sú, sem eftirlaunasjóðurinn virtist starfa eftir og verið hefði í gildi frá 1. janúar 1983, hefði ekki verið staðfest af ráðherra. Hefði reglugerðin aldrei verið birt í B-deild Stjórnartíðinda og gæti því ekki haft lagagildi, sbr. 7. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Þá mismunaði reglugerðin mönnum með ólögmætum hætti, þannig að þeir, sem greitt hefðu skemur en í 6 ár í eftirlaunasjóðinn, fengju engan lífeyrisrétt. Þeir, sem hefðu greitt skemur en í 15 ár í sjóðinn en lengur en í 6 ár, fengju einungis óverðtryggðan lífeyrisrétt, en aðeins þeir, sem greitt hefðu lengur en í 15 ár, fengju verðtryggðan lífeyrisrétt. Þá hefði reglugerð, sem mælt væri fyrir um í 6. gr. laga nr. 7/1987, um stofnun hlutafélagsbanka um Útvegsbanka Íslands, ekki verið sett enda þótt skýr lagaskylda stæði til þess og fjármálaráðuneytið hefði boðað setningu hennar í desember 1993, sbr. bréf fjármálaráðuneytisins til mín frá 26. nóvember 1993 (sbr. II. kafla hér á eftir). Loks kom fram í kvörtun A, að hann teldi að ákvæði 6. gr. laga nr. 7/1987 mismunaði mönnum með ólögmætum hætti með því að það fæli í sér, að skyldur ríkissjóðs við þá starfsmenn, sem skylt væri að endurráða, yrðu meiri en skyldur gagnvart þeim, sem eigi væri skylt að endurráða og voru ekki endurráðnir hjá hlutafélagsbanka, sbr. 1. gr. laganna. Gæti þessi mismunun eigi staðist með tilliti til jafnræðisreglna stjórnskipunarréttar.

II.

Forsaga ofangreindra kvartana A er sú, að hinn 13. apríl 1993 bar hann fram við mig kvörtun yfir því, að honum hefðu ekki borist svör frá viðskiptaráðuneytinu við bréfi hans frá 15. apríl 1991, en það bréf snerti lífeyrisréttindi hans hjá Eftirlaunasjóði starfsmanna Útvegsbanka Íslands. Með bréfi, dags. 14. apríl 1993, er ítrekað var 12. júlí 1993, óskaði ég með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, eftir upplýsingum um, hvað liði afgreiðslu viðskiptaráðuneytisins á ofangreindu erindi A. Svar viðskiptaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 27. ágúst 1993. Kom þar fram, að þrátt fyrir ákvæði 6. gr. laga nr. 7/1987 hefði ekki verið sett ný reglugerð fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, en búist væri við því að fjármálaráðuneytið staðfesti á næstunni nýja reglugerð fyrir eftirlaunasjóðinn. Þá segir í bréfi ráðuneytisins að „ . . . í raun hefur engin virk stjórn verið fyrir eftirlaunasjóðinn á síðustu misserum. . .“ og að „Ný stjórn mun verða skipuð fyrir sjóðinn um leið og staðfesting reglugerðarinnar liggur fyrir að því er [. . .] lögfræðingur í fjármálaráðuneytinu hefur upplýst“.

Með hliðsjón af framangreindum upplýsingum ritaði ég fjármálaráðuneytinu bréf hinn 5. október 1993, er ég ítrekaði hinn 18. nóvember 1993, og óskaði með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, eftir því, að fjármálaráðuneytið veitti mér upplýsingar um, hvað liði staðfestingu þess á umræddri reglugerð fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, og upplýsingar um, hvernig stjórn sjóðsins væri háttað. Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 26. nóvember 1993. Segir þar meðal annars:

„ . . . á árinu 1987 var fulltrúi ráðuneytisins tilnefndur í stjórnina í samræmi við 6. gr. laga nr. 7/1987 og sendi þá tilnefningu til sjóðsins sem þá var vistaður hjá Útvegs-

banka Íslands hf. Hins vegar virðist aldrei hafa verið gengið endanlega frá skipan stjórnarinnar og er það því rétt sem fram kemur í bréfi viðskiptaráðuneytisins að engin virk stjórn hefur verið í sjóðnum á síðustu árum.

. . . eins og fram kemur í bréfi viðskiptaráðuneytisins frestaði ráðuneytið staðfestingu á reglugerð þeirri sem nefndin samdi vegna athugasemda tryggingafræðings sem fékk hana til umsagnar. Þegar mál þetta var tekið upp að nýju fyrir á þessu ári leitaði ráðuneytið aftur eftir umsögn sama tryggingafræðings og var þá skoðun hans enn sú að ekki væri rétt að staðfesta reglugerðina óbreytta. Ráðuneytið hefur því að undanfögnu unnið að nýrri reglugerð og væntir ráðuneytið þess að þeirri vinnu ljúki fljótlega þannig að unnt sé að staðfesta nýja reglugerð fyrir sjóðinn nú í desembermánuði og skipa nýja stjórn í framhaldi af því.“

Með bréfi, dags. 16. desember 1993, lauk ég þessu máli A, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

III.

Hinn 17. febrúar 1994 ritaði ég fjármálaráðherra bréf vegna þeirra tveggja kvartana A, er greinir í I. kafla. Óskaði ég þess með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að fjármálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvartananna og léti mér í té gögn þau, er málin snertu. Ósk þessa ítrekaði ég við ráðuneytið með bréfum, dags. 19. apríl, 27. maí og 23. júní 1994. Hinn 6. júlí 1994 barst mér bréf frá fjármálaráðuneytinu, þar sem fram kom, að svar ráðuneytisins hefði dregist, þar sem það væri að afla upplýsinga frá aðilum, er þekkt hefðu til starfsemi sjóðsins á þeim tíma, sem Útvegsbankinn hefði starfað, en að fengnum þeim upplýsingum myndi ráðuneytið svara erindinu.

Hinn 3. nóvember 1994 ritaði ég fjármálaráðuneytinu bréf á ný og óskaði með vísan til fyrri bréfa og svars fjármálaráðuneytisins frá 6. júlí 1994, sbr. einnig símtal starfsmanns míns við starfsmann fjármálaráðuneytisins hinn 26. september 1994, eftir því, að ráðuneytið léti mér í té gögn og skýrði viðhorf sitt til þeirra tveggja kvartana, sem A hefði borið fram. Svar fjármálaráðuneytisins, dags. 31. október 1994, barst mér 8. nóvember 1994. Þar segir:

„[A] mun hafa hafið störf í Útvegsbanka Íslands á árinu 1977 og starfað þar allt til þess tíma er bankinn var lagður niður. Honum var boðin endurráðning hjá Útvegsbanka Íslands hf. sem útibússtjóri í [X] en hafnaði því boði.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1987, um stofnun hlutafélags um Útvegsbanka Íslands skyldi ríkissjóður yfirtaka ábyrgð Útvegsbanka Íslands á skuldbindingum eftirlaunasjóðsins sem stofnast myndu fram að yfirtökudegi.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. sömu laga skyldu starfsmenn Útvegsbankans sem tóku við starfi hjá hlutafélagsbanka ekki fá lakari eftirlaunarétt en þeir hefðu fengið samkvæmt ákvæðum reglugerðar Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbankans (E.S.Ú.Í.) sem í gildi er á yfirtökudegi. Skal greiðslum vegna þessa þáttar skipt milli ríkissjóðs og hlutafélagsbanka í hlutfalli við starfstíma á hvorum stað um sig.

Kvörtun 1014/1994.

Í fyrri kvörtuninni (1014/1994) er kvartað yfir því að stjórn sjóðsins hafi ekki verið skipuð og að teknar hafa verið ákvarðanir um vexti án þess að stjórn sjóðsins hafi verið skipuð.

Í stjórn sjóðsins var gerð almenn bókun þann 6. júní 1984 um breytingu á vaxtakjörum hjá þeim starfsmönnum sem hættu hjá bankanum og kemur þessi ákvörðun fram í skilmálum skuldabréfsins. Þetta mun hafa verið framkvæmt þannig að þegar

einhver starfsmaður lét af störfum tilkynnti starfsmannahald bankans skuldabréfa-deild hans það sem síðan gekk frá vaxtabreytingunni. Það var því aldrei um það að ræða að tekin væri ákvörðun í stjórninni um hækkun vaxta í hvert sinn sem einhver starfsmaður lét af störfum heldur var ákvörðunin almenns eðlis og tók til allra sem eins var ástatt um. Hækkun vaxta á láni [A] var byggð á þessari almennu ákvörðun sem tekin var í stjórn sjóðsins á meðan bankinn var enn starfræktur og hlýtur að standa meðan henni hefur ekki verið breytt. Hún hefur því ekkert með núverandi skipan stjórnarinnar að gera.

Ákvæðið í skuldabréfinu um vaxtahækkunina er ekki bundið við það að menn hætti með tilteknum hætti. Verður því ekki séð að sú staðreynd að menn hættu störfum í tengslum við það að bankinn var lagður niður eigi að breyta neinu fyrir beitingu þessa ákvæðis sérstaklega í ljósi þess að í 5. og 6. gr. laga nr. 7/1987 eru fyrrverandi starfsmönnum Útvegsbankans tryggð ákveðin réttindi við stofnun hlutafélagsbankans svo sem varðandi ráðningu hjá hlutafélagsbankanum og lífeyrisréttindi. Ráðuneytinu er ekki kunnugt um annað en að vextir á lánum hafi verið hækkaðir hjá öllum þeim sem hættu störfum hjá bankanum þegar hann var lagður niður og ekki tóku við starfi hjá hlutafélagabanka. Sömu reglum hefur því verið beitt um alla þá sem eins stóð á um.

Að því er varðar þá kvörtun [A] að stjórn hafi ekki verið skipuð vísast til bréfs ráðuneytisins frá 26. nóvember 1993 þar sem gerð er grein fyrir þessu atriði eins og þar kemur fram var ætlunin að skipa nýja stjórn sjóðsins í beinu framhaldi af setningu nýrrar reglugerðar fyrir sjóðinn enda val stjórnar tengt útgáfu nýrrar reglugerðar sbr. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1987. Sú reglugerð hefur enn ekki verið sett, sbr. hér síðar og hefur því stjórnin ekki verið skipuð.

Kvörtun 1015/1994.

Í seinni kvörtuninni (1015/1994) er í fyrsta lagi kvartað yfir því að reglugerðin sem nú er starfað eftir, þ.e. reglugerðin frá 1. janúar 1983, hafi ekki verið staðfest af ráðherra og hún hafi aldrei verið birt í B-deild stjórnartíðinda.

Það er rétt að reglugerðin var ekki staðfest af fjármálaráðuneytinu í samræmi við ákvæði laga nr. 55/1980 en engu síður er ljóst að þetta er sú reglugerð sem sjóðurinn starfaði eftir á þeim tíma er bankinn var lagður niður. Ráðuneytið telur að þetta sé sú reglugerð sem átt er við í lögnum og að réttindi þau sem fyrrverandi starfsmönnum Útvegsbankans eru tryggð með 6. gr. laga nr. 7/1987 eigi að miðast við þá reglugerð. Ráðuneytið lítur svo á að í tilvikum því sem hér um ræðir skipti það ekki máli fyrir gildi reglugerðarinnar þótt hún hafi ekki verið staðfest af ráðuneytinu. Ráðuneytið staðfestir reglugerðir lífeyrissjóða bæði í heild sinni og breytingar á þeim skv. 2. gr. laga nr. 55/1980, um skyldutryggingar lífeyrisréttinda ofl. Það hefur hins vegar aldrei tíðkast að þessar reglugerðir séu birtar í B-deild stjórnartíðinda.

Í öðru lagi er kvartað yfir því að reglugerðin mismuni mönnum með ólögmætum hætti. Reglugerð sú sem hér um ræðir er undirrituð af allri stjórninni, þ. á m. fulltrúa sjóðsfélaga í henni. Þegar bankinn var starfræktur var það venja að breyta reglugerð sjóðsins til samræmis við reglugerð eftirlaunasjóðs Landsbankans og með reglugerðinni frá 1983 var verið að gera eina slíka breytingu. Reglugerðin á því ekki rót sína að rekja til stjórnarsýslu ríkisins, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Ráðuneytið vill hins vegar taka fram að það telur reglugerðina ekki mismuna mönnum með ólögmætum hætti enda eru reglurnar þær sömu fyrir alla sem eins er ástatt um. Ekkert er óeðlilegt við það að gerðar séu kröfur í reglugerð sem þessari um að menn vinni sér ekki inn tiltekin réttindi fyrr en eftir ákveðinn tíma og slíkt getur ekki talist ólögmætt. Slík ákvæði eru bæði í reglugerðum annarra sjóða og í lögum, sbr. t.d.

1. mgr. 17. gr. laga nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Þá er þess að gæta að lífeyrisréttindin voru hluti af ráðningarkjörum [A] og annarra starfsmanna Útvegsbankans og af þeim kjörum er hann bundinn.

Í fjórða lagi er kvartað yfir því að reglugerð fyrir sjóðinn hafi ekki verið sett. Til viðbótar því sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins frá 26. nóvember 1993 skal þess getið að þegar ráðuneytið taldi reglugerðina tilbúna til staðfestingar kom fram ósk frá fulltrúum fyrrverandi starfsmanna bankans um að staðfestingu yrði frestað og varð ráðuneytið við því. Vildu þessir aðilar kanna hvort hægt væri að ná samkomulagi um að stytta þann tíma sem þarf til þess að öðlast verðtryggð lífeyrisréttindi. Töldu þeir óheppilegt að ganga frá reglugerð með óbreyttum verðtryggingarákvæðum á meðan á viðræðum stæði milli Íslandsbanka hf. og Sambands íslenskra bankamanna um lífeyrismál starfsmanna bankans. Vegna þeirrar reglu um skiptingu greiðslna milli ríkissjóðs og hlutafélagsbanka (nú Íslandsbanka hf.) sem er að finna í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1987 er ljóst að slík breyting verður ekki gerð án atbeina bankans. Viðræðunum er nú lokið og var ráðuneytinu nýlega kynnt samkomulag um lífeyrismál starfsmanna Íslandsbanka hf. en þar er m.a. að finna yfirlýsingu um lífeyrismál fyrrverandi starfsmanna Útvegsbankans. Ráðuneytið telur að nú sé hægt að ganga frá staðfestingu á reglugerðinni. Hugsanlegt er þó að staðfestingin verði látin bíða þar til niðurstaða liggur fyrir í úttekt sem verið er að gera á kostnaðaráhrifum breytinga á verðtryggingartímanum. Ráðuneytið telur hins vegar orðið brýnt að koma formlegri skipan á starfsemi sjóðsins og mun því ekki bíða með staðfestingu á reglugerðinni ef fyrirsjáanlegt er að ákvarðanir um hugsanlegar breytingar á verðtryggingarákvæðum reglugerðarinnar muni dragast.

Loks er kvartað yfir því að 6. gr. laga nr. 7/1987 mismuni mönnum með ólögmaetum hætti. Ráðuneytið telur að svo sé ekki og vill jafnframt benda á að þegar ákvæði 6. gr. eru virt verður einnig að líta til 5. gr. laganna sem kveður á um rétt til endurráðningar og uppsagnarfrest. Að öðru leyti telur ráðuneytið það ekki sitt hlutverk að meta stjórnskipulegt gildi laganna.

Hjálágt er reglugerð fyrir sjóðinn frá 1974 og ljósrit úr fundargerðarbók sjóðsins.“

Með bréfi, dags. 8. nóvember 1994, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við ofangreint bréf fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér 17. nóvember 1994.

IV.

Hinn 1. júní 1995 ritaði ég formanni stjórnar Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbanka Íslands bréf, þar sem þá hafði verið skipuð stjórn fyrir eftirlaunasjóðinn, og beindi því til stjórnarinnar, að hún skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, er málið snertu, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Sérstaklega fór ég fram á, að stjórnin skýrði viðhorf sitt til þess þáttar í kvörtun A, sem varðar hækkan vaxta á skuldabréfum.

Með bréfi, dags. 31. júlí 1995, er barst mér 8. ágúst 1995, svaraði stjórn eftirlaunasjóðsins bréfi mínu. Er svar sjóðstjórnar svohljóðandi:

„Stjórnin hefur látið kanna breytingar á vaxtakjörum hjá þeim sem hætt hafa í bönkunum eftir 1. maí 1987. Í ljós hefur komið að nokkur misbrestur hefur orðið á því að samræmis hafi verið gætt við breytingar á vöxtum. Stjórnin telur vafasamt að unnt sé að hækka vexti nú hjá þeim sem vextir voru ekki hækkaðir hjá þegar þeir létu af störfum. Til þess að gæta samræmis hefur stjórnin því ákveðið að lækka vexti í 3,5% hjá þeim sem nú greiða hærri vexti og hættu eftir 1. maí 1987.

Ákvörðun þessi tekur m.a. til [A] og verða því vextir lækkaðir á skuldabréfi hans í samræmi við ofangreint.

Stjórnin telur ekki efni til að tjá sig um önnur atriði í kvörtun [A].“

Með bréfi, dags. 9. ágúst 1995, gaf ég A kost á því að gera þær athugasemdir í tilefni af fyrrgreindu bréfi stjórnar eftirlaunasjóðsins, sem hann teldi ástæðu til. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 11. ágúst 1995. Tekur A fram, að svarbréf stjórnar eftirlaunasjóðsins sýni, að rangar séu staðhæfingar viðskiptaráðuneytisins í bréfi, dags. 10. júlí 1990, til hans, og fjármálaráðuneytisins í bréfi, dags. 31. október 1994, til mín í tilefni af kvörtun A um að vaxtahækkunar hafi verið almenn regla. Með þeim greiðslum, sem hann hafi innt af hendi á árabílinu 1989–1991, telur A sig hafa skaðast um 144.190 kr. auk vaxta frá því að greiðslur voru inntar af hendi.

V.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 24. nóvember 1995, segir:

„Kvörtun A er í meginatriðum í fimm liðum. Í fyrsta lagi varðar kvörtun hans það, að vextir á skuldabréfum, sem Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbanka Íslands er kröfuhafi að, hafi verið hækkaðir. Í öðru lagi tekur kvörtun A til þess, að engin stjórn hafi verið skipuð fyrir eftirlaunasjóðinn þrátt fyrir fyrirsmáli í lögum nr. 7/1987, um stofnun hlutafélagabanka um Útvegsbanka Íslands. Í þriðja lagi varðar kvörtun A reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, er tók gildi 1. janúar 1983, og lýtur þessi þáttur kvörtunarinnar bæði að efni reglugerðarinnar svo og því, að reglugerðin hafi hvorki verið staðfest af fjármálaráðuneytinu né birt í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 7. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Í fjórða lagi kvartar A yfir því, að ekki hafi verið gætt þeirrar lagaskyldu, sem mælt sé fyrir um í 4. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1987, að setja nýja og endurskoðaða reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands. Í fimmta lagi telur A, að ákvæði 6. gr. laga nr. 7/1987 mismuni mönnum með ólög-mætum hætti. Hér á eftir mun ég fjalla um hvern þátt í kvörtun A fyrir sig.

1.

A hefur fært þau rök fyrir þeim þætti kvörtunar sinnar, sem lýtur að hækkun vaxta af skuldabréfum, að sú ákvörðun hafi ekki verið tekin af bærum aðila, þar sem ekki hafi verið skipuð stjórn fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, svo sem boðið sé í lögum nr. 7/1987. Þá hafi ekki verið til staðar efnislegar forsendur til að hækka vextina, þar sem Útvegsbanki Íslands hafi verið lagður niður. Heimild til vaxtahækkunar hafi meðal annars verið bundin við, að menn hættu störfum hjá Útvegsbankanum. Sökum þess að bankinn var lagður niður og uppsagna, sem af því leiddu samkvæmt lögum, hafi menn hætt störfum af ástæðum, sem þeim verði ekki um kennt. Forsendur til beitingar heimildar ákvæðis um vaxtahækkun séu því ekki fyrir hendi. Þá telur A, að mönnum hafi verið mismunað að því er varðar þessar vaxtahækkunar.

Eins og fram kemur í bréfi stjórnar eftirlaunasjóðsins til mín, dags. 31. júlí 1995, hefur stjórnin látið kanna breytingar á vaxtakjörum hjá þeim, sem hætt hafa störfum eftir 1. maí 1987. Sú könnun hafi leitt í ljós, að nokkur misbrestur hafi orðið á því, að samræmis hafi verið gætt við vaxtabreytingar. Til þess að gæta samræmis hafi stjórnin ákveðið að lækka vexti hjá þeim, sem nú greiða hærri vexti og hættu eftir 1. maí 1987, enda telur stjórnin vafasamt, að unnt sé að leiðrétta ósamræmið með vaxtahækkun hjá þeim, sem ekki sættu henni, er þeir létu af störfum.

Með skírskotun til fyrrgreindrar ákvörðunar stjórnar eftirlaunasjóðsins um leiðréttingu vaxta, tel ég ekki ástæðu til frekari afskipta minna af því kvörtunarefni, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Ég tek fram, að í áliti þessu er ekki tekin afstaða til hugsanlegs endurkröfuréttar A vegna þegar greiddra vaxta.

2.

A kvartar yfir því, að ekki hafi verið skipuð stjórn fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, svo sem boðið sé í lögum nr. 7/1987, um stofnun hlutafélagbanka um Útvegsbanka Íslands. Í svarbréfi sínu til mín, dags. 31. október 1994, vísar fjármálaráðuneytið til skýringa í bréfi sínu til mín, dags. 26. nóvember 1993, vegna kvörtunar A frá 13. apríl 1993, sbr. hér að framan. Í þessu bréfi fjármálaráðuneytisins kemur fram, að á árinu 1987 hafi fulltrúi ráðuneytisins verið tilnefndur í sjóðstjórnina í samræmi við ákvæði 6. gr. laga nr. 7/1987. Hins vegar tekur ráðuneytið fram, að svo virðist sem aldrei hafi verið gengið endanlega frá skipun stjórnarinnar. Er tekið undir það, sem fram kemur í bréfi viðskiptaráðuneytisins til mín, dags. 27. ágúst 1993, vegna fyrrgreindrar kvörtunar A, að engin virk stjórn hafi verið í sjóðnum á síðustu árum. Vegna þessarar skýringar fjármálaráðuneytisins er nauðsynlegt að taka upp orðrétt þann hluta úr bréfi viðskiptaráðuneytisins, sem fjármálaráðuneytið vísar til. Þar segir:

„Þannig mun hafa tekist til með tilnefningu fulltrúa í stjórn sjóðsins að fjármálaráðherra tilnefndi starfsmann fjármálaráðuneytisins í stjórnina, sem á síðustu misserum hefur dvalið erlendis á vegum ráðuneytisins og ekki hefur verið tilnefndur fulltrúi í hans stað. Hefur af því leitt að í raun hefur engin virk stjórn verið fyrir eftirlaunasjóðinn á síðustu misserum og hefur bankaeftirlit Seðlabanka Íslands, sem nú hefur með hendi eftirlit með lífeyrissjóðum, nýlega gert athugasemd við þetta.“

Samkvæmt 1. gr. reglugerðar, um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, er tók gildi 1. janúar 1983, skyldi stjórn sjóðsins skipuð þremur mönnum, formanni bankaráðs, einum bankastjóra, völdum af bankastjórn, og hinum þriðja, kosnum af sjóðfélögum til þriggja ára í senn. Í 4. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1987, um stofnun hlutafélagbanka um Útvegsbanka Íslands, er mælt svo fyrir, að eftir gildistöku laganna skuli reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands endurskoðuð með tilliti til þeirra breytinga, sem leiðir af lögunum. Fjármálaráðherra skuli tilnefna einn fulltrúa í stjórn sjóðsins í stað formanns bankaráðs og eins bankastjóra Útvegsbanka Íslands, uns endurskoðun reglugerðar um sjóðinn sé lokið, en við þá endurskoðun skuli við það miðað, að stjórn sjóðsins verði framvegis skipuð jafnmörgum mönnum frá fjármálaráðherra og þeim, sem greitt hafa til sjóðsins. Í 1. gr. endurskoðaðrar reglugerðar fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, sem staðfest var af fjármálaráðuneytinu 6. desember 1994, er mælt svo fyrir, að stjórn sjóðsins skuli skipuð tveimur fulltrúum fjármálaráðherra og tveimur fulltrúum sjóðfélaga. Fjármálaráðherra tilnefnir formann sjóðstjórnar. Noti sjóðfélagar ekki rétt sinn til að velja menn í stjórn, tilnefnir fjármálaráðherra menn í stað þeirra, svo að hún verði fullskipuð.

Fram hefur komið af hálfu viðskiptaráðuneytis og fjármálaráðuneytis, sbr. einkum bréf ráðuneytanna til mín, dags. 27. ágúst 1993 og 26. nóvember 1993, að engin virk stjórn hafi verið í Eftirlaunasjóði starfsmanna Útvegsbanka Íslands um nokkurt árabíl. Eins og skýrt kemur fram í 4. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1987, bar að ganga frá nýrri skipan sjóðstjórnar, uns endurskoðun á reglugerð fyrir eftirlaunasjóðinn væri lokið. Ráðuneytunum ber ekki saman í skýringum sínum um það, hvað hafi valdið því, að ekki tókst að koma á starfhæfri stjórn fyrir sjóðinn þrátt fyrir sérstök lagafyrirmæli um skipun stjórnar fyrir tímenn frá því að lögin tóku gildi og þar til endurskoðun reglugerðar fyrir sjóðinn væri lokið. Samkvæmt endurskoðaðri reglugerð skyldi enn breyta fyrirkomulagi sjóðstjórnar, sbr. fyrrgreint ákvæði laga nr. 7/1987. Svo virðist þó sem þetta hafi að einhverju leyti stafað af því, að úr hömlu dróst, að endurskoðun reglugerðar fyrir sjóðinn yrði lokið og hún staðfest. Þegar litið er til þess, hversu forræði fjármálaráðuneytisins á málefnum eftirlaunasjóðsins er

háttað samkvæmt lögum nr. 7/1987, og jafnframt að málefni lífeyrissjóða ber undir það ráðuneyti samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, tel ég, að fjármálaráðuneytið hafi átt að sjá til þess, að málefnum eftirlaunasjóðsins væri stýrt af sjóðstjórn að lögum. Þar sem nú hefur verið gengið frá skipan stjórnar eftirlaunasjóðsins samkvæmt ákvæðum endurskoðaðrar reglugerðar fyrir hann, sé ég ekki ástæðu til frekari umfjöllunar um þennan þátt kvörtunarinnar.

3.

Að því er snertir reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, er tók gildi 1. janúar 1983, þá lýtur kvörtun A annars vegar að því, að reglugerð þessi hafi hvorki verið staðfest af fjármálaráðuneytinu né birt í B-deild Stjórnartíðinda, og hins vegar að því, að samkvæmt efni sínu mismuni reglugerðin sjóðfélögum.

Að því er fyrri þáttinn áhrærir er viðurkennt af hálfu fjármálaráðuneytisins, sbr. svarbréf þess til mín, dags. 31. október 1994, að reglugerðin hafi ekki verið staðfest af ráðuneytinu svo sem ákvæði laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrissjóðs, mæla fyrir um. Því er haldið fram af fjármálaráðuneytinu, að ekki skipti þó máli fyrir gildi reglugerðarinnar, þótt staðfestingin hafi farist fyrir. Þá kemur fram af hálfu fjármálaráðuneytisins, að aldrei hafi tíðkast, að reglugerðir fyrir lífeyrissjóði væru birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Sú reglugerð, sem hér um ræðir, var undirrituð af stjórn Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbanka Íslands. Á þeim tíma, sem reglugerð þessi var sett, voru ákvæði um staðfestingu fjármálaráðuneytisins á reglugerðum fyrir lífeyrissjóði á tveimur stöðum í löggjöfinni, annars vegar í 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrissjóðs, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 194/1981, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrissjóðs, og hins vegar í 1. tölul. D-liðs 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. reglugerðarákvæði, er sett voru á grundvelli hliðstæðra ákvæða í eldri skattalöggjöf. Síðarnefnda lagaákvæðið var fellt úr gildi með 4. gr. laga nr. 49/1987, um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og eftir það hefur staðfesting fjármálaráðuneytisins á reglugerðum fyrir lífeyrissjóði einvörðungu byggst á 2. gr. laga nr. 55/1980. Þá má geta þess, að í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 27/1991, um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða, er gengið út frá því, að lífeyrissjóðir starfi eftir staðfestum reglugerðum.

Samkvæmt fyrrgreindum lagaákvæðum var og er fjármálaráðuneytinu skylt að sjá til þess, að lífeyrissjóðir starfi eftir reglugerðum, staðfestum af því. Áskilnað laga um staðfestingu fjármálaráðuneytisins á reglugerðum fyrir lífeyrissjóði verður að skilja svo, að ráðuneytinu beri að synja um staðfestingu á slíkum reglugerðum, ef það telur ákvæði þeirra stríða gegn lögum eða öðrum réttarreglum. Því ber ráðuneytinu að kanna, hvort ákvæði slíkra reglugerða séu í samræmi við lög og aðrar réttarreglur. Staðfesting ráðuneytisins á reglugerðum lífeyrissjóða er sérstök stjórnvaldsákvörðun og samkvæmt framansögðu felst í staðfestingunni veigamikill öryggisþáttur í skipan og starfsemi lífeyriskerfis hér á landi. Að mínum dómi verður að sjá tryggilega fyrir því, að lífeyrissjóðir starfi samkvæmt staðfestum reglugerðum. Ekkert kemur fram um það af hálfu fjármálaráðuneytisins í bréfi þess, dags. 31. október 1994, hvað hafi valdið því, að staðfesting á reglugerð fyrir umræddan eftirlaunasjóð fórst fyrir. Vegna framangreindrar lagaskyldu sinnar ber fjármálaráðuneytið stjórnarframskiptum ábyrgð á því, að starfsemi lífeyrissjóðanna sé að þessu leyti í samræmi við lög. Hinn 6. desember 1994 staðfesti fjármálaráðuneytið reglugerð fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, er var endurskoðuð reglugerð samkvæmt fyrrmælum í 4. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1987, um stofnun hlutfélagsbanka um Útvegsbanka Íslands, sbr. 4. lið hér síðar. Tel ég því ekki ástæðu til frekari umfjöllunar um þennan þátt kvörtunarinnar. Af þessu tilefni tel ég hins vegar sérstaka ástæðu til að beina

því til fjármálaráðuneytisins, að sjá til þess, svo að tryggt sé, að lífeyrissjóðir starfi samkvæmt staðfestum reglugerðum.

Fjármálaráðuneytið upplýsir í bréfi sínu til mín, dags. 31. október 1994, að aldrei hafi tíðkast að staðfestar reglugerðir fyrir lífeyrissjóði væru birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Þótt ekki komi það sérstaklega fram í þessu bréfi ráðuneytisins, þá mun málum hafa verið svo háttað, að alls engin birting hefur farið fram á slíkum reglugerðum hvorki á þeim í heild sinni né á meginefni þeirra og engar opinberar tilkynningar birtar um að staðfesting slíkra reglugerða hafi farið fram.

Um birtingu í B-deild Stjórnartíðinda er fjallað í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, sbr. 1. gr. laga nr. 95/1994, um breytingu á þeim lögum. Málsgrein þessi er svohljóðandi:

„Í B-deild Stjórnartíðinda skal birta reglugerðir, erindisbréf, samþykktir og auglýsingar, sem gefnar eru út eða staðfestar af ráðherra, umburðarbréf, ákvarðanir og úrlausnir ráðuneyta, sem almenna þýðingu hafa, veitingar opinberra starfa og lausn frá þeim, er handhafi æðsta framkvæmdarvalds eða ráðherra fer með, reikninga sjóða, ef svo er mælt í staðfestum skipulagsákvæðum þeirra, úrslit alþingiskosninga, skrá yfir félög, firmu og vörumerki, sem tilkynnt hafa verið á árinu, heiðursmerki, nafnbætur og heiðursverðlaun, sem ríkisstjórnin veitir. Einnig skal þar birta reglur sem opinberum stjórnvöldum og stofnunum, öðrum en ráðuneytum, er falið lögum samkvæmt að gefa út.“

Sökum staðfestingar ráðherra á reglugerðum fyrir lífeyrissjóði samkvæmt lagaákvæðum um það efni, sem fyrr er getið, tel ég ótvírætt samkvæmt berum orðum 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, sbr. hér að ofan, að borið hafi að birta slíkar reglugerðir í B-deild Stjórnartíðinda og að ekki skipti máli um þá birtingarskyldu, þótt reglugerðir þessar feli ekki í sér almenn stjórnvaldsfyrirmæli í venjulegum skilningi. Ekki kemur fram af hálfu fjármálaráðuneytisins, á hverju það hafi byggt það sjónarmið sitt, að ekki bæri að birta staðfestar reglugerðir fyrir lífeyrissjóði.

A telur, að ákvæði reglugerðar fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, er tók gildi 1. janúar 1983, sem binda réttindi sjóðfélaga við lágmarksiðgjaldagreiðslutíma, þ. e. 6 og 15 ár, fái ekki staðist, þar sem þau feli í sér slíka mismunun, að þau fari í bága við stjórnarskrárvarða vernd eignarréttinda. Eins og fyrr segir, var reglugerð þessi ekki sérstaklega staðfest af fjármálaráðuneytinu, eins og lög stóðu til. Hinn 6. desember 1994 staðfesti fjármálaráðuneytið loks reglugerð fyrir eftirlaunasjóðinn. Í 7. gr. þeirrar reglugerðar er tekið fram, að um þau atriði, sem ekki er kveðið á um í reglugerðinni, þ. m. t. réttindi sjóðfélaga, fari eftir því, sem við á samkvæmt reglugerð þeirri, sem tók gildi 1. janúar 1983. Skuli sú reglugerð fylgja reglugerðinni sem viðauki. Í þessu felst, að reglugerð sú, sem gildi tók 1. janúar 1983, og hefur að geyma hin umdeildu ákvæði, hefur hlotið staðfestingu fjármálaráðuneytisins hinn 6. desember 1994. Eru því efni til, að ég athugi, hvort rétt hafi verið af fjármálaráðuneytinu að staðfesta reglugerðina að hinum umdeildu ákvæðum óbreyttum.

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 31. október 1994, kemur fram, að venja hafi verið að breyta reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands til samræmis við reglugerð fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans. Í reglugerð fyrir þann eftirlaunasjóð, sem tók gildi 1. janúar 1982, voru ákvæði, sem bundu réttindi sjóðfélaga við ákveðinn iðgjaldagreiðslutíma, hliðstæð hinum umdeildu ákvæðum í reglugerðum fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands. Í reglugerð fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans, er gildi frá 1. janúar

1988, eru öll ákvæði af þessum toga afnumin, nema réttur til makalífeyris er bundinn við 12 mánaða lágmarksiðgjaldgreiðslutíma.

Það er út af fyrir sig rétt, sem fram kemur í fyrrgreindu bréfi fjármálaráðuneytisins, að ákvæði af þessu tagi eru ekki óþekkt í lögum og reglugerðum fyrir lífeyrissjóði, sbr. meðal annars 1. mgr. 17. gr. laga nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum, og ákvæði í lögum nr. 16/1965, um Lífeyrissjóð hjúkrunarkvænna. Ég tel hins vegar, með sérstöku tilliti til þeirrar leiðsagnar, sem fjármálaráðuneytið upplýsir, að reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans hafi haft fyrir reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, að ráðuneytinu hafi borið að kanna það sérstaklega, áður en það staðfesti reglugerð fyrir síðarnefnda sjóðinn með hinum umdeildu ákvæðum óbreyttum, hvort þær róttæku breytingar, sem urðu á hliðstæðum ákvæðum í reglugerð fyrir fyrrnefnda sjóðinn með reglugerð frá 1988, gæfu tilefni til þess, að ákvæði þessi yrðu endurskoðuð að því er varðar reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands. Þá ályktun verður að draga af svari fjármálaráðuneytisins, miðað við málsatvik, að ekki hafi verið hugað að þessu. eru það tilmæli mín, að fjármálaráðuneytið taki þennan þátt málsins upp sérstaklega og kanni, hvort efni séu til þess, að það gangist fyrir því, að hin umdeildu ákvæði verði samræmd ákvæðum reglugerðar um Eftirlaunasjóð starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans.

4.

Lög nr. 7 frá 18. mars 1987, um stofnun hlutafélagsbanka um Útvegsbanka Íslands, tóku gildi hinn 19. mars 1987. Í 1. másl. 4. mgr. 6. gr. laganna segir svo: „Eftir gildistöku laga þessara skal reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands endurskoðuð með tilliti til þeirra breytinga sem leiðir af lögum þessum.“ Eins og fram kemur í 2. lið hér að framan, var endurskoðuð reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands loks staðfest hinn 6. desember 1994. Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 6. desember 1994, til Íslandsbanka hf. vegna staðfestingar reglugerðarinnar segir meðal annars svo: „Ráðuneytið hefur nú ákveðið að staðfesta nýja reglugerð fyrir sjóðinn. Í reglugerðinni er að finna ný ákvæði um stjórn, skipulag og ávöxtun á fé sjóðsins. Að öðru leyti er gert ráð fyrir því að um starfsemi sjóðsins, þ. m. t. réttindi sjóðfélaga, fari skv. reglugerðinni frá 1983 eftir því sem við á sbr. og 6. gr. laga nr. 7/1987. Þetta þýðir að í reglugerð þeirri sem nú er staðfest er ekki gert ráð fyrir breytingum á ákvæðum reglugerðarinnar frá 1983 um verðtryggingu.“

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 31. október 1994, koma fram nokkrar skýringar á því, hvers vegna dróst að gengið yrði frá endurskoðaðri reglugerð fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands jafnframt því sem ráðuneytið vísar til bréfs síns til mín, dags. 26. nóvember 1993, um skýringar á þessu, þar sem meðal annars er vísað til bréfs viðskiptaráðuneytisins til mín, dags. 27. ágúst 1993. Í síðastnefndu bréfi kemur fram, að þáverandi viðskiptaráðherra hafi skipað nefnd til að endurskoða reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, er skilað hafi álit til ráðherrans hinn 10. desember 1987. Það álit hafi verið framsent fjármálaráðherra 2. febrúar 1988. Tekið er fram í bréfinu, að fjármálaráðuneytið hafi sent reglugerðardrögin til umsagnar tryggingarstærðfræðings, sem gert hafi athugasemdir við þau, er orðið hafi til þess, að fjármálaráðuneytið frestaði staðfestingu á reglugerðinni og standi sú frestun enn. Er síðastnefnd atburðarás staðfest í bréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 26. nóvember 1993, þar sem fram kemur, að unnið sé að nýrri reglugerð, er ráðgert sé að staðfesta í desember 1993. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 31. október 1994, kemur fram, að síðar hafi frekari tafir orðið á staðfestingu vegna beiðni fulltrúa fyrrverandi starfsmanna bankans, sem haft hafi hug á því að auka verðtryggingarrétt, er þeir hafi talið óheppilegt að gera,

meðan á viðræðum staði milli Íslandsbanka hf. og Sambands íslenskra bankamanna um lífeyrismál.

Það er út af fyrir sig rétt, að lífeyrisréttur samkvæmt reglum fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands getur haft þýðingu fyrir fleiri en sjóðfélaga, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1987, auk þess sem lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisbankanna geta almennt haft þýðingu fyrir starfsmenn einkabanka, sbr. meðal annars í þeim efnum dóm Félagsdóms frá 22. apríl 1992 (Íslandsbanki hf. gegn Sambandi íslenskra bankamanna). Þetta réttlætir þó engan veginn, að ekki hafi verið gengið frá endurskoðaðri reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands samkvæmt beinum fyrirmælum í 4. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1987, fyrr en liðið var hátt á áttunda ár frá því að lögin öðluðust gildi. Þar sem endurskoðuð reglugerð hefur nú loksins verið sett, eru ekki efni til frekari umfjöllunar um þetta af minni hálfu.

Þá verður ekki hjá því vikist að gera athugasemd við frágang þeirrar endurskoðuðu reglugerðar, sem fjármálaráðuneytið staðfesti 6. desember 1994. Í 7. gr. reglugerðar þessarar, sem er í átta greinum, er tekið fram, að um þau atriði, sem ekki er kveðið á um í reglugerðinni, þ. á m. réttindi sjóðfélaga, fari eftir því sem við á samkvæmt reglugerð þeirri, er tók gildi 1. janúar 1983. Skuli sú reglugerð fylgja reglugerðinni sem viðauki og jafnframt skuli 6. gr. laga nr. 7/1987 vera viðauki við reglugerðina. Er reglugerðinni frá 1983 skeytt sem viðauka I við reglugerðina og téðu lagaákvæði sem viðauka II. Þessi háttur fjármálaráðuneytisins á endurskoðun reglugerðarinnar er að mínum dómi ekki í samræmi við vandaða stjórnisýsluhætti. Beini ég því til fjármálaráðuneytisins að vanda betur frágang reglugerðarinnar að þessu leyti við fyrstu hentugleika og ekki síðar en í tilefni af næstu breytingu á henni.

5.

Loks lýtur kvörtun A að því, að ákvæði laga nr. 7/1987 mismuni mönnum svo, að ekki fái staðist samkvæmt jafnræðisreglum stjórnarskrárinnar. Bendir A á 6. gr. laganna, er feli í sér, að skyldur ríkissjóðs séu meiri við þá starfsmenn Útvegsbanka Íslands, er skylt hafi verið að endurráða, en þá sem óskylt hafi verið að ráða og hafi ekki verið endurráðnir.

Í tilefni af þessum þætti kvörtunarinnar bendi ég á, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er hlutverk umboðsmanns að hafa eftirlit með stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga. Af því leiðir, að umboðsmanni er almennt ekki ætlað að hafa afskipti af lögum og löggjafarstarfi Alþingis. Af þessum ástæðum mun ég ekki fjalla frekar um þetta umkvörtunarefni A.

VI.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ekki sé tilefni til að fjalla frekar um þann þátt kvörtunar A, sem varðar hækkun vaxta af skuldabréfum, þar sem yfirlýsing stjórnar Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbanka Íslands um leiðréttingu á þessu liggur fyrir.

Þá tel ég, að óhæfilegur dráttur hafi orðið á því, að komið yrði á starfhæfri stjórn fyrir eftirlaunasjóðinn og að gengið yrði frá nýrri og endurskoðaðri reglugerð fyrir hann í samræmi við fyrirmæli laga nr. 7/1987. Þar sem hvorttveggja er loks komið í höfn, tel ég ekki ástæðu til frekari umfjöllunar um þessa þætti kvörtunarinnar.

Ég álít aðfinnsluvert, að fjármálaráðuneytið skyldi ekki sjá til þess, að reglugerðin frá 1983 fyrir eftirlaunasjóðinn yrði staðfest af ráðuneytinu, og af því tilefni tel ég ástæðu til að beina því til fjármálaráðuneytisins, að það tryggi að lífeyrissjóðir starfi samkvæmt staðfestum reglugerðum.

Þá er það skoðun mín, að staðfestar reglugerðir fyrir lífeyrissjóði beri samkvæmt 1.

mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, að birta í B-deild Stjórnartíðinda.

Að því er varðar efni reglugerðar fyrir eftirlaunasjóðinn með tilliti til ákvæða um lágmarksiðgjaldagreiðslutíma (verðtryggingarákvæði) tel ég ástæðu til að fjármálaráðuneytið hafi forgöngu um athugun á því, hvort efni séu til þess að samræma þau ákvæði ákvæðum í reglugerð fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans.

Frágangur endurskoðaðrar reglugerðar fyrir Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands, er staðfest var 6. desember 1994, er að mínum dómi ekki vandaður og beini ég því til fjármálaráðuneytisins að bæta úr því.

Ætluð mismunun í lögum nr. 7/1987 gefur ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar af minni hálfu, enda lýtur sá þáttur kvörtunarinnar að löggjafarstarfi Alþingis.“

VII.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við fjármálaráðherra, að ráðuneyti hans upplýsti hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu álitinu. Svar fjármálaráðuneytisins, dags. 2. maí 1996, hljóðar svo:

„Í kjölfar álits yðar tók ráðuneytið þá ákvörðun að birta framvegis allar reglugerðir lífeyrissjóða í B-deild stjórnartíðinda og hafa nú þegar nokkrar reglugerðir verið birtar þar. Ekki hafa verið teknar ákvarðanir um önnur atriði sem fjallað er um í álitinu yðar en þau atriði eru til skoðunar í ráðuneytinu.“

12.0. Lyfsalar.

12.1. Lyfjalög. Ávísun lyfja. Vörumerki. Samkeppnislög. Lagaheimild reglugerðar. (Mál nr. 870/1993 og mál nr. 978/1993)

Í tilefni af kvörtunum tveggja lyfjafyrirtækja yfir setningu reglugerðar nr. 281/1992, um (11.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988 og túlkun og framkvæmd reglugerðarinnar, tók umboðsmaður til athugunar ákvæði reglugerðarinnar um afgreiðslu samheitalyfja. Byggðist kvörtun fyrirtækjanna á því, að í reglugerðarákvæðunum væri gert ráð fyrir að lækna notuðu sérheiti, þ.e. vörumerki, sem samheiti fyrir flokk lyfja, og fælist í þessu brot á vörumerkjarétti. Niðurstaða umboðsmanns var að fyrirmæli reglugerðarinnar brytu naumast gegn rétti lyfjaframleiðanda samkvæmt 4. gr. laga nr. 47/1968, um vörumerki, eða 25. gr. samkeppnislaga, þar sem hvorki væri um að ræða heimildarlausu notkun vörumerkis í atvinnuskyni né villandi notkun firmanafns, verslunarmerkis eða auðkennis í skilningi 25. gr. samkeppnislaga. Taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við ákvæði reglugerðarinnar, eða afstöðu samkeppnisyrvalda til kvartana lyfjafyrirtækjanna.

Í dreifibréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um framkvæmd reglugerðarbreytinga voru þær leiðbeiningar gefnar að ef læknir gleymdi að rita S eða R á eftir ávísun hefði lyfjafræðingur heimild til að afgreiða ódýrasta samheitalyf, eins og um S merkingu væri að ræða. Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt lyfjalögum hefðu lækna, tannlækna og dýralækna einir heimild til að gefa út lyfseðla og bæru ábyrgð á ávísunum á lyf. Taldi umboðsmaður að fyrirmæli ráðuneytisins um afgreiðslu samheitalyfs í stað sérlyfs, ef fyrirmæli læknis skorti, hefðu ekki viðhlítandi stöð í lyfjalögum eða reglugerðum.

Kvörtun lyfjafyrirtækisins A hf. laut í þriðja lagi að því, að samheitalyf væru afgreidd, án þess að skráðar ábendingar væru nákvæmlega þær sömu fyrir þau lyf og sérlyf það, sem læknir hefði ávísað á. Tók umboðsmaður fram, að við þessu hefði verið brugðist af hálfu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins með útgáfu reglugerðar nr. 462/1993, um (16.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988, og væri þar mælt svo fyrir, að þegar aðgengi virks efnis væri ólíkt milli samheitalyfja, skyldi ekki breytt út frá ávísun læknis ef um endurtekna meðferð væri að ræða. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að séð yrði til þess, að upplýsingar um mismunandi aðgengi sérlyfja lægju fyrir á aðgengilegan hátt, enda væri það forsenda fyrir því að réttar ákvarðanir yrðu teknar af læknum við ávísun lyfja og lyfjafræðingum við afgreiðslu þeirra á grundvelli reglugerðar nr. 462/1993.

I.

Með bréfi, dags. 12. nóvember 1993, bar A hf., fram kvörtun vegna setningar reglugerðar nr. 281/1992, um (11.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988. Þá beindist kvörtunin að túlkun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á reglugerðinni og túlkun og framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins á tilmælum ráðuneytisins. Loks kvartaði A hf. yfir úrskurðum samkeppnisráðs og áfrýjunarnefndar samkeppnismála um lögmati reglugerðar nr. 281/1992.

II.

Málavextir eru þeir, að með 4. gr. reglugerðar nr. 281/1992 var eftirtöldu ákvæði bætt við 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988, um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu:

„Lyfjafraeðingur skal afhenda ódýrasta sérlyfið, sem inniheldur sama virka efnið (þ.e. samheitalyf), er í sama lyfjaformi og í sama styrkleika og það sérlyf, sem ávísað er enda heimili útgefandi breytingu í annað samheitalyf með því að skrifa S með hring utanum, fyrir aftan lyfið. Vilji útgefandi ekki heimila afgreiðslu ódýrasta samheitalyfs, skal hann skrifa R með hring utanum, fyrir aftan lyfið.

Útgefandi lyfseðils getur heimilað lyfjafraeðingi símleiðis að breyta ofanefndri merkingu, ef þörf krefur. Í þeim tilfellum skal stimpla lyfseðillinn með stimplinum: „Lyfseðlinum breytt í samráði við lækni.“ “

Í 7. gr. reglugerðar nr. 421/1988, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 281/1992, eru fyrirmæli um gerð lyfseðla. eru þar nákvæm fyrirmæli um, hvað koma þurfi fram á lyfseðli, en ekki getið um ofangreindar (S) eða (R) merkingar.

Í 7. gr. reglugerðar nr. 281/1992 segir: „Eftirfarandi er nýtt form lyfseðilseyðublaðs, viðauki 1, sem kemur í stað viðauka 1 í reglugerð nr. 421/1988.“ Á fyrirmynd að formi lyfseðilseyðublaðs kemur fram, að lyfseðillinn sé ógildur, ef áritununum S eða R með hring utanum sé sleppt.

Í dreifibréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, um framkvæmd reglugerðabreytinga 1. ágúst 1992, en bréfið er stílað á apótek og dagsett 30. júlí 1992, segir meðal annars:

„Hafi lækni gleymt að rita S (með hring utanum) eða R (með hring utanum) á eftir ávísun, hefur lyfjafraeðingur heimild til að afgreiða ódýrasta samheitalyf (S), vilji sjúklingur ekki fara aftur til læknis. Einnig má hafa samráð við lækni, ef það er unnt. Sé verðmunur samheitalyfja í sama styrkleika og formi innan við 10% er heimilt að sleppa breytingu.“

Í dreifibréfi Tryggingastofnunar ríkisins til lyfjabúða, dags. 25. ágúst 1993, segir:

„Komið hefur í ljós að nokkrar lyfjabúðir fara ekki alltaf að tilmælum ráðuneytisins varðandi afgreiðslu á ódýrasta samheitalyfinu þegar á lyfjaávisanirnar vantar S- eða R- merkingu. Tryggingastofnun ríkisins áskilur sér fullan rétt til að endursenda framvegis lyfseðla þá sem henni berast og augljóslega eru afgreiddir í bága við ofangreind tilmæli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins.“

III.

Kvörtun A hf. barst mér fyrst með bréfi, dags. 26. janúar 1993. Var í fyrsta lagi kvartað að yfir því, að reglugerðin bryti í bága við 4. gr. laga nr. 47/1968, um vörumerki, sbr. lög nr. 31/1984. Í öðru lagi var kvartað yfir þeirri túlkun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, sem fram kæmi í dreifibréfinu frá 30. júlí 1992, að lyfjafraeðingi væri heimilt að breyta ávísun læknis í ódýrara samheitalyf, skrifi lækni hvorki S né R fyrir aftan heiti lyfsins og sjúklingur vilji ekki fara aftur til læknis. Í þriðja lagi var kvartað yfir því, að sérlyfin Asýran og Gastran væru afgreidd sem „samheitalyf“ Zantac, án þess þó að ábendingar fyrir umrædd sérlyf væru nákvæmlega þær sömu og fyrir sérlyfið Zantac. Af hálfu A hf. var því haldið fram, að þar sem ekki komi fram á lyfseðli, hvaða ábendingu læknar hafi í huga, þegar lyfseðill er ritaður, stangist reglugerð nr. 281/1992 einnig á við ákvæði lyfjalaga nr. 108/1984.

Með bréfi, dags. 4. febrúar 1993, óskaði ég eftir gögnum málsins og skýringum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 18. febrúar 1993, og athugasemdir A hf. vegna bréfs ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 26. febrúar 1993.

Með bréfi, dags. 29. apríl 1993, skýrði ég A hf. frá því, að ég teldi nátengd þau álitamál, sem komu til úrlausnar samkvæmt lögum um vörumerki og samkeppnislögum. Væri því rétt samkvæmt meginreglu þeirri, sem 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, er byggð á, að félagið bæri þann þátt málsins, sem lyti að 25. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, undir samkeppnisráð og eftir atvikum áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Þá gerði ég A hf. grein fyrir því, að ég teldi rétt að fresta úrlausn annarra atriða, sem kvörtunin beindist að, þangað til niðurstaða hefði fengist í því máli, sökum þess hve tengd úrlausnarefnin væru.

Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála var kveðinn upp 9. nóvember 1993. Var þar staðfest niðurstaða samkeppnisráðs frá 3. ágúst 1993, en niðurstaðan var svohljóðandi:

„Samkeppnisráð er sammála niðurstöðu í umsögn Samkeppnisstofnunar um að efni kvörtunarinnar brjóti ekki í bága við 25. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 en álitur það hins vegar ekki á verksviði samkeppnisyfirvalda að meta hvort þetta brjóti lög um vörumerki nr. 47/1968.“

Í forsendum úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála segir:

„Fyrirgreind reglugerð nr. 421/1988 og breyting á henni nr. 281/1992 er sett með stoð í 16. og 17. gr. lyfjalaga nr. 108/1984. Það kerfi sem reglugerð nr. 281/1992 gerir ráð fyrir um meðferð lyfseðla og afhendingu sérlyfja samkvæmt þeim styðst því við lagaheimild sem er sett formlega með stjórnskipulegum hætti. Óumdeilt er að fyrirgreind framkvæmd á afgreiðslu sérlyfja og ávisun þeirra fór fram samkvæmt þessari lagaheimild og í samræmi við ákvæði hennar. Samkeppnislögin nr. 8/1993 breyta ekki þessari skipan. Af því leiðir að 25. gr. samkeppnislaga á ekki við í máli þessu. Ennfremur er fallist á þá niðurstöðu samkeppnisráðs að það eigi ekki undir samkeppnisyfirvöld að skera úr um hvort umrædd reglugerð kunnri að vera ósamrýmanleg vörumerkjalögum.“

Að þessari niðurstöðu fenginni leitaði A hf. til mín að nýju með bréfi, dags. 12. nóvember 1993. Var þá einnig kvartað yfir þeirri framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins, samkvæmt ofangreindu dreifibréfi hennar frá 25. ágúst 1993, að endursenda lyfseðla og neita endurgreiðslu, ef apótek færu ekki að tilmælum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Með bréfi, dags. 2. desember 1993, lýsti félagið því, að einnig væri óskað eftir áliti umboðsmanns Alþingis á úrskurði samkeppnisráðs og áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Þar sem skýringar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og gögn voru þegar fram komin, taldi ég ekki ástæðu til þess að óska eftir frekari gögnum frá ráðuneytinu, en óskaði eftir því við áfrýjunarnefnd samkeppnismála, með bréfi, dags. 16. desember 1993, að áfrýjunarnefndin léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Gögn málsins bárust mér með bréfi, dags. 31. desember 1993, en áfrýjunarnefndin taldi ekki tilefni til frekari skýringa af sinni hálfu en fram koma í úrskurði hennar.

Hinn 14. október 1994 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf, þar sem ég óskaði m.a. eftir nánari upplýsingum um skrá, sem haldin er yfir sérlyf hér á landi. Mér bárust svör ráðuneytisins með bréfi, dags. 28. október 1994. Með bréfi, dags. 22. nóvember 1994, bárust mér athugasemdir A hf. við bréf ráðuneytisins.

IV.

Í áliti mínu fjallaði ég í fyrsta lagi um ákvæði reglugerðar nr. 281/1992, í öðru lagi um úrlausn samkeppnisráðs og áfrýjunarnefndar samkeppnismála, í þriðja lagi um túlkun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á reglugerðinni, svo sem hún kemur fram í

framangreindu dreifibréfi til apóteka, í fjórða lagi um framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins, sbr. dreifibréf hennar til lyfjabúða, og í fimmta lagi um þann lið kvörtunarinnar, sem lýtur að sérlyfinu Zantac. Forsendur álitins eru svohljóðandi:

„1

Kvörtun A hf. lýtur í fyrsta lagi að því, að með 4. gr. reglugerðar nr. 281/1992 sé brotið gegn 4. gr. laga nr. 47/1968 um vörumerki.

Ákvæði 1. mgr. 4. gr. laga nr. 47/1968 er svohljóðandi:

„Vörumerkjaréttur skv. 1.–3. gr. veitir eiganda vernd gegn því, að aðrir noti heimildarlaust í atvinnuskyni vörumerki, er villst verður á og merki hans. Á þetta við um hvers konar notkun, hvort sem merkið er sett á sjálfa vöruna eða umbúðir hennar, notað í auglýsingum, verslunarbréfum eða á annan hátt, og skiptir eigi máli, hvort selja á vöruna hér á landi eða erlendis. Heimildarlaus munnleg notkun merkisins er og bönnuð.“

Í 1.–3. gr. vörumerkjalaga er meðal annars að finna það ákvæði, að með skráningu vörumerkis, eða fyrir markaðsfestu, geti atvinnurekendur öðlast einkarétt til þess að nota vörumerki sem sérstök auðkenni fyrir vörur, verk eða þjónustu, er þeir hafi til sölu í atvinnureksti sínum (vörumerkjaréttur).

Í kvörtun A hf. er á því byggt, að í þeim reglugerðarákvæðum, sem kvörtunin lýtur að, sé gert ráð fyrir að lækna skuli nota sérheiti, þ.e. vörumerki, sem samheiti fyrir flokk lyfja, þegar þeir skrifa lyfseðla. Í þessu felist brot á vörumerkjarétti. Hefur A hf. vísað til greinargerðar [. . .], héraðsdómslögmanns, til stuðnings þessu sjónarmiði.

Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 18. febrúar 1993, segir meðal annars um þetta atriði:

„Ráðuneytið fær ekki séð að það að læknir skrái við viðkomandi lyfjaheiti bókstafinn S með hring utanum fyrir aftan heiti lyfsins geri það að verkum að notkun heitis lyfsins brjóti í bága við vörumerkjalöggjöf á sama tíma og skráning viðkomandi heitis með bókstafnum R með hring utanum aftan við sé heimil. Ráðuneytið telur því að túlkun sú, sem fram kemur í álitserð [. . .] hdl. hvað þetta varðar sé of þröng.[. . .]

Ráðuneytið telur einnig rétt að fram komi að fyrirkomulag af þessu tagi tíðkast víða um heim, með mismunandi útfærslu í framkvæmd. Ráðuneytinu er ekki kunnugt um að nokkurs staðar hafi því verið haldið fram fyrir en nú hér á landi að með þessu sé verið að brjóta ákvæði vörumerkjalaga.“

A hf. hefur, svo sem að framan greinir, borið það undir yfirvöld samkeppnismála, hvort með framangreindum reglugerðarákvæðum sé brotið gegn ákvæðum laga nr. 47/1968 um vörumerki og 25. gr. samkeppnislaga um óheimila notkun firmanafns, verslunarmerkis o.þ.h.

Ákvæði 25. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er svohljóðandi:

„Óheimilt er að nota í atvinnustarfsemi firmanafn, verslunarmerki eða því líkt sem sá hefur ekki rétt til er notar eða rekur atvinnu undir nafni sem gefur villandi upplýsingar um eignarétt eða ábyrgð atvinnurekanda. Enn fremur er sérhverjum bannað að nota auðkenni, sem hann á tilkall til, á þann hátt að leitt geti til þess að villst verði á því og öðru einkenni sem annað fyrirtæki notar með fullum rétti.“

Í umsögn Samkeppnisstofnunar, sem kemur fram í bréfi hennar til A hf., dags. 16. ágúst 1993, segir meðal annars um skýringu á 25. gr. samkeppnislaga:

„Ákvæðið bannar ekki að aðrir en þeir sem t.d. hafa vörumerkjarétt nefni eða riti viðkomandi vörumerki ef það er gert þannig að ekki er gefið í skyn að viðkomandi eigi viðkomandi vörumerki eða heiti.

Í athugasemdum við lagafrumvarpið segir um 25. gr. m.a. „Þrátt fyrir aukna sér- löggjöf á þessu sviði er enn þörf á því að hafa almenna samkeppnisreglu um vernd auðkenna. Ákvæðið hefur að geyma almennt bann við því að nota auðkenni sem annar á (firmanafn, verslunarmerki eða því um líkt). Réttur til þessara auðkenna getur hvílt á sérlöggjöf, t.d. lögum um vörumerki, nr. 47/1968, lögum um verslunarskrár, firmu og prókúruumboð, nr. 42/1903, lögum um gæðamerki, nr. 89/1935, breyting með lögum nr. 47/1968, VIII. kafli. En ákvæði þessarar greinar skipta máli um viðbótar- vernd þá sem ofangreind sérlög veita auðkennum.“

25. gr. laga nr. 8/1993 er samkvæmt framansögðu til uppfyllingar á sérlögum.

Í kvörtuninni er því haldið fram að það brjóti í bága við 25. gr. laga nr. 8/1993 að heimila læknum að nota á lyfseðla verslunarmerki frá [. . .] með ákveðnu merki, S, þegar önnur lyf eru afgreidd. Reglugerðin skyldar lyfjafræðinga til að afgreiða ódýr- asta samheitalyf ef merkið S er við ákveðið sérlyf sem læknir samkvæmt lyfseðli ávís- ar á.

Samkvæmt reglugerðinni, nr. 281/1992, skal lyfseðill með ákveðnu merki bera með sér að afgreiða skuli ódýrasta samheitalyfið hver sem framleiðandinn er þó að ákveðið heiti lyfs sé ritað á lyfseðil. Á lyfseðlinum sjálfum koma fram skýringar á því hvað bókstafirnir „S“ og „R“ tákna. Ekkert er á lyfseðlinum sem gerir það að verk- um að villt sé um hver hafi eignarétt á lyfinu, heiti þess, verslunarmerki eða auðkenn- um. Þó svo að nafn eða heiti sérlyfs [. . .] sé ritað á lyfseðil auk sérstakrar merkingar er ekki verið að gefa til kynna að lyfið sem afgreitt er sé í eigu sama framleiðanda.

Ekki verður því séð af framansögðu að efni kvörtunarinnar brjóti í bága við 25. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, eða það sé á verksviði samkeppnisyfirvalda að meta hvort þetta brjóti lög um vörumerki nr. 47/1968.

Jafnframt er hér bent á að það er ekki á valdsviði samkeppnisráðs að breyta ákvæðum lyfjareglugerðar.“

Yfirvöld samkeppnismála hafa samkvæmt framansögðu komist að þeirri niðurstöðu, að sú notkun sérlyfjaheitis, sem kvartað er yfir, brjóti ekki gegn 25. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 eða, eins og greinir í niðurstöðu áfrýjunarnefndar samkeppnismála, að 25. gr. laga nr. 8/1993 eigi ekki við. Þá er það niðurstaða samkeppnisráðs og áfrýjunarnefndar sam- keppnismála, að það eigi ekki undir samkeppnisyfirvöld að skera úr því, hvort umrædd reglugerð kunni að vera ósamrýmanleg vörumerkjälögum.

Það er skoðun mín, að fyrirmæli 4. gr. reglugerðar nr. 281/1992 brjóti naumast rétt lyfjaframleiðanda samkv. 4. gr. laga nr. 47/1968 eða 25. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Í fyrsta lagi tel ég hæpið, að um sé að ræða heimildarlausu notkun vörumerkis í atvinnu- skyni samkvæmt merkingu 4. gr. laga nr. 47/1968. Á sama hátt tel ég vafasamt, að um sé að ræða villandi notkun firmanafns, verslunarmerkis eða auðkennis í skilningi 25. gr. sam- keppnislaga nr. 8/1993.

Niðurstaða mín er því sú, að ekki sé grundvöllur fyrir athugasemdum af minni hálfu við umrædd ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 281/1992 eða afstöðu samkeppnisyfirvalda í því efni. Tel ég því ekki tilefni til að fjalla frekar um aðra þætti kvörtunar A hf., sem þessu tengjast.

2.

Í dreifibréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til apóteka, dags. 30. júlí 1992, um framkvæmd reglugerðarbreytinga 1. ágúst 1992, eru þær leiðbeiningar gefnar, að hafi

læknir gleymt að rita S (með hring utan um) eða R (með hring utan um) á eftir ávísun, hafi lyfjafræðingur heimild til að afgreiða ódýrasta samheitalyf, vilji sjúklingur ekki fara aftur til læknis. Þá segir: „Einnig má hafa samráð við lækni, ef það er unnt.“

Um þetta segir meðal annars í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 18. febrúar 1993:

„Samkvæmt 4. gr. áðurnefndrar reglugerðar getur útgefandi lyfseðils heimilað lyfjafræðingi símleiðis breytingu á umræddri merkingu (R og S) ef þörf krefur.

Vegna framkvæmdar ákvæðisins gaf ráðuneytið út tvö dreifibréf, dags. 28. júlí og 30. júlí 1992. Í fyrra dreifibréfinu er tekið fram að lyfseðill sé ógildur ef læknir gleymir að rita R eða S með hring aftan við heiti lyfsins. Í bréfinu láðist að geta þess ákvæðis reglugerðarinnar að útgefandi lyfseðils gæti heimilað lyfjafræðingi símleiðis að breyta merkingu ef þörf krefði. Í dreifibréfinu 30. júlí var þessu bætt við en ekki nægilega skýrt tekið fram að heimild lyfjafræðings til að afgreiða ódýrasta samheitalyfið gildi eingöngu ef ekki næðist til viðkomandi læknis og að sjúklingur vildi ekki fara að nýju til læknis til að fá rétt frágenginn lyfseðil. Eins og dreifibréfin bera með sér er almenna reglan sú að lyfseðillinn er ógildur ef læknirinn skrifar hvorki R eða S fyrir aftan lyfið. Nauðsynlegt þótti á hinn bóginn að túlka þetta ákvæði með framan- greindum hætti í þeim tilvikum að sjúklingurinn taldi sig þurfa lyfið tafarlaust, en ekki væri unnt að ná símleiðis í lækninn.

[. . .]“

Í 15. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 sagði svo um ávísun lyfja:

„Lyfseðill er lyfjaávísun læknis, tannlæknis eða dýralæknis, er lækningaleyfi hefur hér á landi. Lyfseðill gildir lengst í eitt ár frá dagsetningu (útgáfudegi). [. .]

Útgefandi lyfseðils undirritar hann eigin hendi ásamt stöðuheiti (læknir, tannlæknir, dýralæknir) eða les hann fyrir í síma með þeim hætti, að ljóst sé af símlestrinum, hver hann er. Staðfestir útgefandi þannig, að hann hafi sjálfur ávísað hlutaðeigandi einstaklingi eða umráðamanni tilgreindu lyfi í tilteknu magni og sagt fyrir um skammta eða notkun.“

Í 7. gr. reglugerðar nr. 421/1988 voru frekari fyrirmæli um gerð og ritun lyfseðla og vísað um form lyfseðils til viðauka 1 með reglugerðinni. Samkv. 2. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar skyldi ætíð geta þess á lyfseðli, hverjum lyfið væri ætlað, og miða magn lyfja, sem ávísað væri, við þarfir. Með 1. gr. reglugerðar nr. 281/1992 var 7. gr. reglugerðar 421/1988 breytt óverulega, og hljóða 1. og 2. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar svo, eftir breytinguna:

„Lyfseðill skal ritaður með bleki eða vélritaður á staðlað eyðublað í því formi, sem greint er í viðauka 1 með reglugerð þessari. Lyfseðill skal vera greinilega ritaður og án tvímæla og engar skammstafanir viðhafðar, er geta valdið misskilningi. Útgefandi lyfseðils skal, auk staðfestingar með undirskrift og dagsetningar, rita kódanúmer sitt samkvæmt gildandi læknaskrá. Á lyfseðil skal prenta eða stimpla nafn, stöðuheiti, aðsetur og símanúmer útgefanda. Útgefandi má aðeins rita annars vegar á lyfseðils-eyðublað og eigi fleiri en þrjár lyfjaávísanir á hvern lyfseðil.

Geta skal þess ætíð á lyfseðli, hverjum lyfið er ætlað og miða magn lyfja, sem ávísað er, við þarfir. Jafnframt nafni sjúklings skal geta heimilisfangs og kennitölu hans eða heimilisfangs eiganda dýrs, ef um dýr er að ræða. Sé sjúklingur ellilífeyrisþegi eða 75% öryrki eða meira, skal það greint á lyfseðli. Sé sjúklingur útlendingur, skal auk nafns hans og heimilisfangs rita vegabréfs- eða persónunúmer viðkomandi á lyfseðil.“

Með 7. gr. reglugerðar nr. 281/1992 er viðauka 1 í reglugerð nr. 421/1988 breytt, og prentað nýtt form lyfseðils sem viðauki 1 við reglugerðina. Á fyrirmynd að formi lyfseðils-eyðublaðs kemur fram áritunin:

„Ef lækni heimil afgreiðslu ódýrasta samheitalyfs skal hann rita S fyrir aftan nafn lyfsins.

Ef lækni heimil ekki afgreiðslu ódýrasta samheitalyfs skal hann rita R fyrir aftan nafn lyfsins.

Lyfseðillinn er ógildur sé þessum áritunum sleppt.“

Í ákvæðum reglugerðar um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu, er ekki að finna fyrirmæli um ógildi lyfseðla, vegna ágalla á ritun þeirra. Í VII. kafla reglugerðar nr. 421/1988, sbr. reglugerð nr. 281/1992, er mælt fyrir um afgreiðslu lyfja. Þar segir hins vegar í 35. gr., að lyfjafræðingur skuli hafa vakandi auga á misritun og öðrum villum á lyfseðli, og í 36. gr. reglugerðarinnar segir:

„Sé lyfjaávísun eða frágangi lyfseðils ábótavant svo að orki tvímælis, skal gera útgefanda viðvart og ekki afhenda lyf samkvæmt honum fyrr en hann hefur verið borinn undir útgefanda til staðfestingar.

Fyrirspurnir um vafaatriði skulu gerðar af lyfjafræðingi. Allar breytingar eða leiðréttingar, sem gerðar eru á lyfseðli í samráði við útgefanda, skulu ritaðar greinilega á lyfseðilinn. Í slíkum tilvikum skal sá, er fyrirspurn gerir, merkja breytinguna á lyfseðlinum dagsetningu og fangamarki sínu.

Sé knýjandi nauðsyn að afhenda lyf, áður en næst í útgefanda, er lyfjafræðingi þó heimilt að leiðrétta lyfseðil, sé villan að hans mati augljós, e.t.v. í samráði við sjúkling, enda leiti lyfjafræðingur staðfestingar á afgreiðslunni strax og næst í lækinn.“

Í 4. gr. reglugerðar nr. 281/1992 er tekið fram, að útgefandi lyfseðils geti heimilað lyfjafræðingi símleiðis að breyta R og S merkingum lyfseðils, ef þörf krefur. Þá skuli stimpla á lyfseðilinn að honum hafi verið breytt í samráði við lækni. Ég tel, að skýra beri 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988, eins og henni var breytt með 4. gr. reglugerðar nr. 281/1992, í samræmi við önnur ákvæði reglugerðarinnar, þannig að lyfjafræðingur geti leitað til útgefanda lyfseðils um skýringar og eftir atvikum breytingar á lyfseðli, sem merkingar þessar vantar á. Það er hins vegar skoðun mín, að þau almennu fyrirmæli í dreifibréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, þar sem lyfjafræðingi er veitt heimild til að afgreiða ódýrasta samheitalyf (eins og um S merkingu væri að ræða á lyfseðli), ef ekki næst til viðkomandi lækni, séu til muna rýmri en reglugerðarákvæðin mæla fyrir um og hafi ekki næga stoð í ákvæðum þessum eða lyfjalögum.

Í skýringum sínum í bréfi, dags. 18. febrúar 1993, hefur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið viðurkennt, að ekki hafi nægilega skýrt verið tekið fram í dreifibréfinu frá 30. júlí 1992, að heimild lyfjafræðings til að afgreiða ódýrasta samheitalyfið gildi eingöngu, ef ekki næðist til viðkomandi lækni og sjúklingur vildi ekki fara að nýju til lækni til að fá rétt frágenginn lyfseðil. Á hinn bóginn er í umræddu bréfi ráðuneytisins einnig vísað til þess, vegna fyrirmæla í umræddu dreifibréfi, að lyfjafræðingar beri ábyrgð á afgreiðslu lyfseðla svo og leiðréttingum og breytingum á þeim. Í bréfi ráðuneytisins segir m.a.:

„Samkvæmt 34. gr. reglugerðar nr. 421/1988, er það ótvírætt að lyfjafræðingur ber ábyrgð á afgreiðslu lyfseðils og hefur eftirlit með því að rétt sé afgreitt samkvæmt honum.

Fullyrðing [. . .] um að útgefandi einn geti heimilað breytingu á lyfseðli stenst

ekki og vill ráðuneytið í því sambandi rekja eftirfarandi tilvitnanir í reglugerð nr. 421/1988, til vitnis um það:

Í 8. gr.:

„Lyfjafræðingi er heimilt að breyta ávísuðu magni lyfs í pakkningastærð eða pakkningastærðir, sem eru næstar ávísuðu magni. Ef um effirritunarskylt lyf er að ræða, er þó einungis heimilt að breyta í pakkningastærð, sem er minni en ávísað magn.“

Í 20. gr.:

„Ef lyfjum þeim, sem talin eru í 16. gr., er ávísað í afmældum lyfjaformum og einingafjöldi er meiri en svarar til þess hámarks magns, sem þar er greint, er lyfjafræðingi skylt að leiðrétta lyfseðilinn með tilliti til þessa og er honum heimilt að gera það án samráðs við útgefanda. Breytingar á lyfseðlinum, gerðar samkvæmt ofansögðu, skal lyfjafræðingur auðkenna dagsetningu og fangamarki sínu.“

Í 36. gr.:

„Sé lyfjaávísun eða frágangi lyfseðils ábótavant svo að orki tvímælis, skal gera útgefanda viðvart og ekki afhenda lyf samkvæmt honum fyrr en hann hefur verið borinn undir útgefanda til staðfestingar.

Fyrirspurnir um vafaatriði skulu gerðar af lyfjafræðingi. Allar breytingar eða leiðréttingar, sem gerðar eru á lyfseðli í samráði við útgefanda, skulu ritaðar greinilega á lyfseðilinn. Í slíkum tilvikum skal sá, er fyrirspurn gerir, merkja breytinguna á lyfseðlinum dagsetningu og fangamarki sínu.

Sé knýjandi nauðsyn að afhenda lyf, áður en næst í útgefanda, er lyfjafræðingi þó heimilt að leiðrétta lyfseðil, sé villan að hans mati augljós, e.t.v. í samráði við sjúkling, enda leiti lyfjafræðingur staðfestingar á afgreiðslunni strax og næst í lækinn.“

Af framangreindum tilvitnunum má ljóst vera að ábyrgð lyfjafræðinga á afgreiðslu lyfseðils og hugsanlegum leiðréttingum og breytingum á þeim er ótvíræð, enda hafa þeir menntun til að rísa undir þeirri ábyrgð. Þessu til enn frekari áréttingar vill ráðuneytið vitna í reglugerð nr. 182/1991, 2. gr., sem er breyting á 66. gr. reglugerðar nr. 421/1988 og orðast svo:

„Lyfjafræðingi er heimilt að afhenda minnstu pakkningastærð lyfseðils-skylds, staðlaðs lyfs án lyfseðils í undantekningartilvikum, þegar ekki næst til læknis, enda telji lyfjafræðingur brýna ástæðu til að verða við slíkri beiðni. Viðtakandi verður að greiða lyfið að fullu og staðfesta móttöku þess með undirritun (nafn og kennitala). Lyfjafræðingur sendir landlækni útfyllt símalyfseðilseyðublað (sbr. viðauka 2 við þessa reglugerð), sem á er ritað/stimplað orðið lyfseðils-afrit (sbr. 37. gr.) til staðfestingar á slíkri afgreiðslu.“

Þessar tilvitnanir sýna að heilbrigðisfyrirvöld fela lyfjafræðingum verulega ábyrgð á afgreiðslu lyfja og að mati ráðuneytisins mun meiri en felst í umræddri afgreiðslutilhögun samheitalyfja, sbr. t.d. þá heimild til lyfjafræðinga að breyta í næstu pakkningastærð ávísaðs magns lyfja og með því að heimila þeim afgreiðslu lyfseðilsskyldra lyfja í undantekningartilvikum. Ráðuneytinu er ekki kunnugt um vandkvæði vegna umræddrar afgreiðslu samheitalyfja enda gert ráð fyrir að lyfjafræðingar hafi samráð

og samstarf við lækna við mat á vafaatriðum sem upp kunna að koma við afgreiðslu lyfseðilsskyldra lyfja.“

Samkvæmt 15. gr. lyfjalaga nr. 108/1984, sbr. nú 11. gr. lyfjalaga nr. 93/1994, hafa lækna- ar, tannlækna og dýralækna, er lækningarleyfi hafa hér á landi, einir heimild til að gefa út lyfseðla. Þá eru í VI. kafla læknalaga nr. 53/1988 ákvæði um eftirlit landlæknis með ávísunum lækna á lyf. Í almennum athugasemdum með frumvarpi til nágildandi læknalaga segir:

„Takmarkanir á rétti til lækninga eiga m.a. að taka til ávísunar lyfja. Ákvæði þar að lútandi eiga heima í læknalögum. Um rétt annarra en lækna, tannlækna og dýralækna, til þess að ávísa lyfjum, er ekki að ræða, en varast ber að rugla saman ávísun lyfja, lyfjagjöfum og lyfjaskömmtum annarra heilbrigðisstétta samkv. forskrift og á ábyrgð læknis.“ (Alþt. 1987–88, A-deild, bls. 818.)

Ég tel ótvírætt, samkvæmt þessum lagaheimildum, að meginreglan sé sú, að læknir hafi heimild til útgáfu lyfseðla og breytinga á lyfseðlum, og beri ábyrgð á ávísunum á lyf. Þau reglugerðarákvæði, sem vísað er til í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, breyta ekki þessari skipan og styðja ekki þau sjónarmið, sem fram koma í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að lyfjafræðingar geti haft sjálfstæða heimild til að breyta lyfseðlum. Ákvæði þau, sem rakin eru, eru undantekningarákvæði, og eru ekki þess eðlis, að almenn heimild, eins og sú, er greinir í dreifibréfi ráðuneytisins verði byggð á þeim.

Jafnframt er það skoðun mín, að ákvæði 3. mgr. 36. gr. reglugerðar nr. 421/1988, sbr. reglugerð nr. 281/1992, verði að túlka þröngt, og getur almenn framkvæmdaregla, eins og sú er greinir í dreifibréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins ekki stuðst við slíka undanþáguheimild í reglugerð, sem ætlað er að bregðast við sérstökum aðstæðum og er öðrum þræði byggð á neyðarréttarsjónarmiðum. Verður þar einnig að líta til þess, að vart verður talið, að um augljósa villu sé að ræða, ef á lyfseðli er tilgreint ákveðið lyf, án R eða S merkingar, þannig að lyfjafræðingur geti leiðrétt lyfseðil, svo sem greinir í ákvæðinu.

3.

Það er skoðun mín, að lyfjafræðingum beri að fara að ákvæðum 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988, með síðari breytingum, við afgreiðslu lyfja og leita eftir skýringum útgefanda lyfseðils í samræmi við 36. gr. reglugerðarinnar, ef ekki er farið að ákvæðum reglugerðarinnar við útgáfu lyfseðla. Veruleg vanræksla í þessu kann að valda því, að Tryggingastofnun ríkisins sé rétt að synja um greiðslu reiknings.

Þar sem ekki hefur verið lagt fyrir mig ákveðið tilvik af þessu tagi, tel ég ekki ástæðu til að fjalla nánar um þann þátt í kvörtun A hf., sem lýtur að endursendingu lyfseðla.

4.

Þá skal að lokum fjallað um þann lið kvörtunarinnar, sem lýtur að því, að sérlyfin Asýran og Gastran séu afgreidd sem „samheitalyf“ Zantac, án þess að ábendingar um umrædd sérlyf séu nákvæmlega þær sömu og skráðar séu fyrir sérlyfið Zantac.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 18. febrúar 1993, kemur meðal annars eftirfarandi fram um þennan þátt í kvörtun A hf.:

„Vegna þessa vill ráðuneytið vísa til 9. gr. reglugerðar nr. 421/1988, en þar segir:

„Útgefandi lyfseðils skal tilgreina á lyfseðli, hvernig nota á ávísað lyf. Skal það greint á þann hátt, að auðskilið sé fyrir notanda lyfsins, hvernig og hvenær á

að nota lyfið, og skal þá, sé það unnt, greina bæði einstakan skammt og dag-skammt. Auk þess skal getið við hverju lyfið er gefið, en víkja má frá því, ef læknir telur það þjóna hagsmunum sjúklings.“

Samkvæmt ofangreindri tilvitnun skal útgefandi geta ábendingar lyfs, þ.e. við hverju það er gefið nema í þeim tilfellum sem ekki eru talin þjóna hagsmunum sjúklings. Útgefandi getur ávísað lyfi við annarri ábendingu eða í öðrum skammtastærðum en skráðar eru í Sérlyfjaskrá og getur stuðst við aðrar heimildir þar sem aðrar ábendingar geta verið skráðar. Val á lyfjum og ábendingum er alfarið í höndum og á ábyrgð útgefanda lyfseðils.

Sé munur á verkun umræddra tveggja samheitalyfja, Asýran og Zantac, sem innihalda bæði sama virka efnið, Ranitidinum INN, klóríð, er það skylda útgefanda að geta þess á lyfseðli hvaða lyf skuli valið við þeirri ábendingu, sem aðeins annað lyfið dugar gegn. Það getur hann gert með því að skrifa R fyrir aftan það lyf. Hafi útgefandi gleymt að skrifa R eða S fyrir aftan annað lyfið og ekki næst í hann til að fá úr þessu skorið, er það á ábyrgð lyfjafræðings að rétt lyf sé valið við réttri ábendingu.“

Í 8. gr. reglugerðar nr. 421/1988 er mælt fyrir um það, hvornig lyfjum skal ávísað. Segir í 1. mgr. 8. gr., að sérlyfjum skuli ávísað með þeim heitum og í þeim pakkningastærðum, sem skráðar eru í sérlyfjaskrá. Um önnur lyf en sérlyf gildir, að heiti lyfs (virks efnis), lyfjaforms og hjálparefna skal rita samkvæmt lyfjaskrá eða lyfjastöðlum ásamt fyrirmælum um það, á hvern hátt lyfið óskast gert, ef um forskriftarlyf lækni er að ræða, sbr. 5. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar.

Kvörtun A hf. lýtur að því, að svokölluð samheitalyf séu afgreidd, án þess að skráðar ábendingar séu nákvæmlega þær sömu fyrir þau lyf og sérlyf það, sem læknir hefur ávísað á. Í 9. gr. reglugerðar nr. 421/1988, sem vísað er til í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, eru ákvæði um fyrirmæli útgefanda lyfseðils um notkun lyfs, og eru þau fyrirmæli einkum ætluð notendum. Ekki verður talið skylt samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar, að útgefandi lyfseðils greini allar þær ábendingar, sem skráðar eru fyrir hvert lyf, en mat lækni kemur fram í ávísun á sérlyf eða annað lyf, sbr. 8. gr. reglugerðarinnar. Ég fellst á þau sjónarmið heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, sem fram koma í bréfi þess, að val á lyfjum, m.a. með hliðsjón af skráðum ábendingum, sé á ábyrgð útgefanda lyfseðils. Að því er varðar niðurlagsákvæði í skýringum ráðuneytisins, vísa ég til þeirrar niðurstöðu minnar í kafla IV.2 hér að framan, að það sé almennt ekki á valdi lyfjafræðinga að breyta ávísun lækni með þeim hætti að afgreiða samheitalyf í stað sérlyfs, án samráðs við útgefanda.

5.

Hinn 3. nóvember 1993 var af hálfu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins sett reglugerð nr. 462/1993, um (16.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988. Samkvæmt 1. gr. hennar bættist við 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988 svohljóðandi ákvæði:

„Í þeim tilvikum þar sem aðgengi hins virka efnis (bioavailability) er ólíkt milli samheitalyfja, skal þó ekki breyta út frá ávísun lækni, ef um endurtekna meðferð er að ræða. Þetta á sérstaklega við þar sem lækni-fræðileg breidd lyfsins (therapeutic-margin) er lítil, t.d. lyf sem innihalda: Carbamazepinum, Digoxinum, Phenytoinum, Amitriptilinum, Imipraminum klóríð, Glibenclamidum, Isosorbidi dinitras, Isosorbidi mononitras, Methotrexatum, Theophyllinum, Doxepinum klóríð og Tolbutamidum (listinn er ekki tæmandi).“

Í bréfi, dags. 20. október 1994, sem A hf. ritaði mér, kom fram sú skoðun fyrirvarsmanna fyrirtækisins, að með þessari breytingu væri ráðuneytið að viðurkenna að samheitalyf væru ekki alltaf fullkomlega sambærileg. Þá segir í bréfinu:

„Aðgengi er í raun mælikvarði á hve stórt hlutfall af gefnum lyfjaskammti skilar sér á virku formi inn í blóðrásina og þar með á verkunarstað. Það er því ljóst að ef aðgengið er mismunandi verður verkun tæpast sú sama. Mismunandi aðgengi milli samheitalyfja getur t.d. stafað af mismunandi kornastærð virks innihaldsefnis, mismunandi hjálparefnum eða framleiðsluáferðum.

Þá vil ég einnig benda á að lyfjafræðingar hafa almennt ekki aðgang að upplýsingum um mismunandi aðgengi einstakra samheitalyfja.“

Hinn 14. október 1994 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf, og óskaði svara við eftirtöldum spurningum:

1. Hvort haldin væri skrá yfir sérlyf hér á landi, þannig að það lægi ávallt ljóst fyrir hvaða lyf væru samheitalyf.
2. Ef svo væri, óskaði ég upplýsinga um starfsreglur og venjur, sem giltu um slíka skráningu og hvort lyfjafyrirtækjum væri það ljóst við skráningu sérlyfs, að það hefði verið skráð sem samheitalyf annarra lyfja.
3. Einnig óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort umrædd skrá væri það nákvæm, að aldrei risi vafi um, hvaða lyf hefðu sama virka efnið, væru í sama lyfjaformi og hefðu sama styrkleika og að öllu leyti nákvæmlega sömu virkni.

Með bréfi, dags. 21. október 1994, óskaði ég síðan eftir því að ráðuneytið sendi mér þær athugasemdir, sem það teldi ástæðu til að gera við bréf A hf. frá 20. október 1994.

Svör heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 28. október 1994, og segir þar meðal annars:

„Um 1:

Meðfylgjandi bréfi þessu er Sérlyfjaskrá, sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gefur út á hverju ári. Viðbætur eru gefnar út ársfjórðungslega. Skráin inniheldur upplýsingar um öll skráð lyf á Íslandi. Á bls. 767–803 er listi yfir samheitalyf. Þessari spurningu er því hægt að svara játandi. Ennfremur sendist meðfylgjandi bókin Lyfjaval, sem gefin er út af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu en í þessari bók er lyfjaverðskránni raðað eftir svokölluðu ATC-kerfi (Anatomical Therapeutical Classification) en eftir því kerfi eru lyfin flokkuð, m.a. sem samheitalyf. Haldið er utan um ATC-kerfi hjá „WHO Collaborating Center for Drug Statistics“, í Ósló. Í flestum tilfellum er flokkun samheitalyfja einföld þar sem eingöngu er gengið úr skugga um að viðkomandi lyf innihaldi sama virka innihaldsefnið. Stundum getur þó komið fyrir að endurskoða verður slíka flokkun ef síðar kemur í ljós mismunandi aðgengi sem hugsanlega gefur mismunandi verkun. Þetta á einkum við þegar mismunandi sölt af sama lyfjaefni sem hafa verið talin verka eins eru flokkuð í sama ATC-flokk. Eitt slíkt dæmi höfum við hér á landi en þar var um að ræða doxycyclinlyf sem samkvæmt ATC-kerfinu höfðu í Ósló verið flokkuð sem samheitalyf en höfðu við nánari skoðun reynst hafa mismunandi aðgengi. Ráðuneytið sendi því í dreifibréfi eftirfarandi tilkynningu:

„Að fenginni umsögn Lyfjanefndar ríkisins staðfestir ráðuneytið, að enda þótt öll skráð docýcýklínlyf í Sérlyfjaskrá séu skráð undir sama ACT-flokki og með sömu ábendingum, þá sé aðgengismunur á milli efnanna doxýcýklínklóríð og doxýcýklínkarragenat. Það er því ekki eðlilegt að afhenda lyf, sem innihalda doxýcýklínklóríð, ef ávísað er S-merktu lyfi sem inniheldur doxýcýklínkarragenat.“

Um 2:

Til skýringar skal þess getið að samheitalyf eru fullgerð lyf sem eiga sér samheiti í virka efninu, þ.e. lyfjaefninu sem þau innihalda. Samheitalyf geta því bæði verið svo kölluð „frumlyf“ og „eftirlíkingarlyf“. Samheitalyf eru af heilbrigðisýfirvöldum talin jafngild (bioequivalent), sem þýðir, að svipuð þéttni virks/virkra efnis/efna næst í blóði og vefjum á svipuðum tíma. Ákveðnar reglur gilda um leyfð frávik milli lyfja, sem innihalda sama efni. Samheitalyf eru ekki eins því þau geta innihaldið mismunandi hjálparefni, haft mismunandi útlit, lit, umbúðir o.s.fr. en þau innihalda hins vegar sama virka efnið/efnin. Svokölluð „eftirlíkingarlyf“ eru skráð á þeirri forsendu að þau séu jafngild samsvarandi „frumlyfjum“. Þau þurfa að uppfylla nákvæmlega sömu kröfur og sömu staðla og „frumlyfin“. Ávallt liggur ljóst fyrir við skráningu hvort um „frumlyf“ eða „eftirlíkingarlyf“ er að ræða, því að þegar sótt er um skráningu á „eftirlíkingarlyfi“ er það gert með samanburði við „frumlyfið“ og á grundvelli þess að ekki sé marktækur munur á lyfjaverkun þeirra.

Um 3:

Af ofanrituðu er ljóst að í sumum tilfellum getur vafi leikið á því hvort tvö samheitalyf virki nákvæmlega eins. Útlit, litur, bragð o.s.fr. getur t.d. gert það að verkum að áhrifin verða ekki nákvæmlega þau sömu. Við lyfjameðferð er þetta hins vegar ekki talið koma að sök nema hugsanlega í þeim tilfellum þar sem læknisfræðileg breidd (therapeutic-margin) lyfsins er lítil.

Um 4:

Við setningu umræddrar reglugerðar gerði ráðuneytið ráð fyrir því að þeir vel menntuðu íslensku lækna og lyfjafræðingar sem um lyfjaávisanir fjalla væru fullfærir að meta þau fáu vafatilvik sem upp gætu komið, enda eru þau flest velþekkt. Til enn frekari öryggis var þó ákveðið að bæta við umrætt ákvæði reglugerðarinnar, eftirfarandi viðbót:

„Í þeim tilvikum þar sem aðgengi hins virka efnis (bioavailability) er ólíkt milli samheitalyfja, skal þó ekki breyta út frá ávisun lækna, ef um endurtekna meðferð er að ræða. Þetta á sérstaklega við þar sem læknisfræðileg breidd lyfsins (therapeutic-margin) er lítil, t.d. lyf sem innihalda: Carbamazepinum, Digoxinum, Phenytoinum, Amitriptilinum, Imipraminum klórið, Glibenclamidum, Isosorbidi dinitras, Isosorbidi mononitras, Methotrexatum, Theophyllinum, Doxepinum klóríð og Tolbutamidum (listinn er ekki tæmandi).“

Í dreifibréfi nr. 9/1993 var þessi breyting kynnt og þeirri ábendingu komið á framfæri að það væri háð faglegu mati lyfjafræðinga og lækna að meta þau vafatilfelli þar sem ástæða væri til að fara varlega í breytingu milli samheitalyfja, þegar meðferð væri hafin með samheitalyfi og lyfja- og læknisfræðileg rök mæli gegn breytingu yfir í annað samheitalyf.

Ráðuneytið telur að þessi síðari breyting hafi ekki afgerandi áhrif á upphaflegan tilgang umrædds reglugerðarákvæðis, sem er eftir sem áður sá að auðvelda læknum að ávísa ódýrara samheitalyfi sem alla jafna hafa sömu lyfjaverkun en geta verið á mjög mismunandi verði. Með þessu móti hefur tekist hér eins og í öðrum löndum þar sem líkum aðferðum hefur verið beitt, að lækka verulega lyfjakostnað.“

Með bréfi, dags. 22. nóvember 1994, bárust mér athugasemdir A hf. við framangreint bréf ráðuneytisins. Um 4. lið bréfs ráðuneytisins segir meðal annars svo í bréfi A hf.:

„Hversu vel sem lækna og lyfjafræðingar eru menntaðir, þá hafa þeir hvorki aðgang að upplýsingum um samsetningu skráðra sérlyfja né niðurstöðum úr rannsóknum er meta aðgengi einstakra sérlyfja. Og á meðan ráðuneytið gefur ekki út tæmandi

lista yfir tilvik þar sem mismunandi aðgengi samheitalyfja skiptir mál er varla hægt að gera ráð fyrir að lækna og lyfjafræðingar séu í aðstöðu til að meta vafatilvik.“

Eins og áður er fram komið, þá er það skoðun mín, að ákvæði reglugerðar nr. 281/1992, um (11.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988, um afgreiðslu ódýrasta samheitalyfs brjóti ekki gegn ákvæðum lyfjalaga af þeim ástæðum, sem byggt er á af hálfu A hf. og fjallað er um undir lið 1 hér að framan. Ég tel aftur á móti, að forsenda þess að það fyrirkomulag, sem ákvæði reglugerðar nr. 281/1992 er byggt á, fái staðist, sé sú, að flokkun lyfja í samheitalyf sé byggð á nægilega traustum grunni.

Enda þótt samheitalyf innihaldi sama virka efnið er viðurkennt af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu að í sumum tilvikum hafi samheitalyf mismunandi aðgengi, sem geti leitt til mismunandi verkunar lyfja. Þetta eigi ekki síst við, þegar læknisfræðileg breidd lyfs sé lítil. Af hálfu ráðuneytisins hefur verið brugðist við þessum vanda með útgáfu reglugerðar nr. 462/1993, um (16.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988, þar sem mælt er svo fyrir í 1. gr., að þegar aðgengi hins virka efnis sé ólíkt milli samheitalyfja, skuli þó ekki breyta út frá ávísun læknis, ef um endurtekna meðferð sé að ræða. Af hálfu A hf. hefur verið bent á, að þetta ákvæði nái ekki markmiði sínu, þar sem lækna og lyfjafræðingar hafi ekki greiðan aðgang að upplýsingum um samsetningu skráðra lyfja eða niðurstöður úr rannsóknum, sem meta aðgengi einstakra sérlyfja. Af þessu tilefni tel ég rétt að beina því til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að séð verði til þess að slíkar upplýsingar liggi fyrir á nægjanlega aðgengilegan hátt fyrir lækna og lyfjafræðinga, en það hlýtur að vera forsenda þess að réttar ákvarðanir verði teknar af læknum um ávísun lyfja og af lyfjafræðingum um afgreiðslu þeirra á grundvelli 1. gr. reglugerðar nr. 462/1993.“

Niðurstaða álits míns, dags. 2. maí 1995, var svofelld:

„V.

Niðurstaða mín er sú, að ekki sé tilefni til athugasemda af minni hálfu við ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 281/1992, um (11.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988 eða afstöðu yfirvalda samkeppnismála í því efni.

Það er niðurstaða mín, að þau fyrirmæli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 30. júlí 1992, að lyfsölum sé heimilt að afgreiða samheitalyf í stað tilgreinds sérlyfs, ef fyrirmæli læknis um það atriði skortir, eigi sér ekki viðhlítandi stoð í lyfjalögum nr. 108/1984 eða reglugerð nr. 421/1988, sbr. reglugerð nr. 281/1992.

Þá tel ég rétt að beina því til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að séð verði til þess að upplýsingar um mismunandi aðgengi sérlyfja liggi fyrir á nægjanlega aðgengilegan hátt, en það hlýtur að vera forsenda þess að réttar ákvarðanir verði meðal annars teknar af lyfjafræðingum um afgreiðslu sérlyfja á grundvelli 1. gr. reglugerðar nr. 462/1993.“

13.0. Lögreglumálefni.

- 13.1. **Almannafriður á helgidögum Þjóðkirkjunnar. Lokun verslunar um páska. Samþykktir um lokunartíma sölubúða. Rökstuðningur úrskurða í kærumálum. Samræmi í stjórnsluframkvæmd. Starfssvið umboðsmanns Alþingis.
(Mál nr. 1046/1994)**

A kvartaði yfir því, að fyrirtæki hans hefði verið lokað af lögregluþyriföldum á Siglufirði á páskadag árið 1992. Bar A fram kvörtun til umboðsmanns í desember 1992, en var bent á að ákvarðanir lögreglustjóra yrðu kærðar til dóms- og kirkjumálaráðherra. A kærði ákvarðanir þessar til ráðherra í ársbyrjun 1994 og vísaði þá einnig til þeirrar tilhögunar sem höfð var á um páska 1993, er sýslumaður ákvað að matsölustaður mætti vera opinn en sala sælgætis skyldi bönnuð. Að fenginni umsögn sýslumanns svaraði ráðherra erindi A í febrúar 1994 og vísaði þar til skýringa sýslumanns á málsatvikum. Þá var tekið fram, hvernig staðið yrði að málum um páska 1994 og að ráðuneytið hefði ekki athugasemdir við þá tilhögun.

Óljóst var hvernig lokun hafði borið að á árinu 1992 en það virtist mega leggja til grundvallar, að A hefði samþykkt að loka á páskadag 1992, eftir afskipti yfirvalda af starfsemi hans, en að yfirvöld hefðu staðið að lokun á hvítasunnudag. Eins og málið var í upphafi lagt fyrir umboðsmann laut það að lokun á páskadag. Hafði kæruleið ekki verið tæmd að því er laut að lokun á hvítasunnudag og voru því ekki skilyrði til þess að umboðsmaður tæki afstöðu til þess þáttar, samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987. Þá tók umboðsmaður fram, að samkvæmt 2. gr. laganna félli það utan starfssviðs hans að hafa afskipti af lögum og löggjafarstarfi Alþingis. Voru því ekki skilyrði til að umboðsmaður fjallaði um það meginatriði í kvörtun A, hvort lög nr. 45/1926, um almannafrið á helgidögum Þjóðkirkjunnar, stæðust með tilliti til ákvæða 69. gr. stjórnarskrárinnar, um atvinnufrelsi og með hliðsjón af lögum nr. 17/1936, um samþykktir um lokunartíma sölubúða. Hins vegar þótti umboðsmanni rétt að taka til umfjöllunar, hvort ákvarðanir stjórnvalda hefðu verið í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti.

Að því er laut að afgreiðslu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á kæru A, tók umboðsmaður undir þau sjónarmið A, að kæruefninu hefði ekki verið veitt efnisleg úrlausn og að á rökstuðning hefði skort. Var úrskurðurinn, að mati umboðsmanns, haldinn verulegum ágöllum og uppfyllti ekki þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til úrskurða í kærumálum í 3L. gr. stjórnslulaga. Áréttaði umboðsmaður, að í stjórnslukæru fælist bæði réttur fyrir aðila til að bera ákvörðun undir ædra stjórnvald og skylda stjórnvalds til að úrskurða um efni kæru.

Umboðsmaður taldi, að afskipti yfirvalda af starfsemi A á páskadag 1992 hefðu byggst á nægilega skýrri ákvörðun sýslumanns um lokun staðarins. Ákvörðun sýslumanns var byggð á ákvæðum laga nr. 45/1926 og ákvæðum samþykktar nr. 230/1964, um lokunartíma sölubúða og sölustaða í Siglufirði. Hafði samþykktin ekki verið endurnýjuð, svo sem skýlaust var skylt samkvæmt 3. gr. laga nr. 17/1936 svo að hún héldi gildi sínu, og taldi umboðsmaður, að ekki hefði verið unnt að byggja á samþykktinni, með þeim hætti sem sýslumaður gerði. Umboðsmaður taldi því, að það ylti á ákvæðum laga nr. 45/1926 hvort lokun hefði verið heimil á páskadag 1992 og var niðurstaða hans sú, að fortakslaus ákvæði laganna hefðu staðið í vegi fyrir því að A starfrækti þá þætti sem féllu undir verslun á páskadag 1992, en að almenn veitingastarfsemi hefði verið fyrirtækinu heimil. Taldi umboðsmaður, að lokun á páskadag hefði gengið

lengra en lög stóðu til, svo sem fallist var á af hálfu sýslumanns og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Tók umboðsmaður jafnframt fram, að enda þótt erfitt gæti reynst að afmarka þá starfsemi sem heimil væri samkvæmt lögum nr. 45/1926, þar sem um blandaðan rekstur væri að ræða, gætu löggæsluyfirvöld þó ekki gripið til úrræða sem væru andstæð lögum. Almenn og lögmæt löggæsluúrræði voru og tiltæk til að fylgjast með starfsemi A.

Kvörtun A laut loks að því, að skort hefði á, að samræmis væri gætt við framkvæmd laga nr. 45/1926, milli landshluta. Beindi umboðsmaður þeim tillæmum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að hyggja að samræmi í stjórnarsýslu á þessu sviði og jafnframt að taka til athugunar hvort ástæða væri til breytinga á lögum nr. 45/1926, meðal annars með hliðsjón af sjónarmiðum um samkeppni á markaði, sbr. samkeppnislög nr. 8/1993 og þeirri löggjafarstefnu sem þar kemur fram.

I.

Hinn 3. mars 1994 bar B fram kvörtun f.h. A, út af þeirri ákvörðun sýslumannsins á Siglufirði, að loka fyrirtækinu á páskadag 1992 með lögregluvaldi. Af hálfu fyrirtækisins hafði upphaflega verið borin fram kvörtun út af þessum lögregluáðgerðum með bréfi, dags. 17. desember 1992. Í bréfi mínu til A, dags. 29. desember 1992, vísaði ég til þess, að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 56/1972, um lögreglumenn, og 4. tölul. 3. gr. reglugerðar, um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, færi dóms- og kirkjumálaráðherra með yfirstjórn lögreglunnar. Ákvarðanir lögreglustjórans á Siglufirði, sem kvartað væri yfir, yrðu því kærðar til dóms- og kirkjumálaráðherra. Ég benti fyrirtækinu því á að fara þessa kæruleið, þar sem ekki væri unnt að kvarta til umboðsmanns Alþingis, fyrr en æðra stjórnvald hefði felld úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Tók ég fram í bréfinu, að fyrirtækinu væri heimilt að bera fram kvörtun við mig á ný, ef það teldi úrlausn dóms- og kirkjumálaráðherra ekki viðunandi og að það væri enn beitt rangindum.

II.

Í samræmi við fyrrgreint bréf mitt, dags. 29. desember 1992, kærði A ákvarðanir sýslumannsins á Siglufirði til dóms- og kirkjumálaráðherra með bréfi, dags. 14. janúar 1994. Kom fram í kærinni, að fyrirtækið ræki þjónustu á Siglufirði, og væri þar um að ræða „matsölustað (grill), almennan sjoppurekstur, kvikmyndahús, samkomuhús svo og hraðframköllunarþjónustu“. Tekið var fram, að sýslumaður hefði byggt lokunaraðgerðir sínar á lögum nr. 45/1926, um almannafríð á helgidögum þjóðkirkjunnar, og samþykkt nr. 230/1964, um lokunartíma sölubúða og sölustaða í Siglufirði, sbr. auglýsingu nr. 73/1972 um breytingu á þeirri samþykkt. Samþykkt þessi væri byggð á lögum nr. 17/1936, en í þeim lögum segði, að samþykkt héldi gildi sínu 10 ár í senn. Samþykktin hefði aldrei verið endurnýjuð og því væri engin samþykkt í gildi á Siglufirði um opnunartíma sölubúða og reyndar hefði verið ítrekað af bæjarstjórn Siglufjarðar 1993, að opnunartími væri frjál.

Fram kom í kærinni, að þann dag, sem lögreglan lokaði fyrirtækinu, hefði staðið yfir ljósmyndasýning á annarri hæð hússins. Fjöldmenni hefði verið í húsinu og fólk að matast svo og að skoða sýningu þessa, einkum ferðafólk. Eigendur hefðu sjálfir verið við störf. Sú meginástæða hefði verið gefin fyrir lokuninni, að þrátt fyrir að ljósmyndasýningin mætti vera opin, væri um blandaðan rekstur að ræða, sem útilokaði sýninguna og opnun fyrirtækisins almennt. Tekið var fram, að umræddan dag, þ.e. páskadag 1992, hefðu þjónustufyrirtæki víða um land verið opin svo sem bensínstöðvar, sjoppur, matsölustaðir o.fl. Lokanir sölubúða í Reykjavík hefðu byggst á samþykktum Reykjavíkurborgar um opnunartíma sölubúða en ekki lögum nr. 45/1926.

Pá kom fram í kærinni, að fyrir páska 1993 hefði sýslumaðurinn á Siglufirði tekið þá ákvörðun, að matsölustaðurinn mætti vera opin, ef tjaldað væri yfir sælgæti þannig að það væri ekki sýnilegt. Hefði sá háttur verið á hafður, en að fenginni reynslu væri sú tilhögun ófullnægjandi bæði fyrir fyrirtækið og ferðamenn, er sæktu Siglufjörð heim um páska og hvítasunnu.

Þess var farið á leit, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skæri úr því, hvort lög nr. 45/1926 heimiluðu lokun með tilliti til ákvæðis stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi. Varðandi lög nr. 17/1936 var tekið fram, að bæjarstjórn Siglufjarðar nýtti sér ekki heimild þeirra laga til takmörkunar á opnunartíma. Fram kom það sjónarmið, að það væri í almannabágu að hafa þjónustustaði opna um mestu ferðahelgar ársins, páska og hvítasunnu. Pá kom fram af hálfu A, að við starfsemina hefði bæst rekstur kaffihúss með vínveitingaleyfi. Jafnframt var farið fram á, að leyft yrði að hafa opið um páska og hvítasunnu 1994, ef sýnt yrði, að úrlausn málsins drægist, og í því sambandi á það bent, að um árabil hefði tíðkast að veita undanþágu frá lögum nr. 45/1926, þegar um væri að ræða skíðamót o.þ.h. bæði á Siglufirði og víðar, þótt engin undanþáguheimild væri í lögum þessum strangt til tekið.

Með bréfi, dags. 19. janúar 1994, sendi dóms- og kirkjumálaráðuneytið sýslumanninn um á Siglufirði kæru A, dags. 14. janúar 1994, til umsagnar. Fram kom í svarbréfi sýslumannsembættisins, dags. 9. febrúar 1994, að í gögnum embættisins hefði ekkert fundist um umrædda lokun, en bréfinu fylgdu ljósrit af tveimur athugasemdum í dagbók lögreglu og tveimur lögregluskýrslum varðandi opnun staðarins. Tók sýslumaður fram í bréfinu, að samkvæmt upplýsingum, sem hann hefði fengið í samtölum við lögreglumenn, virtist sem forsvarsmaður staðarins hefði tekið ákvörðun um að loka staðnum umræddan páskadag eftir að lögreglan kom á staðinn. Pá fylgdi bréfi sýslumanns ljósrit af drögum að reglum, sem sýslumaður kvaðst ætla að miða við um næstu páska. Samkvæmt þeim reglum þyrfti kærandi að loka sumum þáttum þjónustu sinnar, en gæti haft aðra opna innan marka reglnanna. Virtist það vera svipuð niðurstaða og fyrrverandi sýslumaður hefði komist að um páskana 1993. Sýslumaður tók fram í bréfinu, að hin kærða lokun A umræddan páskadag (1992) hefði verið víðtækari en efni hefðu staðið til. Af gögnum embættisins yrði hins vegar ráðið, að fyrirsvarsmaður staðarins hefði sjálfur ákveðið að loka, þótt sú ákvörðun virtist hafa verið tekin í tengslum við afskipti lögreglu.

Að fenginni framangreindri umsögn sýslumannsins á Siglufirði ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið fyrirsvarsmanni A, B, svohljóðandi bréf 18. febrúar 1994:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 18. janúar sl., varðandi ágreining fyrirtækis yðar við sýslumannsembættið á Siglufirði um túlkun helgidagalöggjafar.

Ráðuneytið hefur sent sýslumanni erindi yðar til umsagnar. Ljósrit bréfs hans, dags. 9. þ.m., ásamt fylgiskjölum, fylgir hér með. Koma þar fram skýringar á málsatvikum, svo og upplýsingar um hvernig staðið verður að málum um næstu páska. Ráðuneytið hefur ekki athugasemdir við þá tilhögun.“

III.

Í kvörtun A, sbr. bréf fyrirtækisins, dags. 17. desember 1992 og 3. mars 1994, segir, að lögreglan hafi lokað staðnum umræddan dag. Eins og fram kemur í fyrrgreindu bréfi sýslumannsins á Siglufirði, dags. 9. febrúar 1994, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, heldur sýslumaður því fram með vísan til upplýsinga frá lögreglumönnum, að svo virðist sem fyrirsvarsmaður A hafi sjálfur ákveðið að loka staðnum eftir að lögreglan kom á staðinn. Af þessu tilefni óskaði ég eftir því við fyrirsvarsmann A með bréfi, dags. 8. mars 1994, að hann gerði grein fyrir aðdraganda þess, að fyrirtækinu var lokað. Pá óskaði ég upplýsinga um, hvort lögreglan hefði fyrirskipað lokunina eða hvort hann hefði tekið ákvörðun um hana.

Í svarbréfi A, dags. 9. mars 1994, segir svo:

„Málsatvik eru þau að tveir lögreglumenn þeir [. . .] komu í húsnæði fyrirtækisins um kl. 14 annaðhvort á Páskadag eða Hvítasunnudag sennilega Hvítasunnudag 1992. Annar lögreglumaðurinn tilkynnti starfsmanni mínum að opnunin bryti í bága við lög og reglugerðir og því myndu þeir loka staðnum. Annar þeirra stóð vörð við dyrnar meðan hinn fór um húsið og vísaði fólki út. Talsvert var af fólki í húsinu og væri hægt að kveðja til vitni ef nauðsynlegt þætti. Til mín náðist ekki fyrr en 1 klst. síðar og var þá aðgerð lögreglu um garð gengin þá. Fór ég þá á lögreglustöðina og leitaði upplýsinga um ástæður lokunarinnar því oft áður hefur fyrirtækið verið opið um páska og hvítasunnu án þess að til afskipta lögreglu hafi komið. Vísuðu þeir mér á að ræða málið við sinn yfirmann og hafði ég þá þegar samband við sýslumann [. . .] í síma en hann var staddur á [Z]. Tjáði hann mér að kvörtun hefði borist um að ég væri að brjóta lög og að hans undirmenn væru að framfylgja sínum skyldustörfum og væri ekkert við þessu að gera, m.a. vegna þess að ég væri með blandaðan rekstur og væri að selja vöru sem óheimilt væri að selja á þessum degi. Spurði ég þá til hvaða aðgerða hann myndi grípa til ef ég þráaðist við og opnaði aftur, hvort hann léti duga að sekta mig eða gerði eitthvað annað. Hann sagðist myndu láta sína menn (lögregluna) loka án tafar og ég gæti átt það á hættu að missa verslunar- og veitingaleyfi auk sekta.

Þegar þessi niðurstaða lá fyrir átti ég engan kost annan en hlýða yfirvaldinu og hafa lokað. Ég verð jafnframt að segja það að undarlegt má heita að slík aðgerð skuli ekki færð í dagbók lögreglunnar hér.“

IV.

Með bréfi, dags. 15. mars 1994, óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Sérstaklega fór ég fram á að ráðuneytið gerði grein fyrir þeim reglum, sem fylgt væri við skráningu upplýsinga um sérstakar aðgerðir, sem lögregla grípur til í störfum sínum.

Svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 9. maí 1994, er svohljóðandi:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, hr. umboðsmaður, dags. 15. mars sl., þar sem óskað er eftir málsgögnum og viðhorfi ráðuneytisins vegna kvörtunar [B] f.h. [A] vegna lokunar fyrirtækis hans, annað hvort á páskadag eða hvítasunnudag árið 1992.

Ráðuneytinu barst kvörtun sama aðila vegna lokunar um páska 1992 með bréfi, dags. 14. janúar sl., sem að fenginni umsögn sýslumanns var svarað með bréfi 18. febrúar sl.

Vegna hins nýja erindis taldi ráðuneytið nauðsynlegt að leita að nýju umsagnar sýslumanns. Var það gert með bréfi, dags. 14. apríl sl., sem sýslumaður hefur svarað með bréfi, dags. 19. apríl sl. Því bréfi fylgdu ljósrit úr dagbók lögreglu og lögregluskýrslu, auk reglna um skemmtanahald ofl. um páska og hvítasunnu. Í bréfinu kemur fram að um tvö atvik hefur verið að ræða á árinu 1992, um páska (páskadag) og um hvítasunnu (hvítasunnudag). Af fyrri gögnum er að sjá að lokun hafi verið ákveðin af fyrirsvarsmanni, en í tengslum við afskipti lögreglu, en í síðara skiptið var um lögregluáðgerð að ræða.

Ljósrit af gögnum ráðuneytisins vegna erindis þessa fylgja hér með. Einnig fylgja bréfinu leiðbeiningar um færslu dagbóka lögreglunnar sem ráðuneytið gaf út 14. janúar 1985.

Ráðuneytið vekur athygli á því að núverandi sýslumaður gegndi ekki embætti þegar umrædd atvik áttu sér stað 1992. Í bréfum hans kemur fram það mat hans að

lokun í bæði skiptin hafi verið víðtækari en efni hafi staðið til. Fellst ráðuneytið á það mat sýslumanns. Jafnframt hefur sýslumaður gert grein fyrir reglum sem hann hefur kynnt um afgreiðslutíma og skemmtanahald um páska og hvítasunnu. Gerir ráðuneytið ekki athugasemdir við þær reglur.“

Í bréfi sýslumannsins á Siglufirði, dags. 19. apríl 1994, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem ráðuneytið vísar til í fyrrgreindu bréfi sínu, kemur fram, að í upphafi hafi kvörtun A varðað meinta lokun á páskadag 1992 og því hafi gögn, sem send hafi verið, þ.e. ljósrít úr dagbókum lögreglu og lögregluskýrslur, verið frá þeim tíma. Nú bregði svo við í bréfi A til umboðsmanns Alþingis, að fyrirsvarsmður A telji lokunina annað hvort hafa verið á páskadag eða hvítasunnudag, sennilega síðarnefnda daginn. Í gögnum embættisins, þ.e. dagbók lögreglu og lögregluskýrslu, komi fram, að lögreglan hafi lokað fyrirtækinu á hvítasunnudag 7. júní 1992. Um réttmæti lokunarinnar vísar sýslumaður til bréfs síns, dags. 9. febrúar 1994, en þar hafi lokunin verið talin víðtækari en efni hafi staðið til. Þá getur sýslumaður þess í bréfinu, að um síðustu páska hafi í samráði við B verið ákveðið að amast ekki við opnun sölugættissölu, enda sé hún rekin samhliða veitingaverslun.

Með bréfi, dags. 11. maí 1994, gaf ég fyrirsvarsmanni A kost á að koma á framfæri athugasemdum í tilefni af fyrrgreindu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 9. maí 1994.

Með bréfi, dags. 5. ágúst 1994, gerði B grein fyrir athugasemdum sínum. Í bréfinu eru gerðar athugasemdir við meðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á kæru A og því haldið fram, að ráðuneytið hafi ekki áttað sig á því, hvert tilefni kærunnar var. Um það segir svo í bréfinu:

„Tilefni kæru er ekki það hvort löggæslumenn hafi gengið „aðeins“ of langt við lokun fyrirtækis míns umrædda daga heldur er ég að kæra lögreglu og þá um leið sýslumann/bæjarfógeta fyrir það eitt að framfylgja lögum og reglugerðum settum af alþingi Íslendinga og dómsmálaráðuneyti (l. nr. 45/1926 o.fl. sem ég hef tiltekið áður auk þess sem ég tel að um sé að ræða stjórnarskrárbrót v/atvinnufrelsis). Þá vil ég minna á að sveitarfélögum er heimilt að gefa opnunartíma veitinga- og sölubúða frjálstan sem og hefur verið gert hér í bæ.“

Tekið er fram í bréfinu, að frá ráðuneytinu vanti svör um það, hvort lög þau og reglur haldi, sem sýslumaður byggði á ákvarðanir sínar. Jafnframt vanti rökstuðning af ráðuneytisins hálfu og svör við ásökunum um ætluð lögbrot sýslumanns og ráðuneytisins. Einnhver rýmri túlkun sýslumanns á umræddum lögum sé ekki fullnægjandi úrlausn í málinu. Að því er vikið, að málið hafi almenna þýðingu, því að páskar og hvítasunna séu með mestu ferðamannahelgum ársins og landsmenn vilji þá fá þjónustu og fjölmargir séu reiðubúnir til að uppfylla þær óskir. Í bréfinu er þess getið sem dæmis um framkvæmd, að á páskadag sl. (þ.e. 1994) hafi sýslumaðurinn á Siglufirði veitt bensínstöðinni þar í bæ undanþágu til að afgreiða bensín í tvær klukkustundir. Séu fyrrgreind lög og reglur í fullu gildi, þá sé ekki þar undanþáguheimild að finna. Sé því spurning um lögmæti slíkra ákvarðana sýslumanns. Þá er því varpað fram, hvers vegna aðrir sýslumenn framfylgi ekki sömu lögum og gert sé á Siglufirði.

V.

Í álitinu mínu, dags. 25. apríl 1995, gerði ég fyrst grein fyrir því, að í samræmi við ákvæði laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, gæti ég ekki tekið öll kvörtunarefni A til úrlausnar. Þá tók ég fram, að ég gæti ekki lagt mat á það hvort lög nr. 45/1926 færu gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi (2). Í álitinu gagnrýndi ég úrskurð dóms- og

kirkjumálaráðuneytisins í tilefni af kærú A (3). Þá tók ég afstöðu til þess, hvort ákvörðun sýslumannsins á Siglufirði væri í samræmi við lög og góða stjórnarsýsluhætti (4). Loks benti ég á, að samræmi í stjórnarsýslufrákvæmd væri mikilvægt, og vakti athygli ráðuneytisins á því, að endurskoðun á lögum nr. 45/1926 kynni að vera tímabær, m.a. vegna breyttrar lög-gjafarstefnu í samkeppnismálum (5). Í niðurstöðum álitsins segir:

„1.

Í gögnum málsins kemur fram, að starfsemi A var lokað með lögregluvaldi á hvítasunnudag 7. júní 1992. Þá virðist mega byggja á því, að á páskadag 19. apríl 1992 hafi fyrirsvarsmáður staðarins ákveðið að loka honum eftir að viðhorf lögreglu lágu fyrir, sbr. bréf sýslumannsins á Siglufirði til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 9. febrúar 1994.

Eins og kvörtunarefnið var lagt fyrir mig í upphafi, sbr. bréf A, dags. 17. desember 1992 og 3. mars 1994, beindist kvörtunin að lokun fyrirtækisins á páskadag 1992. Með bréfi, dags. 29. desember 1992, benti ég fyrirsvarsmanni A á að kæra ákvarðanir lögreglu um lokun á páskadag 1992 til dóms- og kirkjumálaráðherra, er færi með yfirstjórn lögreglu, enda yrði ekki kvartað til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefði felld úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Í samræmi við þetta var ákvörðun lögreglu á páskadag 1992 skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins af hálfu A með kærú, dags. 14. janúar 1994. Úrskurð um kæruefnið felldi ráðuneytið hinn 18. febrúar 1994, að fenginni umsögn sýslumannsins á Siglufirði, dags. 9. febrúar 1994.

Ljóst er, að úrlausn málsins var miðuð við lokun á páskadag 1992, eins og kæran og allur málatilbúnaður A stóð til. Í tilefni af því, að frásögn í kvörtun um málavexti og upplýsingum sýslumanns í bréfi hans til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 9. febrúar 1994, bar ekki saman, beindi ég því til fyrirsvarsmanns A með bréfi, dags. 8. mars 1994, að hann gerði grein fyrir aðdraganda að lokun fyrirtækisins á páskadag 1992 og upplýsti, hvort lögreglan hefði fyrirskipað lokunina eða hvort hann hefði tekið ákvörðun um hana. Í svarbréfi A til mín, dags. 9. mars 1994, kom nú fram, að starfseminni hefði verið lokað með beinum lögregluaðgerðum „ . . . annað hvort á Páskadag eða Hvítasunnudag sennilega á Hvítasunnudag 1992“. Lá loks ljóst fyrir samkvæmt bréfi sýslumannsins á Siglufirði til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. apríl 1994, og lögregluskýrslum svo og ljósritum úr dagbók lögreglu, er bréfinu fylgdu, að fyrirtækinu var lokað með beinum lögregluaðgerðum á hvítasunnudag 7. júní 1992. Bréf þetta er umsögn sýslumanns til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, er ráðuneytið aflaði í tilefni af bréfi mínu til þess, dags. 15. mars 1994, út af kvörtuninni, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Samkvæmt því, sem að framan greinir, liggur ekki fyrir úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um lokunaraðgerðir lögreglu á hvítasunnudag 7. júní 1992, er stafar af því, hvernig málið var lagt fyrir af hálfu A. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefur felld úrskurð sinn í máli, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds. Erú því ekki lagaskilyrði til þess að ég fjalli um lokunaraðgerðir á hvítasunnudag 7. júní 1992. Að gengnum úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um þennan þátt málsins getur fyrirtækið leitað til mín á ný, uní það ekki úrlausn ráðuneytisins. Lagaskilyrði eru hins vegar fyrir því, að ég fjalli um ákvarðanir stjórnvalda vegna lokunar á páskadag 1992.

2.

Fram kemur í kvörtun A, sbr. bréf fyrirtækisins, dags. 17. desember 1992, að meginatriði kvörtunarinnar varða það, hvort lög nr. 45/1926, um almannafríð á helgidögum þjóðkirkjunnar, standist með tilliti til ákvæða 69. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um at-

vinnufrelsi svo og laga nr. 17/1936, um samþykktir um lokunartíma sölubúða, sem heimili sveitarfélögum að gefa opnunartíma veitingastaða og sölubúða frjálsan svo sem gert hafi verið á Siglufirði. Áréttar fyrirvarismaður A þessi atriði í bréfi til mín, dags. 5. ágúst 1994, þar sem gerðar eru athugasemdir við svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 9. maí 1994.

Af þessu tilefni tek ég fram, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er hlutverk umboðsmanns að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Af því leiðir, að umboðsmanni er almennt ekki ætlað að hafa afskipti af lögum og lög-gjafarstarfi Alþingis. Því brestur skilyrði til þess að ég fjalli um kvörtunina á fyrrgreindum forsendum. Þar sem kvörtunin lýtur hinsvegar öðrum þræði að því, að ákvarðanir stjórnvalda um hina umdeildu lokun hafi ekki verið í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti, tel ég tilefni til að fjalla um málið á þeim grundvelli. Áður en að þeirri umfjöllun kemur, tel ég ástæðu til að fjalla um meðferð stjórnvalda á málinu.

3.

Í umsögn sýslumannsins á Siglufirði, dags. 9. febrúar 1994, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um kæru A til ráðuneytisins frá 14. janúar 1994 kemur fram, að af gögnum embættisins verði ekki annað ráðið en að fyrirvarismaður staðarins hafi tekið ákvörðun um lokun á páskadag 1992, en að sú ákvörðun virðist hafa verið tekin í tengslum við afskipti lögreglu. Í lögregluskýrslu frá 17. apríl 1992 (föstudeginum langa), sem liggur fyrir í málinu, kemur fram, að eigandi veitingasölu á Siglufirði hefur haft samband við lögreglu og spurst fyrir um það, hverju það sætti, að C, fyrirtæki A, væri opinn. Kemur fram í skýrslunni, að honum hafi verið veitt þau svör, að samkvæmt landslögum ætti að vera lokað á föstudaginn langa og hinn fyrri stórhátíðardag, þ.e. páskadag, er byggist á lögum nr. 45/1926, um almannafríð á helgidögum Þjóðkirkjunnar, og samþykkt um lokunartíma sölubúða og sölustaða í Siglufirði nr. 230/1964. Í lögregluskýrslu frá 19. apríl 1992 (páskadegi) kemur fram, að C var opinn almenningi þennan dag og er þess getið, að nokkuð af fólki hafi verið að versla þar. Telur lögregluamaður sá, er skýrsluna ritar, að opnunin stríði gegn lögum nr. 45/1926 og samþykkt þeirri, sem fyrir getur, nr. 230/1964. Kemur fram, að ekki hafi verið rætt við eiganda. Færslur í dagbækur lögreglu fyrrgreinda daga eru í meginatriðum í samræmi við það, sem greinir í lögregluskýrslunum.

Í samræmi við það, sem hér að framan hefur verið rakið, og það, sem fram kemur í fyrrgreindu bréfi sýslumanns til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 9. febrúar 1994, tel ég mega byggja á því, að lokun staðarins á páskadag 1992 hafi stafað af því viðhorfi lögreglustjóra, að opnun staðarins á þessum degi væri andstæð lögum, og af þeim ástæðum hafi staðnum verið lokað, þótt ekki kæmi til beinna lögregluáðgerða. Tel ég því, að nægjanlega skýr ákvörðun hafi legið fyrir af hálfu lögreglustjóra um það, að fyrirtækið ætti að vera lokað á þessum degi. Með kæru, dags. 14. janúar 1994, bar fyrirvarismaður A þessa ákvörðun og ágreining sinn við sýslumann undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Felldi ráðuneytið úrskurð í málinu hinn 18. febrúar 1994, sbr. kafla II hér að framan, þar sem úrskurður þessi er tekinn upp í heild sinni. Af hálfu A hafa verið gerðar athugasemdir við úrskurð þennan og á það bent, að kæruefninu sé ekki veitt efnisleg úrlausn í úrskurðinum og allan rökstuðning vanti, sbr. bréf fyrirvarsmanns A til mín, dags. 5. ágúst 1994. Taka verður undir þessar aðfinnslur og raunar er það svo, að úrskurður þessi uppfyllir ekki þær lágmarkskröfur, sem gerðar eru til úrskurða í kærumálum og tilgreindar eru í 31. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, sbr. 2. másl. 2. mgr. 35. gr. laganna. Ég sé ekki ástæðu til að rekja lið fyrir lið annmarka úrskurðarins að þessu leyti, en læt nægja að benda á, að ekkert þeirra atriða kemur fram í úrskurðinum, sem 31. gr. stjórnslulaga mælir fyrir um, að úrskurðir í kærumálum skuli hafa að geyma. Þá er kæruefnið ekki tekið til neinnar rökstuddrar úrlausnar í þessum úrskurði ráðuneytisins. Ég tel því að úrskurður

ráðuneytisins sé haldinn verulegum annmarka. Af þessu tilefni tel ég ástæðu til að árétta, að í stjórnvöldum felst annars vegar réttur fyrir aðila máls til að bera stjórnvaldsákvörðun undir æðra stjórnvald til endurskoðunar og hins vegar skylda fyrir æðra stjórnvaldið til að úrskurða um efni kæru að uppfylltum kæruskilyrðum.

4.

Eftir því sem upplýst hefur verið af hálfu A, stundar fyrirtækið fjölþættan rekstur, þ. á m. veitingastarfsemi og verslun („sjoppu“-rekstur). Á þá þætti rekstrarins reynir í máli þessu, en hvorki var um kvikmyndasýningar né skemmtanahald að ræða að því er best verður séð. Báðir fyrstnefndu rekstrarþættirnir eru háðir sérstakri atvinnulöggjöf og leyfum samkvæmt henni. Veitingastarfsemin er háð ákvæðum laga nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði, en verslunarstarfsemin lýtur lögum nr. 41/1968, um verslunaratvinnu.

Af hálfu sýslumannsins á Siglufirði var upphaflega á því byggt, að starfræksla fyrrgreindra rekstrarþátta á páskadag bryti annars vegar í bága við ákvæði laga nr. 45/1926, um almannafrið á helgidögum Þjóðkirkjunnar, og hins vegar ákvæði samþykktar nr. 230/1964, um lokunartíma sölubúða og sölustaða í Siglufirði. Hefur sýslumaður viðurkennt, að lokun á páskadag 1992 hafi verið viðtækari en efni stóðu til, sbr. bréf hans til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 9. febrúar 1994. Fylgdi því bréfi uppkast að reglum um opnunartíma, sem sýslumaður kvaðst hafa í hyggju að miða við um páska 1994. Í reglum þessum kemur fram, að veitingahús, veitingastofur og veitingaverslanir (skyndibitastaðir) megi hafa opið á föstudaginn langa og páskadag. Þá daga megi selja og veita mat og drykk, þó ekki áfengi annað en borðvín með mat á tilgreindum matmálistímum, en skemmtanahald sé bannað. Að því er varðar afgreiðslutíma verslana er tekið fram, að þær skuli vera lokaðar allan föstudaginn langa og páskadag og sama gildi um kvikmyndasýningar þessa daga. Tekið er fram, að málverkasýningar megi vera opnar eftir kl. 15.00, enda fari sala ekki fram. Þá er þar jafnframt að finna reglur um almennt skemmtanahald um páska, en ég sé ekki ástæðu til að rekja þær, enda reynir ekki á skemmtanahald í máli þessu.

Í kæru A til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 14. janúar 1994, er staðhæft, að fyrir páska 1993 hafi sýslumaðurinn á Siglufirði heimilað fyrirtækinu að hafa matsölu- staðinn opinn „ . . . ef ég tjaldaði yfir seldæti þannig að það væri ekki sýnilegt. . .“, eins og segir í kærinni. Í bréfi sýslumanns til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. apríl 1994, kemur fram, að um páska 1994 hafi verið ákveðið að amast ekki við seldættissölu, enda væri hún rekin samhliða veitingaverslun. Samkvæmt þessu hefur verið á reiki, hvernig lítið hefur verið á þann þátt starfseminnar, sem lýtur að verslun, og gefið eftir í þeim efnum miðað við þau sjónarmið, sem uppi voru um páska 1992.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 17/1936, um samþykktir um lokunartíma sölubúða, geta bæjarstjórnir og hreppsnefndir í kaupstöðum og kaupsýslum gert samþykktir um lokunartíma sölubúða. Í slíkum samþykktum má kveða á um það, að kaup og sala megi eigi fara fram í sölubúðum kaupmanna tiltekinn tíma á sólarhring hverjum eða tiltekna daga, eftir því sem hagar til á hverjum stað, svo og að kaupmenn skuli skyldir til að loka sölubúðum sínum á tilteknum tíma, sbr. 2. gr. laga þessara. Á þessum lagagrundvelli var gerð samþykkt nr. 230 frá 1. október 1964, um lokunartíma sölubúða og sölustaða í Siglufirði. Þessari samþykkt hefur verið breytt síðan, sbr. auglýsingar nr. 73, 23. mars 1972 og nr. 24, 22. janúar 1974, um breyting á samþykkt um lokunartíma sölubúða og sölustaða á Siglufirði, nr. 230 frá 1. október 1964. Samkvæmt 2. gr. samþykktarinnar skulu sölubúðir meðal annars vera lokaðar alla helgidaga. Í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 17/1936, um samþykktir um lokunartíma sölubúða, segir svo: „Samþykkt heldur gildi sínu 10 ár í senn, nema breytt sé eða afnumin áður en endurnýja má hana, á sama hátt og hún var sett, jafnlangan tíma.“ Með tiliti til þessa fortakslausu lagaákvæðis, sem markar samþykktum af þessu tagi ákveðinn

gildistíma, getur að mínu áliti ekki komið til greina að beita fyrrgreindri samþykkt svo sem sýslumaðurinn á Siglufirði hefur talið, enda hefur hún ekki verið endurnýjuð með þeim hætti, sem greinir í fyrrnefndu lagaákvæði. Samkvæmt þessu tel ég, að það velti á ákvæðum laga nr. 45/1926, um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar, hvort og að hvaða marki A var heimilt að halda uppi umræddri starfsemi á páskadag 1992, enda hefur lögreglusamþykkt fyrir Siglufjarðarkaupstað nr. 814 frá 28. desember 1983 ekki að geyma sérstök ákvæði, sem snerta álitæfnið í máli þessu.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 45/1926 mega kaup og sala eigi fara fram á helgidögum þjóðkirkjunnar í sölubúðum kaupmanna, kaupfélaga né annarra sölumanna, og skulu búðir þeirra vera lokaðar. Frá banni þessu eru tilgreindar nokkrar undanþágur í lagaákvæðinu, sem ekki eiga við í tilviki A. Í 1. mgr. 7. gr. laga þessara er svo mælt fyrir, að bönn þau, sem talin eru upp í undanfarandi greinum, nái yfir allan föstudaginn langa og hinn fyrra helgidag stórhátíðanna. Að því er verslun snertir hefur þetta ákvæði ekki sérstaka þýðingu með því að það gengur ekki lengra en fyrrgreint almennt bann við slíkri starfsemi á helgidögum þjóðkirkjunnar samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna. Í lögum þessum eru engar hömlur lagðar við almennri veitingastarfsemi á helgidögum þjóðkirkjunnar hvort sem um er að ræða stórhátíðardaga eða aðra helgidaga að undanskilinni 3. gr. laganna, sem kveður svo á, að á helgidögum þjóðkirkjunnar megi ekki á neinum almennum veitingastað halda veislur eða aðra hávaðasama fundi fyrr en eftir miðaftan, en samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laganna gildir þetta bann allan föstudaginn langa og hinn fyrri helgidag stórhátíðanna svo og aðfangadagskvöld jóla. Síðastgreindum atvikum var ekki til að dreifa í tilviki A.

Samkvæmt framansögðu tel ég, að fortakslaus ákvæði laga nr. 45/1926 hafi verið því til fyrirstöðu, að A starfrækti þann þátt í rekstri sínum, sem fellur undir verslun, á páskadag 1992, en að almenn veitingastarfsemi hafi hins vegar verið fyrirtækinu heimil þennan dag. Í samræmi við þetta tel ég því, að þau drög að reglum um opnunartíma, sem sýslumaðurinn á Siglufirði lét fylgja bréfi sínu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 9. febrúar 1994, fái staðist. Ég álit hins vegar einsýnt, að sjónarmið embættisins um lokun staðarins á páskadag 1992 hafi gengið lengra en lög standa til, svo sem raunar er viðurkennt af þess hálfu, sbr. bréf þess til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 9. febrúar 1994 og 19. apríl 1994, þar sem ólögmett var að hefta almenna veitingastarfsemi þennan dag. Er dóms- og kirkjumálaráðuneytið sömu skoðunar, sbr. svarbréf þess til mín, dags. 9. maí 1994.

Af málsgögnum virðist mega draga þá ályktun, að það hafi orkað á viðhorf lögreglu til lokunar, að fyrirtækið hafði í sömu húsakynnum rekstur með höndum, sem annars vegar var heimilt að starfrækja á umræddum degi, þ.e. almennar veitingar, og hins vegar óheimilt, þ.e. verslunarstarfsemi. Til að tryggja framkvæmd laga yrði því að loka með öllu. Þótt aðstæður af þessu tagi kunni að torvelda eftirlit, verður ekki, í því skyni að auðvelda löggæslu, gripið til úrræða, sem eru andstæð lögum, eins og fyrrgreind afstaða felur í sér. Ef lögregluþyriföld álitu, að þessar aðstæður fælu í sér sérstaka hættu á því, að farið yrði á svig við lagaákvæði um opnunartíma, voru þeim tiltæk almenn og lögmæt löggæsluúrræði til að fylgjast með því.

5.

Af hálfu A hefur því verið haldið fram, sbr. kvörtun fyrirtækisins, dags. 17. desember 1992, og kæru þess til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 14. janúar 1994, að á það hafi skort, að samræmi hefði verið í framkvæmd laga nr. 45/1926 í landinu á umræddum degi.

Ég tel ástæðu til að beina því til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það hyggi að samræmi í stjórnsýslu á þessu sviði og jafnframt hvort ástæða sé til breytinga á lögum nr.

45/1926. Ég vek athygli á því, að úrbætur í þessum efnum eru ekki aðeins nauðsynlegar til að tryggja festu í stjórnslu og vandaða stjórnsluhætti, heldur einnig stöðu þeirra fyrirtækja, sem málið varðar, í samkeppni á markaði, sbr. lög nr. 8/1993, samkeppnislög, og þá löggjafarstefnu, sem þar kemur fram.“

VI.

Niðurstöður álots míns dró ég saman með svofelldum hætti:

„Meginatriði niðurstöðu minnar eru þau, að ekki hafi verið lagaheimild til að hefta almenna veitingastarfsemi A á páskadag 1992. Hins vegar tel ég, að ákvæði laga nr. 45/1926, um almannafríð á helgidögum þjóðkirkjunnar, hafi verið því til fyrirstöðu, að fyrirtækið starfrækti á þeim degi þann þátt í rekstri sínum, sem telst verslun. Þá áлт ég, að úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 18. febrúar 1994, út af kæru A, sé haldinn verulegum annmarka. Loks eru tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það hyggi að samræmi í stjórnslu á þessu sviði og jafnframt hvort ástæða sé til breytinga á lögum nr. 45/1926.“

VII.

Hinn 23. febrúar 1996 óskaði ég eftir því við dóms- og kirkjumálaráðherra að upplýst yrði, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Í svári dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 12. mars 1996, segir meðal annars:

„Af þessu tilefni vill ráðuneytið kynna yður eftirfarandi:

1. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 30. maí 1995, leitaðist ráðuneytið við að samræma framkvæmd allra lögreglustjóraembætta við útgáfu skemmtanaleyfa aðfararnótt annars dags hvítasunnunn. Er þar m.a. kynnt álit yðar um að almenn veitingastarfsemi sé heimil á páskadag. [. . .]
2. Dóms- og kirkjumálaráðherra skipaði þann 24. maí 1995 nefnd sem falið var að endurskoða lög um almannafríð á helgidögum þjóðkirkjunnar nr. 45 15. júní 1926. Hefur nefndin skilað lagafrumvarpi sem lagt hefur verið fram á Alþingi [. . .]“

Frumvarpið var ekki samþykkt á 120. löggjafarþingi.

13.2. **Almannafríður á helgidögum þjóðkirkjunnar. Skemmtanaleyfi. Vínveitingaleyfi. Rannsóknarregla. Omálefnaleg sjónarmið. Venja. Stjórnsluáætlun. Rökstuðningur. Samræmi í stjórnsluframkvæmd. Meinbugir á lögum.** (Mál nr. 1169/1994)

A hf. kvartaði yfir því, að sýslumaðurinn á Akureyri hefði synjað félaginu um að hafa veitingahúsið X opið eftir miðnætti aðfararnótt laugardagsins 2. apríl 1994, að liðnum föstudeginum langa, og frá kl. 00:05 aðfararnótt annars í hvítasunnun. Staðfesti dóms- og kirkjumálaráðuneytið þessar ákvarðanir sýslumannsins.

Í álitinu sínu gerði umboðsmaður grein fyrir afgreiðslu stjórnvalda á erindum A hf., einkum þeim atriðum sem telja varð ófullnægjandi með tilliti til rannsóknar máls og sjónarmiða sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Taldi umboðsmaður rétt að fjalla sérstaklega um hvert hinna þriggja leyfa, sem þarf til að starfsemi veitingahúsa geti farið fram, þ.e. almennt veitingaleyfi, vínveitingaleyfi og skemmtanaleyfi, og hvernig helgidagalöggjöf hefði áhrif á hvern þátt um sig. Þá rakti umboðsmaður ítar-

lega sögu löggjafar um helgidagafrið, allt frá kristinna laga þætti Grágásar, og rakti breytingar á réttarreglum sem að þessu lúta. Benti umboðsmaður á, að við skýringar á lagaákvæðum um helgidagafrið bæri að hafa í huga sögu ákvæðanna, en einnig að ákvæðin hefja atvinnustarfsemi og setja því mikilvægum hagsmunum skorður. Bæri því ekki að ganga lengra í friðunarátt, en brýnir hagsmunir krefðust.

A hf. hafði gilt og óskilyrt skemmtanaleyfi vegna veitingastaðarins X. Leitaði A hf. eftir viðhorfi lögreglustjóra til skemmtanahalds á umræddum dögum, en lögreglustjóri synjaði með vísan til 4. og 7. gr. laga nr. 45/1926, um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar. Gerði lögreglustjóri ekki greinarmun á laugardegi fyrir páska og öðrum degi hvítasunnunn að þessu leyti, svo sem umboðsmaður taldi að rétt hefði verið, enda telst annar í hvítasunnunn til helgidaga þjóðkirkjunnar, en laugardagur fyrir páska ekki. Var synjun lögreglustjóra í báðum tilvikum byggð á tilvísun í ákvæði laga nr. 45/1926, og í skýringum til umboðsmanns vísaði lögreglustjóri til þess, að niðurstaða væri byggð á þeirri skýringu að halda bæri í heiðri anda laganna og leyfa hvorki skemmtanir að loknum föstudeginum langa né hvítasunnudegi.

Umboðsmaður taldi ótvírætt, að bann við skemmtanahaldi yrði að byggjast á lagaheimild, og féllst því ekki á sjónarmið dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í kærumálum A hf., að bann við skemmtunum gæti byggst á staðbundnum atvikum og sjónarmiðum um bæjarbrag, auk sjónarmiða um löggæslukostnað. Sýslumaðurinn á Akureyri hafði byggt á ákvæðum laga nr. 45/1926, en umboðsmaður taldi hina sérstöku og rúmu túlkun á ákvæðum laganna ekki fá staðist. Féll laugardagur fyrir páska eingöngu undir ákvæði 2. mgr. 7. gr. laganna, um takmarkanir skemmtanahalds að kvöldi þess dags. Féllst umboðsmaður ekki á, að sýnt hefði verið fram á venju eða óskráðar meginreglur sem synjun á skemmtanahaldi aðfaranótt laugardagsins yrði byggð á. Að því er laut að öðrum degi hvítasunnunn taldi umboðsmaður að ákvæði 4. gr. laganna ætti við, og hefði því þurft sérstakt leyfi til skemmtanahaldsins. Hins vegar taldi umboðsmaður, að sömu sjónarmið ættu almennt að gilda um aðfaranætur síðari daga stórhátíða, enda væru þeir dagar bæði að lögum og helgi jafnsettir. Í gögnum málsins kom fram, að leyfi hefði verið veitt fyrir skemmtunum aðfaranótt annars í páskum. Hefði af þessum sökum þurft að koma sérstaklega fram í úrskurði sýslumanns rökstuðningur fyrir synjun um skemmtanahald aðfaranótt annars í hvítasunnunn.

Í lögum nr. 45/1926 var ekki sérstaklega mælt fyrir um áfengisveitingar með tilliti til friðunar helgidaga þjóðkirkjunnar, en synjun sýslumanns var um þetta byggð á 9. gr. reglugerðar nr. 425/1989, um sölu og veitingar áfengis. Þá kom fram í úrskurðum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að almennur áfengisveitingatími gæti ekki hafist á miðnætti á grundvelli ákvæða reglugerðarinnar. Hefðu áfengisveitingar á umræddum tímum því verið háðar leyfi lögreglustjóra. Var hér einnig byggt á staðbundnum sjónarmiðum, bæjarbrag og kostnaði við löggæslu í skýringum lögreglustjóra og dóms- og kirkjumálaráðuneytis. Enda þótt umboðsmaður féllist á, að orðalag umræddra ákvæða styddi skilning yfirvalda að þessu leyti, taldi hann það þó engan veginn afdráttarlausan skilning á ákvæðunum. Taldi umboðsmaður niðurstöðuna umdeilalega og að ástæða væri til að taka af skarið í þessu efni í reglugerð, ef talið væri að rök stæðu til þess fyrirkomulags að takmarka áfengisveitingar þessa daga umfram aðra daga.

Um almenna veitingastarfsemi X tók umboðsmaður fram, að hvorki lög nr. 45/1926 né lögreglusamþykkt fyrir Akureyrarkaupstað, hefðu staðið í vegi fyrir því að almennt veitingastarfsemi, án vínveitinga og skemmtanahalds, færi fram á umræddum tíma. Hefði verið rétt, að hinir þrjú þættir hefðu verið teknir sérstaklega til umfjöllunar og afgreiðslu yfirvalda. Loks benti umboðsmaður á nauðsyn þess að gæta samræmis við framkvæmd laga nr. 45/1926, og eftir atvikum, hvort endurskoðun laganna væri

tímabær. Loks áréttáði umboðsmaður niðurstöðu sína í máli sem birt er í SUA 1992:111, um að ákvæði laga um skemmtanaleyfi væru ófullkomin og að mörg ákvæði reglugerðar nr. 587/1987, sem byggð væri á þeim lögum, væri eðlilegra að hafa í lögum. Lagði umboðsmaður áherslu á, að unnið yrði að úrbótum í þessum efnum, í samræmi við áður fram komnar ábendingar.

I.

Hinn 13. júlí 1994 leitaði B, héraðsdómslögmaður, fyrir hönd A, til mín og kvartaði yfir ákvörðunum sýslumannsins á Akureyri, dags. 28. mars 1994 og 16. maí 1994, svo og úrskurðum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. mars 1994 og 20. maí 1994, sem staðfestu ákvarðanir sýslumannsins, en með þeim var hlutafélaginu synjað um að hafa veitingahúsið X opið eftir kl. 24:00 laugardaginn 2. apríl 1994, þ.e. strax að liðnum föstudegningum langa, og frá kl. 00:05 mánudaginn 23. maí 1994, þ.e. strax að hvítasunnudegi liðnum.

Í kvörtuninni kemur fram, að lögreglustjóri hafi byggt ákvörðun sína í báðum tilvikum á 4. og 7. gr. laga nr. 45/1926, um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar, og 9. gr. reglugerðar nr. 425/1989, um sölu og veitingar áfengis. Telur lögmaðurinn, að þessi ákvæði hafi ekki veitt lögreglustjóra heimild til að banna fyrirhugaða opnun veitingastaðarins, en bannið verði að styðjast við ótvíræða lagaheimild. Hann bendir á, að í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sé vísað til löggæslusjónarmiða, sem lögreglustjóri vísi ekki til í synjun sinni, enda sé tæplega unnt að meina mönnum atvinnurekstur með vísan til almennt löggæslusjónarmiða. Þá er að því vikið í kvörtuninni, að svo virðist sem framkvæmd á opnunartíma veitingastaða sé misjöfn eftir lögsagnarumdæmum. Veitingahús hafi verið opin á Ísafirði og Siglufirði 2. apríl 1994 og hafi lögreglustjórar á þessum stöðum talið það sjálfsagt, þar sem veitingahúsin hafi haft almennt skemmtanaleyfi og mátt hafa opið á grundvelli þess, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum. Sömu lög og reglur gildi á Akureyri og á þessum stöðum og því hafi bann við opnun veitingahússins ekki staðist.

II.

Málavextir eru þeir helstir, að af hálfu forráðamanna veitingahússins X, sem bæði hefur almennt skemmtanaleyfi og leyfi til vínveitinga, var farið fram á það við sýslumanninn á Akureyri, að veitingahúsið mætti vera opið á fyrrgreindum tímum. Með bréfum, dags. 28. mars 1994 og 16. maí 1994, synjaði sýslumaðurinn þessari málaleitan. Forsendur sýslumanns fyrir synjununum eru samhljóða í bréfum þessum svohljóðandi: „Ákvörðun þessi styðst við 4. gr. og 7. gr. laga um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar nr. 45/1926, svo og 9. gr. reglugerðar um sölu og veitingar áfengis nr. 425/1989 ásamt síðari breytingum.“

Með bréfi, dags. 28. mars 1994, var fyrri synjun sýslumannsins á Akureyri skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins af hálfu A hf. og með bréfi, dags. 19. maí 1994, gekk síðari synjunin þá sömu leið. Í kærnum þessum var því haldið fram, að sýslumanninn á Akureyri hefði brostið lagaheimild til þess, að banna A hf. að hafa veitingahúsið opið á hinum umbeðnu tímum og jafnframt á það bent, að í öðrum lögsagnarumdæmum væri heimilt að hafa skemmtistaði opna á þessum tímum. Væri veitingamönnum því mismunað eftir búsetu. Fram kom af hálfu A hf., að fyrirtækið hefði fullgild skemmtana- og vínveitingaleyfi og því hefði þurft að fella þessi leyfi úr gildi til að unnt væri að loka húsinu, eins og ákvarðanir sýslumanns fælu í sér. Í kæru A hf., dags. 28. mars 1994, út af fyrri synjuninni var til þess vísað, að samkvæmt 4. gr. laga nr. 45/1926, um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar, væri bann við því að halda almennar skemmtanir fyrir kl. 3 síðdegis á helgidögum þjóðkirkjunnar. Það hlyti að vera ljóst, að laugardagurinn 2. apríl 1994 væri ekki helgidagur og því virtist synjunin ólögmat. Þá yrði synjuninni ekki heldur fundinn staður í

7. gr. laga þessara, þar sem svo væri mælt fyrir, að bönn samkvæmt lögnum tækju yfir allan föstudaginn langa, enda hefði verið farið fram á að mega hafa opið á laugardegi en ekki föstudaginn langa.

Hinn 29. mars 1994 staðfesti dóms- og kirkjumálaráðuneytið synjun sýslumannsins á Akureyri, dags. 28. mars 1994, um opnun veitingahússins þegar að liðnum föstudeginum langa. Í úrskurði ráðuneytisins segir svo:

„Synjun sína byggir sýslumaðurinn á ákvæðum 4. og 7. gr. laga nr. 45/1926 um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar svo og 9. gr. reglugerðar um sölu og veitingar áfengis nr. 425/1989 með síðari breytingum.

Umbjóðandi yðar telur að sýslumaðurinn á Akureyri hafi ekki lagaheimild til að synja sér um að hafa opið, og bendir auk þess á að í öðrum lögsagnarumdæmum sé heimilt að hafa skemmtistaði opna á þeim tíma sem hér um ræðir.

4. gr. sbr. 7. gr. laganna nr. 45/1926 hefur hjá lögreglustjórum landsins yfirleitt verið túlkuð svo, að þeir telja rétt að hafa í heiðri anda laganna um bænadagana og því sé ekki rétt að leyfa skemmtun sem hefjist um miðnættið þegar föstudeginum langa, sem er mestur helgidaganna, lýkur. Einstöku undantekningar hafa þó verið frá þessu, sem er samkvæmt langvarandi hefð eða byggist á sérstökum atvikum.

Að því er varðar túlkun á ákvæðum 9. gr. reglugerðar um sölu og veitingar áfengis nr. 425/1989 hefur ráðuneytið úrskurðað í bréfi til sýslumannsins í Keflavík, dags. 1. apríl 1993, að almennt verði ekki talið að almennur áfengisveitingatími geti hafist á miðnætti á grundvelli ákvæða reglugerðarinnar. Hins vegar sé lögreglustjóra með lokaákvæði 2. mgr. 9. gr. veitt heimild til að veita leyfi til áfengisveitinga „á öðrum tímum í lokuðum samkvæmum og að öðru leyti er sérstaklega stendur á“.

Erindi yðar varðar veitingastarfsemi aðfaranótt laugardagsins 2. n.m. Dagurinn á undan er föstudagurinn langi. Þann dag er almennt skemmtanahald óheimilt, auk þess sem heimild til áfengisveitinga þann dag er mjög takmörkuð, sbr. 4. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 425/1989.

Af því sem að framan greinir er ljóst að áfengisveitingar á þeim tíma sem erindið varðar eru ekki heimilar án sérstaks leyfis lögreglustjóra. Ætla má að veitinga- og skemmtanastarfsemi strax við lok föstudagsins langa hafi áhrif á bæjarbrag þegar að kvöldi þess dags auk þeirra áhrifa sem slík starfsemi hefur almennt á bæjarbrag. Slík starfsemi hefur augljóslega áhrif á verkefni lögreglu, væntanlega með auknum kostnaði. Þessi atriði og fleiri ber lögreglustjóra að hafa til hliðsjónar við lögreglustjórn.

Af framangreindu er ljóst að staðbundnar aðstæður ráða miklu um það hvort lögreglustjórnin á Akureyri heimilar áfengisveitingar eða láti skemmtanahald ótalið aðfaranótt laugardagsins 2. apríl nk. Umrædd synjun hans byggist á mati, sem ráðuneytið treystir sér ekki til að endurskoða eða hnekkja. Er ákvörðun sýslumannsins því staðfest.“

Síðari synjun sýslumannsins, dags. 16. maí 1994, staðfesti dóms- og kirkjumálaráðuneytið með úrskurði, dags. 20. maí 1994, svohljóðandi:

„Ráðuneytið skírskotar til bréfs yðar, herra hæstaréttarlögmaður, dags. 19. þ.m., þar sem þér kærð f.h. [A] ákvörðun sýslumannsins á Akureyri um að synja skemmtistaðnum [X] á Akureyri að vera opinn eftir kl. 24.00 á hvítasunnudag, þ.e. frá 00.05–03.00 aðfaranótt mánudagsins 23. maí.

Synjun sína byggir sýslumaðurinn á ákvæðum 4. og 7. gr. laga nr. 45/1926 um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar svo og 9. gr. reglugerðar um sölu og veitingar áfengis nr. 425/1989 með síðari breytingum.

Umbjóðandi yðar telur að sýslumaðurinn á Akureyri hafi ekki lagaheimild til að synja sér um að hafa opið, og bendir auk þess á að í öðrum lögsagnarumdæmum sé heimilt að hafa skemmtistaði opna á þeim tíma sem hér um ræðir.

Ráðuneytið fellst á það með umbjóðanda yðar að 4. sbr. 7. gr. laga nr. 45/1926, um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar, banni ekki skemmtanahald eftir kl. 24.00 á hvítasunnudag og bann við skemmtanahaldi aðfaranótt 23. maí n.k. verði því ekki byggt á þeim grundvelli. Það útilokar hins vegar ekki að slíkt bann verði reist á öðrum grundvelli og kunna sjónarmið þar um að vera mismunandi eftir lögregluumdæmum. Skal áréttað, að skemmtun er heimil á umræddum tíma, án sérstaks leyfis, ef samkomustaður hefur almennt skemmtanaleyfi, nema sýslumaður banni það sérstaklega.

Ætla má að veitinga- og skemmtistarfsemi strax við lok hvítasunnudags hafi áhrif á bæjarbrag þegar að kvöldi þess dags og slík starfsemi hefur augljóslega áhrif á verkefni og tilkostnað lögreglu. Þessi atriði og fleiri ber lögreglustjóra að hafa til hliðsjónar við lögreglustjórn.

Að því er varðar túlkun á ákvæðum 9. gr. reglugerðar um sölu og veitingar áfengis nr. 425/1989 hefur áður komið fram það álit ráðuneytisins að almennt verði ekki talið að almennur áfengisveitingatími geti hafist á miðnætti á grundvelli ákvæða reglugerðarinnar. Hins vegar sé lögreglustjóra með lokaákvæði 2. mgr. 9. gr. veitt heimild til að veita leyfi til áfengisveitinga „á öðrum tímum í lokuðum samkvæmum og að öðru leyti er sérstaklega stendur á“. Er því ljóst að áfengisveitingar á þeim tíma sem erindið varðar eru ekki heimilar án sérstaks leyfis lögreglustjóra.

Af framangreindu er ljóst að staðbundnar aðstæður ráða miklu um það hvort lögreglustjórinn á Akureyri heimilar áfengisveitingar eða láti skemmtanahald ótalið aðfaranótt mánudagsins 23. maí n.k. Umrædd synjun hans byggist á mati, sem ráðuneytið treystir sér ekki til að endurskoða eða hnekkja, enda ekkert komið fram sem bendir til að það mat leiði til ójafnræðis á milli einstakra skemmti- eða vínveitingastaða. Er ákvörðun sýslumannsins því staðfest.“

III.

Með bréfum, dags. 25. júlí 1994, óskaði ég eftir því við sýslumanninn á Akureyri og dóms- og kirkjumálaráðuneytið, að mér yrðu látin í té gögn málsins og skýrð yrðu viðhorf til kvörtunarinnar, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Sérstaklega óskaði ég eftir skýringum á því, á hvaða lagaheimildum og lagasjónarmiðum þær ákvarðanir væru byggðar, sem kvörtunin lyti að. Í því sambandi fór ég fram á það í bréfi mínu til ráðuneytisins, að það gerði grein fyrir því, hvað fælist í lokamálsgrein úrskurða þess, en þar segði:

„Af framangreindu er ljóst að staðbundnar aðstæður ráða miklu um það hvort lögreglustjórinn á Akureyri heimilar áfengisveitingar eða láti skemmtanahald ótalið [. . .] Umrædd synjun hans byggist á mati, sem ráðuneytið treystir sér ekki til að endurskoða eða hnekkja [. . .]“

Í bréfi, dags. 3. ágúst 1994, gerði sýslumaðurinn á Akureyri grein fyrir sjónarmiðum sínum. Er bréfið svohljóðandi:

„Í bréfum til forráðamanns [A] d.s. 28. mars s.l. og 16. maí s.l. þar sem tilkynnt er um þá ákvörðun Sýslumannsins á Akureyri að ekki sé heimilt að hafa skemmtistaði opna á fyrrnefndum tímum er í fyrsta lagi vísað til 4. og 7. gr. laga um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar nr. 45/1926. Fyrrnefndar greinar höfum við túlkað svo að

rétt sé að halda í heiðri anda laganna um bænadagana og því sé ekki rétt að leyfa skemmtun sem hefjist um miðnætti þegar föstudeginum langa lýkur né hvítasunnudegi. Hingað til hefur Sýslumaðurinn á Akureyri aldrei veitt undanþágu á opnunartíma á umræddum tíma og því ekki um neins konar hefð að ræða hvað varðar opnunartíma skemmtistaða á þessum tíma.

Í öðru lagi styðst ákvörðun Sýslumannsins á Akureyri við 9. gr. reglugerðar um sölu og veitingar áfengis nr. 425/1989. Sýslumaðurinn á Akureyri hefur við túlkun sína á 9. gr. stuðst við úrskurð Dómsmálaráðuneytis d.s. 1. apríl 1993. Í úrskurði ráðuneytisins er kveðið á um og það rökstutt að ekki verði talið að almennur áfengisveitingatími geti hafist á miðnætti á grundvelli ákvæða reglugerðarinnar nr. 425/1989. Hinsvegar hefur lögreglustjóri heimild til að veita leyfi til áfengisveitinga á öðrum tíma en þeim sem boðinn er í 1. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar, í lokuðu samkvæmi og að öðru leyti er sérstaklega stendur á. Hér var um að ræða aðfaranótt laugardagsins 2. maí en dagurinn á undan var föstudagurinn langi og aðfaranótt mánudagsins 23. maí en dagurinn á undan var Hvítasunnudagur. Þessa hátíðisdaga er almennt skemmtanahald óheimilt sbr. l. nr. 45/1926, auk þess sem heimild til áfengisveitinga þessa daga er mjög takmörkuð sbr. 4. mgr. 9. gr. reglug. nr. 425/1989. Samkvæmt framansögðu er ljóst að áfengisveitingar á fyrrnefndum tíma eru ekki heimilar án sérstaks leyfis lögreglustjóra sem hann taldi ekki rétt að veita í umrætt sinn. Fleira kemur hér til álita í þessu sambandi og þá sér í lagi kostnaður við löggæslu.“

Með bréfi, dags. 5. ágúst 1994, gaf ég lögmanni A hf. kost á að gera athugasemdir í tilfni af fyrrgreindu bréfi sýslumannsins á Akureyri, en tók jafnframt fram, að hann gæti beðið með að koma athugasemdum á framfæri, þar til eftir að bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefði borist og þá komið að athugasemdum vegna beggja bréfanna.

Svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. september 1994, barst mér 30. s.m. Með bréfi, dags. þann dag, sendi ég lögmanni A hf. ljósrít af bréfinu og benti honum á að gera athugasemdir í tilfni þess. Fyrrgreint bréf ráðuneytisins er svohljóðandi:

„Atvik málsins varða annars vegar skemmtanahald aðfaranótt laugardags fyrir páska (í framhaldi föstudagsins langa) og hins vegar aðfaranótt annars í hvítasunnu.

Ákvæði laga og reglugerða sem hér skipta máli eru lög um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar, nr. 45/1926, reglugerð um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, nr. 587/1987, og reglugerð um sölu og veitingar áfengis, nr. 425/1989 með breytingu nr. 165/1993. Verður nánar vikið að þessum ákvæðum hér á eftir.

a. Í lögum nr. 45/1926 er í 7. gr. ákvæði sem vísar til þess að bönn undanfarandi greina nái yfir allan föstudaginn langa og hinn fyrri helgidag stórhátíða þjóðkirkjunnar. Í því felst tilvísun til 4. gr. laganna þar sem segir að á helgidögum þjóðkirkjunnar megi hvorki halda almennar skemmtanir né heldur megi markaðir eða aðrar þær athafnir, sem hávaði er að, eiga sér stað fyrir kl. 3 síðdegis, nema lögreglustjóri leyfi. Ljóst er því að 7. gr. laganna bannar skemmtanahald föstudaginn langa og fyrri helgidag stórhátíðanna (jóna, páska og hvítasunnu), frá miðnætti til miðnættis. 4. gr. laganna takmarkar hins vegar skemmtanahald aðfaranótt síðari helgidags stórhátíðanna, en ekki verður talið að ákvæðið sem slíkt takmarki skemmtanahald aðfaranótt laugardags fyrir páska, þ.e. eftir miðnætti.

Skemmtanahald hefur almennt ekki verið tíðkað hér á landi aðfaranætur síðari helgidags stórhátíðanna eða laugardagsins fyrir páska. Nokkur staðbundin frávik frá þessari meginreglu finnast þó. Sem dæmi má nefna skemmtanir sem tengst hafa svonefndri skíðaviku um páska á Ísafirði og skíðamótum um hvítasunnu á Siglufirði, svo

og skemmtanir sem tengst hafa heimkomu skólafólks og annarra um stórhátíðar. Einnig voru tilvik sem tengdust útræði síðari helgidag hvítasunnu. Löng hefð er fyrir sumum þessara tilvika sem ráðuneytið taldi ekki ástæðu til að standa gegn á árum áður þegar beinlínis þurfti heimild þess fyrir slíkum skemmtunum. Að jafnaði munu lögregluþyrirvöld hafa haft samráð við sóknarprest (eða prófast) áður en heimild var veitt og hefur þá ekki verið talið að skemmtanahaldið raski verulega almannafríði helgidagsins. Hins vegar hefur það sjónarmið verið uppi að skemmtanahald sem hefjist á miðnætti í lok helgidaganna geti haft í för með sér röskun á bæjarbrag þegar fyrir miðnætti og því sé ekki rétt að lögreglustjórnin heimili slíkar skemmtanir.

b. Rétt er að taka fram að áður fyrr var að finna takmarkandi reglur í lögreglusamþykktum þar sem á því var byggt að skemmtanir hæfust að jafnaði fyrir kl. 23.30 og að aðgangur væri ekki leyfður eftir þann tíma. Svo var t.d. í Reykjavík og á Akureyri fram til ársins 1979, sbr. 71. gr. lögreglusamþykktar fyrir Akureyri, nr. 44/1954. Þá voru reglur um slit skemmtana og þannig að skemmtun skyldi slíta í síðasta lagi klukkan eitt eftir miðnætti, á laugardögum þó í síðasta lagi klukkan tvö eftir miðnætti, nema um væri að ræða árshátíð eða aðra svipaða samkomu eða sérstakt leyfi ráðuneytis lægi fyrir. Reglur um veitinga- og skemmtanahald voru nokkuð rýmkaðar 1979, sbr. m.a. reglur nr. 280/1979, samþykkt nr. 288/1979 (fyrir Reykjavík) og 435/1979 (fyrir Akureyri) og reglugerð nr. 279/1979. Hefur síðan verið í gildi sú regla að skemmtun sem heimiluð hefur verið og hefst að kvöldi föstudags, laugardags eða almenns frídags megi standa til kl. þrjú eftir miðnætti. Áfram var þó á því byggt að leyfi lögreglustjóra þyrfti fyrir hverri skemmtun.

Reglur um slit skemmtana koma nú fram í reglugerð nr. 587/1987, sbr. 13. gr. Í þeirri reglugerð eru jafnframt ný ákvæði um almenn skemmtanaleyfi, sbr. 11. og 12. gr., sem lögreglustjóri getur gefið út fyrir veitingastað þar sem skemmtanir fara reglubundið fram. Er í 11. gr. gert ráð fyrir því að forstöðumaður veitingastaðar geri lögreglustjóra grein fyrir því hvernig skemmtanahald á veitingastaðnum er fyrirhugað og veiti lögreglustjóra að öðru leyti allar þær upplýsingar sem honum er þörf á vegna eftirlits og framkvæmdar löggæslu, samkvæmt nánari ákvörðun lögreglustjóra. Þá segir og að forstöðumaður skuli tilkynna lögreglustjóra ef veruleg frávik á skemmtanahaldi eru fyrirhuguð frá því sem áður hefur verið tilkynnt.

Ráðuneytið telur að almennt hafi verið út frá því gengið að skemmtanir fari ekki fram aðfaranætur síðari helgidags stórhátíða þjóðkirkjunnar eða aðfaranótt laugardags fyrir páska. Fyrirkomulag þetta byggir að nokkru á hefð frá þeim tíma að reglur stóðu frekar en nú er gegn slíku skemmtanahaldi. Löggæsla er því almennt ekki skipulögð miðað við það að skemmtanahald fari þá fram. Slíkt skemmtanahald verður því að telja frávik frá skemmtanahaldi sem fellur undir 11. gr. reglugerðar nr. 587/1987, enda kallar það m.a. á breytt skipulag löggæslu. Ráðuneytið telur því að jafnvel þótt skemmtistaður hafi fengið útgefið almennt skemmtanaleyfi samkvæmt 11. gr. reglugerðarinnar verði hann að hlíta því að skemmtun sé ekki heimiluð umrædd kvöld, eftir atvikum með afturköllun lögreglustjóra samkvæmt c-lið 2. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar. Þá er og ljóst að í því sambandi verður að hafa í huga samræmi í stjórnsýslu þannig að sams konar heimild mundi lögreglustjóri þurfa að veita öðrum skemmtistöðum í sama byggðarlagi.

c. Reglugerð um sölu og veitingar áfengis, nr. 425/1989 með breytingu nr. 165/1993, hefur að geyma ákvæði um veitingatíma áfengis. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar mega áfengisveitingar fara fram frá kl. 18.00 til kl. 23.30 alla daga vikunnar. Áfengisveitingar mega þó fara fram til kl. 02.00 aðfaranótt laugardags, sunnudags eða almenns frídags, ef heimilt er samkvæmt reglum í hlutaðeigandi sveitarfélagi að hafa veitingastaði þar opna lengur en til kl. 23.30. Svo er á Akureyri, sbr. samþykkt

nr. 435/1979. Af því leiðir að þar er heimilt að halda áfengisveitingum áfram eftir kl. 23.30. Hins vegar er ekki talið að sjálfstæður áfengisveitingatími hefjist kl. 23.30 sem standa megi fram yfir miðnætti.

Í 2. mgr. 9. gr. reglugerðar um sölu og veitingar áfengis kemur fram að veita má áfengi á skemmtistað eftir þann tíma sem um ræðir í 1. mgr. á dansleikjum og öðrum skemmtunum sem lögreglustjóri leyfir. Kemur veitingatími þessi í framhaldi þess veitingatíma sem lýkur kl. 23.30 eða kl. 02.00 svo sem áður greinir. Er þannig ekki talið að almennur áfengisveitingatími geti hafist á miðnætti á grundvelli ákvæða 9. gr. Hins vegar er lögreglustjóra með 2. málsl. 2. mgr. 9. gr. veitt heimild til að veita leyfi til áfengisveitinga „á öðrum tíma í lokuðum samkvæmum og að öðru leyti er sérstaklega stendur á“.

— — —

Kæruefnin varða skemmtanahald aðfaranótt laugardags fyrir páska og aðfaranótt annars í hvítasunnu. Út frá því er gengið að miðað hafi verið við að áfengisveitingar yrðu hafðar um hönd á skemmtunum þessum. Dagurinn á undan er annars vegar föstudagurinn langi og hins vegar hvítasunnudagur, en þá daga er almennt skemmtanahald óheimilt eins og fram hefur komið, auk þess sem heimild til áfengisveitinga þá daga er mjög takmörkuð, sbr. 4. mgr. 9. gr. reglugerðar um sölu og veitingar áfengis. Áfengisveitingar á skemmtunum þeim sem leitað var eftir heimild fyrir hefðu þannig ekki verið heimilar án sérstaks leyfis lögreglustjóra.

Meginafstaða ráðuneytisins vegna erinda þeirra sem hér eru til meðferðar er sú að það telur það vera almenna óskráða meginreglu að ekki sé gert ráð fyrir skemmtanahaldi aðfaranætur síðari helgidags stórhátíða þjóðkirkjunnar eða laugardagsins fyrir páska. Undantekningar sem á nokkrum stöðum hafa verið gerðar frá þessari almennu reglu eru fyrst og fremst staðbundnar og þær varða sérstakar aðstæður. Verður ekki talið að þær undantekningar brjóti í bága við jafnréttisreglu þannig að þess vegna sé skylt að heimila almennt skemmtanahald annars staðar. Ekkert það hefur komið fram er bendir til þess að af hálfu þeirra sem kvörtunina hafa borið fram hafi annað vakað en almennt skemmtanahald. Veitinga- og skemmtanastarfsemi við lok fyrra helgidags stórhátíðanna eða föstudagsins langa er til þess fallin að hafa áhrif á bæjarbrag þegar að kvöldi þess dags, auk þeirra áhrifa sem slík starfsemi hefur almennt á bæjarbrag. Slík starfsemi hefur augljóslega áhrif á verkefni lögreglu, væntanlega með auknum kostnaði. Mat á því hvort rétt sé að víkja frá hinni almennu reglu telur ráðuneytið að hljóti að vera í höndum lögreglustjóra (sýslumanns), bæði vegna mats á því hvort fyrir hendi sé sérstakt tilefni til skemmtanahalds, svo og með hliðsjón af ábyrgð hans á löggæslu almennt, þar með talin ábyrgð hans á eðlilegu aðhaldi vegna löggæslukostnaðar. Breytt tilhögun almenns skemmtanahalds á stöðum eins og Akureyri, þar sem fjölmenni er og margir veitinga- og skemmtistaðir, mundi af augljósum ástæðum þurfa að ná til allra skemmtistaða í byggðarlaginu og nágrenni þess. Það mundi síðan væntanlega smita út frá sér til enn fjölmennari staða, svo sem á höfuðborgarsvæðinu, þar sem slíkt skemmtanahald hefur ekki tíðkast.

Miðað við þá stefnu að reyna að halda löggæslukostnaði niðri telur ráðuneytið ekki unnt að stuðla að slíkri almennri breytingu. Verði slakað á þeirri framkvæmd sem tíðkuð hefur verið telur ráðuneytið að það þurfi að gerast með fyrirvara og að yfirlögðu ráði, svo sem vegna skipulags löggæslu og kostnaðar.

Ráðuneytið tekur fram að það hefur ekki með formlegum hætti beitt sér fyrir samræmdri framkvæmd reglna um veitinga- og skemmtanahald um stórhátíðar. Á árinu 1993 fjallaði ráðuneytið að gefnu tilefni um slíkt málefni, sbr. bréf ráðuneytisins til sýslumannsins í Keflavík, dags. 1. apríl 1993, sem fylgir hér með, en efni þess hefur svo verið kynnt nokkrum öðrum lögreglustjórum. Þá er ráðuneytinu kunnugt um að

nokkrir lögreglustjórar hafa tekið saman yfirlit um skemmtanahald og veitingastarfsemi um stórhátíðar og dreift til þeirra sem málið varðar, sbr. í því sambandi bréf sýslumannsins í Keflavík til ráðuneytisins, dags. 29. mars sl., og bréf sýslumannsins á Siglufirði, dags. 19. apríl sl., sem fylgja einnig. Þá fylgir og minnisblað frá ráðuneytinu, dags. 24. mars sl., sem sent var sýslumanninum á Akureyri.“

Athugasemdir lögmanns A hf. bárust mér í bréfi, dags. 11. október 1994. Tók lögmaðurinn fram, að samkvæmt almennu skemmtanaleyfi veitingahússins X, útgefnu 15. mars 1994, væri ljóst, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, að A hf. væri heimilt að hafa veitingahúsið opið til klukkan þrjú eftir miðnætti báða umrædda daga. Lögreglustjóri hefði ekki afturkallað almenna skemmtanaleyfið, svo að ganga yrði út frá því, að það hefði verið í gildi, sbr. 12. gr. fyrrnefndrar reglugerðar. Lögmaðurinn lét þess getið, að ekki hefði verið sótt um leyfi til að hafa opið umrædda daga heldur hefði frekar verið um að ræða könnun á afstöðu lögreglustjóra, sbr. 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 587/1987. Þá vék lögmaðurinn að því í bréfinu, að í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kæmu nú fyrst fram þær hugmyndir, að lögreglustjóri hefði afturkallað skemmtanaleyfið, sbr. c-lið 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987. Fyrirliggjandi gögn bæru það ekki með sér. Þvert á móti rökstyddi lögreglustjóri synjun sína eingöngu með vísan til 4. og 7. gr. laga nr. 45/1926 og 9. gr. reglugerðar nr. 425/1989. Í bréfi sýslumanns frá 3. ágúst 1994 kæmu fyrst fram sjónarmið um löggæslu og því sé ljóst, að hann hafi ekki haft í huga „sérstakar ástæður“, þegar hann synjaði A hf. að hafa veitingahúsið opið. Lögmaðurinn gat þess í bréfinu, að lögreglumenn annist ekki dyravörslu og löggæslu í X. Hefði lögreglustjóri aldrei beitt ákvæðum 3. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 587/1987 um löggæslu á staðnum og því væri út í hött að vísa til löggæslusjónarmiða til stuðnings ákvörðun um lokun hússins. Að því er varðar vínveitingar þá getur lögmaðurinn þess, að X sé vínveitingahús, þar sem nánast eingöngu séu haldnir dansleikir. Ákvæði 2. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 425/1989, um sölu og veitingar áfengis, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 165/1993, um breytingu á þeirri reglugerð, sem m.a. mæli fyrir um lengri veitingatíma áfengis á dansleikjum, eigi við um starfsemi veitingastaðarins. Fráleit sé sú túlkun ráðuneytisins, að veitingamanni sé ekki í sjálfsvald sett, hvort hann opni hús sitt t.d. kl. 22:00 eða 24:00. Túlkun þessi hafi ekki stoð í 1. eða 2. mgr. 9. gr. fyrrnefndrar reglugerðar, enda beri að túlka hana samkvæmt orðanna hljóðan. Því hafi veitingahúsinu verið heimilt að veita áfengi á umræddum dögum.

Ennfremur vék lögmaðurinn í bréfi sínu að lögum nr. 45/1926 og taldi ljóst, að hvorki 4. né 7. gr. þeirra laga bannaði A hf. að hafa veitingahúsið opið á þann hátt, sem fyrirhugað var, eða veittu lögreglustjóra heimild til að banna það. Svo virðist sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið telji, að lögreglustjórar geti á grundvelli almennra og óskráðra reglna bannað veitingamönnum að stunda atvinnu sína og jafnframt komi fram í bréfi ráðuneytisins, að veitingamönnum sé mismunað. Slík lagaframkvæmd fái ekki staðist. Bann lögreglustjóra hafi ekki stoð í lögum og hafi því verið ólöglegt.

Með bréfi, dags. 14. október 1994, gaf ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu kost á að gera athugasemdir við fyrrgreint bréf lögmanns A hf. og koma að frekari skýringum, ef þurfa þætti, áður en málið yrði tekið til lokaafgreiðslu.

Í bréfi, dags. 28. október 1994, gerði dóms- og kirkjumálaráðuneytið frekari grein fyrir málinu af sinni hálfu. Bréf þetta er svohljóðandi:

„Málið varðar kvörtun yfir því að ekki hafi mátt hafa veitingahúsið [X] á Akureyri opið eftir miðnætti aðfaranótt laugardags fyrir páska og aðfaranótt annars í hvítasunnu fyrr á þessu ári. Upplýst er að veitingahúsið hefur leyfi sem veitingahús og skemmtistaður samkvæmt lögum um veitinga- og gististaði og almennt skemmt-

analeyfi samkvæmt reglugerð nr. 587/1987. Þar er og í gildi almennt leyfi til áfengisveitinga samkvæmt 12. gr. áfengisлага.

Starfstími veitingastaða lýtur mismunandi reglum eftir því um hvern þátt starfsemi er að ræða. Starfstími veitingastaða er almennt mjög rúmur að því er varðar almenna veitingastarfsemi, svo sem er t.d. á Akureyri, sbr. samþykkt nr. 435/1979 um breytingu á lögreglusamþykkt fyrir Akureyrarkaupstað, þar sem heimilt er að hafa veitingastaði opna frá kl. 06.00 til kl. 03.00. Um áfengisveitingar gilda hins vegar sérreglur. Eru þær reglur þrengri en gilda um almenna veitingastarfsemi, sbr. 9. gr. reglugerðar um sölu og veitingar áfengis (sbr. reglugerð nr. 165/1993). Um skemmtanahald gilda svo aðrar reglur, þar á meðal um slit á skemmtunum, sbr. reglugerð nr. 587/1987. Lög um almannafríð á helgidögum Þjóðkirkjunnar, nr. 45/1926, koma þar og til álita. Reglur standa þannig ekki gegn því að almennar veitingar séu fram reiddar fyrra helgidag stórhátíða og á föstudaginn langa. Hins vegar gilda þá takmarkanir að því er varðar áfengisveitingar og skemmtanir.

EKKI liggur fyrir hvernig málin tvö voru lögð fyrir sýslumanninn á Akureyri. Bréf sýslumanns, dags. 28. mars sl., ber með sér að svarað er fyrirspurn „um opnunartíma skemmtistaða“ en með bréfi hans, dags. 16. maí sl., er hins vegar svarað umsókn um að „opna veitingahúsið“ eftir miðnætti. Svarbréf sýslumanns víkja svo bæði að því að ekki sé „heimilt að hafa opið á fyrrnefndum tíma“.

Í bréfi ráðuneytisins frá 29. september sl. kemur fram að litið hafi verið svo á að málin snerust um skemmtanahald með áfengisveitingum. Var þar ítarlega farið yfir túlkun þeirra ákvæða sem til álita koma í þessu sambandi, og er vísað til þess. Í bréfinu var því haldið fram að það væri almenn óskráð regla að skemmtanahald fari ekki fram aðfaranótt síðari helgidags Þjóðkirkjunnar eða laugardagsins fyrir páska, enda þótt dæmi séu um að skemmtanahald hafi verið heimilað á nokkrum stöðum. Slíkt skemmtanahald falli því undir frávik sem gert er ráð fyrir í 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987. Þessi frávik hafi verið staðbundin og varða að jafnaði sérstök tilefni. Frávik munu t.d. ekki þekkjast í Reykjavík eða nágrenni þess. Ráðuneytið telur ástæðu til að ætla að a.m.k. sums staðar þar sem skemmtanahald hefur þannig verið leyft aðfaranótt síðari helgidags Þjóðkirkjunnar hafi ekki komið til skemmtunar að kvöldi þess helgidags.

Í bréfum kæranda hefur ekki verið vísað til þess að skemmtanahald hafi áður verið heimilað á Akureyri umrædd kvöld, þ.e. aðfaranótt laugardags fyrir páska eða aðfaranótt annars í hvítasunnu. Í bréfi sýslumanns til yðar, dags. 3. ágúst sl., kemur fram að skemmtanir hafi ekki verið leyfðar sem hefjist um miðnætti þegar föstudeginum langa lýkur né hvítasunnudegi, og því engin hefð að því er varðar opnunartíma skemmtistaða á þeim tíma. Hins vegar hefur sýslumaður nú upplýst ráðuneytið að ekki hafi verið amast við skemmtanahaldi eftir miðnætti aðfaranótt annars í páskum. Vísast um þetta til meðfylgjandi yfirlitsblaða um opnunartíma skemmtistaða sem ráðuneytinu hafa borist frá sýslumanni. Af þessu er ljóst að ef fallist hefði verið á erindi [X] eins umrædd tvö skipti hefði það falið í sér mismunun gagnvart öðrum skemmtistöðum á Akureyri.

Rétt er að taka fram að reglur stóðu ekki í vegi fyrir því að almenn veitingastarfsemi færi fram í veitingahúsinu [X] umrædda helgidaga og fram til klukkan þrjú eftir miðnætti, þ.e. án áfengis og án skemmtanahalds. Áfengisveitingar eru ekki heimilar eftir kl. 21.00 umrædd kvöld, sbr. 4. mgr. 9. gr. reglugerðar um sölu og veitingar áfengis, og þær geta þá ekki haldið áfram frá miðnætti án sérstaks leyfis samkvæmt 2. málsl. 2. mgr. 9. gr.

Að því er varðar viðhorf til löggæslu skal tekið fram að almennt verður að líta svo á að skemmtanahald, með eða án áfengisveitinga, hafi áhrif á nauðsyn löggæslu á

hverjum stað, þótt aðrar ástæður sem áhrif hafa á bæjarbrag komi þar og til. Slík þörf þarf ekki að tengjast dyravörslu á veitingastað.“

Með bréfi, dags. 31. október 1994, gaf ég lögmanni A hf. kost á að gera athugasemdir í tilefni af fyrrgreindu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Með bréfi, dags. 9. nóvember 1994, ítrekaði lögmaðurinn sjónarmið sín um ólögmati synjana sýslumannsins á Akureyri.

IV.

Forsendur og niðurstöður álits míns, dags. 12. maí 1995, eru svohljóðandi:

„I. Almennt um kvörtunarefnið.

Kvörtun A hf. varðar synjun sýslumannsins á Akureyri um að hafa veitingahúsið X þar í bæ opið eftir miðnætti aðfaranótt 2. apríl 1994, sem var laugardagurinn fyrir páska, og aðfaranótt 23. maí 1994, sem var annar í hvítasunnu. Þessar ákvarðanir sýslumannsins staðfesti dóms- og kirkjumálaráðuneytið með úrskurðum sínum frá 29. mars 1994 og 20. maí 1994.

Starfsemi sú, sem A hf. rekur, er leyfisbundin atvinna, sem fellur undir lög nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði, að því er varðar almenna veitingastarfsemi, sbr. 2. og 3. mgr. 1. gr., 2. gr. og 3. gr. laga þessara. Eftir því sem fram kemur í málinu um starfsemi veitingahússins X flokkast það sem skemmtistaður, sbr. b. lið 9. gr. fyrrgreindra laga, þ.e. veitingastaður með reglubundna skemmtistarfsemi, fjölbreyttar veitingar í mat og/eða drykk og fullkomna þjónustu, sbr. og 34. gr. reglugerðar nr. 288, 10. júní 1987, um veitinga- og gististaði. Veitingahúsið hefur vínveitingar með höndum, en um þær gilda sérreglur, sbr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969 og reglugerð nr. 425/1989, um sölu og veitingar áfengis, sbr. reglugerð nr. 165/1993, um breytingar á þeirri reglugerð. Sá þáttur starfseminnar er háður sérstökum leyfum samkvæmt fyrrgreindum réttarheimildum og er í gildi leyfi útgefið af lögreglustjóranum á Akureyri 18. desember 1991 til handa veitingahúsinu, er gildir til 22. maí 1995. Liggur ljósrit þess leyfis fyrir í málinu. Að því er skemmtanahald áhrærir gilda og sérstakar reglur, sem einkum er að finna í reglugerð nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, en reglugerð þessi er sett á grundvelli ákvæða í lögum nr. 56/1972, um lögreglumenn, og lögum nr. 120/1947, um heimild til þess að marka skemmtunum og samkomum tíma. Skemmtanahald er háð leyfum lögreglustjóra samkvæmt reglugerð þessari og hefur veitingahúsið almennt skemmtanaleyfi, en slík leyfi eru gefin út fyrir veitingastað, þar sem skemmtanir fara reglubundið fram, sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 587/1987. Í málinu liggur fyrir skemmtanaleyfi veitingahússins, útgefið 15. mars 1994, og er gildistími þess 22. maí 1993 til 22. maí 1994. Með tilliti til loka gildistíma leyfisins skal tekið fram, að óumdeilt virðist, að veitingahúsið hafi haft gilt leyfi 23. maí 1994, sem á reynir í máli þessu, og verður við það miðað.

Auk ákvæða um starfstíma í fyrrgreindum réttarheimildum um áfengisveitingar og skemmtanahald eru starfseminni settar skorður varðandi starfstíma í lögreglusamþykkt nr. 44/1954 fyrir Akureyrarkaupstað, með síðari breytingum, og lögum nr. 45/1926, um almannafríð á helgidögum þjóðkirkjunnar, en á ákvæði þeirra laga reynir sérstaklega í máli þessu.

Af framansögðu er ljóst, að til þess að starfsemi umrædds veitingahúss geti farið fram í samræmi við tilganginn með rekstri þess, þurfa þrenns konar leyfi að vera fyrir hendi, þ.e.a.s. almennt veitingaleyfi, vínveitingaleyfi og skemmtanaleyfi, og fer um leyfi þessi eftir mismunandi reglum, þ. á m. um opnunartíma. Aðstaðan getur því verið sú, að einn þátt rekstrarins megi starfrækja en annan ekki, allt eftir því, hvernig háttar til um tíma. Að þessu leyti er kvörtunarefnið því þrjúþætt og tel ég því rökrétt að fjalla í áliti þessu um

hvern þátt fyrir sig og hvernig heimild til rekstrar er farið að því er varðar hvern þeirra á hinum umdeilda opnunartíma með tilliti til þeirra réttarheimilda, sem um þetta gilda og eru að verulegu leyti mismunandi, eins og fyrr er sagt. Áður tel ég tilefni til að fjalla um það, hvernig málin lágu fyrir við ákvarðanir stjórnvalda í þeim svo og að víkja að nokkrum atriðum varðandi löggjöf um helgidagafrið, sem sérstaklega reynir á í máli þessu.

2. Rannsóknarregla.

Eins og fram kemur í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 28. október 1994, liggur ekki skýrt fyrir, hvernig erindi A hf. voru lögð fyrir sýslumanninn á Akureyri. Skrifleg erindi liggja ekki fyrir og verður því að ætla, að þau hafi verið borin fram munnlega. Svo sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins er ekki samræmi í orðalagi í hinum umdeildu ákvörðunum sýslumanns að þessu leyti, dags. 28. mars 1994 og 16. maí 1994. Þar er annars vegar tekið fram, að erindið varði „opnunartíma skemmtistaða“, sbr. fyrra bréfið, en hins vegar er svarað umsókn um að „opna veitingahúsið“, sbr. síðara bréfið. Ráðuneytið kveðst hafa miðað við, að málin snerust „um skemmtanahald með áfengisveitingum“, sbr. fyrrnefnd bréf þess. Er það raunar í samræmi við það, sem er meginatriði í kærnum lögmanns A hf., dags. 28. mars 1994 og 16. maí 1994, til ráðuneytisins út af ákvörðunum sýslumanns.

Þar sem starfsemin er samkvæmt framansögðu þríþætt, að því er varðar opinber leyfi og reglur þar að lútandi, þ. á m. um opnunartíma, þar nauðsyn til, að skýrt lægi fyrir, til hvaða þátta starfseminnar ákvarðanir sýslumanns tækju. Ef erindi A hf. til sýslumanns voru óljós um þetta, þar embættinu að sjá til þess að eigin frumkvæði, að málin væru nægjanlega upplýst, áður en ákvarðanir voru teknar í þeim, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

3. Löggjöf um helgidagafrið.

Lagaákvæði um helgidaga og helgidagahald eiga sér langa sögu hér á landi. Í öndverðu voru slík ákvæði í kristinna laga þætti Grágásar (Kristinrétti hinum forna) og svo síðar í Kristinrétti Árna biskups Þorlákssonar. Við siðaskipti urðu miklar breytingar á helgidagahaldi með fækkun messudaga, sbr. kirkjuskipan Kristjáns III. frá 1537, sem lögfest var hér á landi. Heittrúarstefnan (píetisminn) hafði mikil áhrif í þessum efnum, sbr. tilskipun um tilhlýðilegt helgihald sabbatsins og annarra helgra daga á Íslandi frá 29. maí 1744. Á 19. öld var löggjöf um helgidaga þokað í frjálsræðisátt, sbr. tilskipun frá 28. mars 1855, sem sniðin var eftir helgidagalöggjöf Dana frá 1845, sbr. og konungsbréf 26. september 1860, sem jók helgi sunnudagsins frá því sem verið hafði í tilskipuninni. Á síðari hluta 19. aldar fjallaði Alþingi iðulega um helgidagahald, en ekki urðu breytingar á löggjöf, nema að því er varðar afnám kóngsbænadags og rýmkun skipaafgreiðslu á helgidögum, sbr. lög nr. 37/1893 og lög nr. 19/1897, fyrr en ný heildarlöggjöf var samþykkt með lögum nr. 47/1901. Eftir samþykkt þessara laga var því hreyft hvað eftir annað, að löggjöfin væri of væg. Þá var flutt frumvarp (1919), sem miðaði að því að skerpa ákvæðin í því skyni að tryggja verkamönnum hvíldardaga og var því ekki af kirkjulegum toga, heldur liður í vinnuvernd og réttindakröfum verkafólks. Núgildandi lög nr. 45, 15. júní 1926 eiga rætur að rekja til frumvarps, sem þrír þingmenn Reykjavíkur báru fram samkvæmt óskum sameiginlegs fundar dómkirkjusafnaðarins og fríkirkjusafnaðarins. Þá er þess að geta, að fyrir Alþingi (111. löggjafarþing 1988) var lagt fram stjórnarfrumvarp til laga um helgidagafrið, sem leysa skyldi af hólmi lög nr. 45/1926. Frumvarp þetta, sem byggðist á frumvarpstillögum kirkjulaganefndar, sem lagðar voru fyrir kirkjuþing 1985 og 1986, varð ekki að lögum.

Af framansögðu má ráða, að ýmis sjónarmið geta búið að baki helgidagalöggjöf. Fyrst og fremst hefur slík löggjöf þó byggst á trúarlegum grundvelli og stefnt að því að vernda helgidaga- og messufrið og svo er um gildandi lög nr. 45/1926. Við skýringar á

lagaákvæðum um helgidagafrið ber að hafa þetta sjónarmið í huga. Þar sem slík ákvæði hefta atvinnustarfsemi og setja þannig mikilvægum hagsmunum skorður, tel ég nauðsynlegt að haft sé í huga við skýringu á slíkum ákvæðum, að ekki sé gengið lengra í friðunarátt en brýnir hagsmunir krefjast.

4. Skemmtanahald.

Hinar umdeildu ákvarðanir sýslumanns voru byggðar á 4. og 7. gr. laga nr. 45/1926 að því er skemmtanahald varðar. Lagagreinarnar eru svohljóðandi:

„4. gr.

Á helgidögum þjóðkirkjunnar má hvorki halda almennar skemmtanir né heldur mega markaðir eða aðrar þær athafnir, sem hávaði er að, eiga sér stað fyrir kl. 3 síðdegis, nema lögreglustjóri leyfi.

7. gr.

Bönn þau, er talin eru í undanfarandi greinum, ná yfir allan daginn föstudaginn langa og hinn fyrra helgidag stórhátíðanna. Þau gilda einnig eftir kl. 6 á aðfangadagskvöld jóla.

Kvöldið fyrir aðra stórhátíðisdaga eru allar almennar skemmtanir bannaðar eftir miðaftan.“

Svo sem fyrr greinir var í gildi almennt skemmtanaleyfi fyrir veitingastaðinn X á umræddum tíma, sbr. 11. og 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum. Í kvörtun A hf. kemur fram, að erindi fyrirtækisins til sýslumanns hafi ekki falið í sér beiðni um leyfi til að hafa opið umrædda daga, heldur hafi tilgangurinn verið að kanna afstöðu sýslumanns, sbr. 2. mgr. 11. gr. fyrrnefndrar reglugerðar, sem kveður á um upplýsingaskyldu til lögreglustjóra varðandi tilhögun skemmtanahalds o.fl. Í bréfi A hf. til mín, dags. 11. október 1994, er á það bent, að í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 29. september 1994, komi fram hugmyndir um, að lögreglustjóri hafi afturkallað skemmtanaleyfi veitingahússins, sbr. c-lið 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987. Í þessu sambandi tek ég fram, að í bréfi ráðuneytisins er afturköllun almenns skemmtanaleyfis nefnd sem hugsanlegt úrræði til að fylgja eftir banni við skemmtanahaldi á tíma, sem lögreglustjóri telur skemmtanahald óheimilt. Ákvarðanir sýslumanns fólu ekki í sér afturköllun almenns skemmtanaleyfis veitingahússins og á slíkt úrræði hefur ekki reynt í máli þessu. Tel ég því ekki ástæðu til að fjalla frekar um þetta atriði.

Enda þótt almennt skemmtanaleyfi og óbundið skilyrðum gildi fyrir veitingahúsið X tel ég ekki óeðlilegt, eins og á stóð, að A hf. leitaði eftir viðhorfi lögreglustjóra til skemmtanahalds á umræddum tíma, sbr. og 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 587/1987. Hvorki ákvæði fyrrnefndrar reglugerðar né ákvæði lögreglusamþykktar nr. 44/1954 fyrir Akureyrarkaupstað, sbr. breytingu á þeirri samþykkt nr. 435/1979, stóðu út af fyrir sig í veginum fyrir umræddu skemmtanahaldi að því er tímann áhræði, enda byggði lögreglustjóri synjanir sínar eingöngu á ákvæðum laga nr. 45/1926. Voru stjórnvaldsákvarðanir þessar því byggðar á beinum lagafyrirmælum af hendi lögreglustjóra, eins og hann túlkaði þessi fyrirmæli. Því fær niðurstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í úrskurðum þess, dags. 29. mars 1994 og 20. maí 1994, sem fyrst og fremst er byggð á því, að ákvarðanir lögreglustjóra ráðist af mati hans, sem ráðuneytið treysti sér ekki til að endurskoða eða hnekkja, ekki staðist. Í þessu sambandi tel ég rétt að taka fram, að í stjórnarsýslukæru felst annars vegar réttur fyrir aðila máls að bera ákvörðun undir æðra stjórnvald til endurskoðunar og hins vegar skylda fyrir hið æðra stjórnvald að úrskurða um efni kæru, að uppfylltum kæruskil-

yrðum, og jafnvel þótt ákvarðanir lægra stjórnvaldsins séu byggðar á mati, ber það almennt undir hið æðra stjórnvald að endurskoða það mat.

Ráðgert var, að það skemmtanahald, sem í málinu greinir, færi fram frá miðnætti aðfaranætur laugardagsins 2. apríl 1994, sem var laugardagurinn fyrir páska, og mánudagsins 23. maí 1994, sem var annar í hvítasunnu, og stæði til kl. 3 þessar nætur. Sýslumaðurinn á Akureyri byggði á því, að fyrrgreind ákvæði laga nr. 45/1926 bönnuðu skemmtanahald á þessum tíma, sbr. ákvarðanir hans, dags. 28. mars 1994 og 16. maí 1994. Gerði sýslumaður ekki greinarmun á dögum þessum með tilliti til umræddra lagaákvæða. Í minnisblaði sýslumanns „um opnunartíma skemmtistaða o.fl. um páska“, er barst mér með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 28. október 1994, kemur hins vegar fram, að laugardaginn fyrir páska séu allar skemmtanir bannaðar eftir kl. 18:00 en vínveitingastaðir opnir til kl. 23:30. Í svarbréfi sýslumannsins til mín, dags. 3. ágúst 1994, kemur fram, að niðurstaða hans byggist á sérstakri túlkun á 4. og 7. gr. laga nr. 45/1926 þess efnis „ . . . að rétt sé að halda í heiðri anda laganna um bænadagana og því sé ekki rétt að leyfa skemmtun sem hefjist um miðnætti þegar föstudeginum langa lýkur né hvítasunnudegi“. Er því og borið við, að framkvæmd embættisins hafi verið einhlít að þessu leyti. Rétt hefði verið, að þessi sérstaka túlkun kæmi fram í ákvörðunum sýslumanns, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. mars 1994, virðist byggt á því, að skemmtanahald á umræddum tíma aðfaranótt laugardagsins fyrir páska stríði gegn 4. gr., sbr. 7. gr., laga nr. 45/1926 samkvæmt svipaðri túlkun og sýslumaður hefur byggt á, þótt ráðuneytið telji að öðru leyti og aðallega, að staðbundnar ástæður ráði mestu og sýslumaður hafi ákvörðunarvaldið á hendi samkvæmt frjálsum mati. Getur ráðuneytið þess, að 4. gr., sbr. 7. gr., laga nr. 45/1926 hafi af hálfu lögreglustjóra landsins yfirleitt verið túlkun svo, að þeir telji rétt að hafa í heiðri anda laganna um bænadagana og leyfi því ekki skemmtanir, sem hefjist um miðnætti, þegar föstudeginum langa lýkur. Frá þessu séu undantekningar samkvæmt langvarandi hefð. Teflir ráðuneytið sérstaklega fram sjónarmiðum um, að bæjarbragur spillist þegar að kvöldi föstudagsins langa vegna fyrirhugaðs skemmtanahalds og að löggæsluverkefni aukist með auknum kostnaði, en þessi atriði beri lögreglustjóra að hafa til hliðsjónar við lögreglustjórn. Í svarbréfi ráðuneytisins til mín, dags. 29. september 1994, koma svipuð sjónarmið fram. Af bréfinu verður hins vegar ráðið, að ráðuneytið telji, að 4. gr., sbr. 7. gr., laga nr. 45/1926 taki ekki til skemmtanahalds aðfaranótt laugardagsins fyrir páska hvorki samkvæmt berum orðum né sérstakri túlkun ákvæðisins. Í bréfinu kemur fram, að ráðuneytið telur það almenna, óskráða meginreglu, að ekki sé gert ráð fyrir skemmtanahaldi aðfaranætur síðari helgidags stórhátíða þjóðkirkjunnar og laugardagsins fyrir páska. Byggir ráðuneytið á því, að á þessu sé löng hefð og frávik, sem finnst, stafi af sérstökum, staðbundnum aðstæðum, sem sé á valdi viðkomandi lögreglustjóra að meta.

Að því er varðar skemmtanahald aðfaranótt annars í hvítasunnu 23. maí 1994 kemur fram í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 20. maí 1994, að ráðuneytið fellst á það með lögmanni A hf., að 4. gr., sbr. 7. gr., laga nr. 45/1926 banni ekki skemmtanahald eftir kl. 24:00 á hvítasunnudag og bann við skemmtanahaldi aðfaranótt 23. maí 1994 verði því ekki reist á þeim grundvelli. Áréttar ráðuneytið, að skemmtun á umræddum tíma sé heimil, hafi samkomustaður almennt skemmtanaleyfi, nema sýslumaður banni það sérstaklega. Þrátt fyrir þessa niðurstöðu telur ráðuneytið, að bann verði byggt á öðrum grundvelli og kunni sjónarmið þar um að vera mismunandi eftir lögregluumdæmum. Ekki er þó gerð sérstök grein fyrir þeim grundvelli, sem ráðuneytið telur bannið geta byggst á, en sett eru fram í úrskurði þess þau sömu sjónarmið um hrakandi bæjarbrag og kostnað vegna aukinnar löggæslu og komu fram í fyrri úrskurðinum. Í svarbréfi ráðuneytisins til mín, dags. 29. september 1994, kemur hins vegar fram, að ráðuneytið telur, að 4. gr. laga

nr. 45/1926 takmarki skemmtanahald aðfaranótt síðari helgidags stórhátíðanna og þar með væntanlega umrædda nótt, aðfaranótt annars í hvítasunnu 23. maí 1994.

Ég tel, að bann við skemmtanahaldi umrædda daga verði að byggjast á lagaheimild og þar sem um er að ræða höft á starfrækslu atvinnurekstrar verður að gera þá kröfu, að lagaheimildin sé alveg ótvíræð. Samkvæmt almennu skemmtanaleyfi veitingahússins, útgefnu 15. mars 1994, er leyfishafa heimilt að halda skemmtanir án frekara leyfis, enda fari um slit á skemmtunum þessum eftir 13. gr. reglugerðar nr. 587/1987. Samkvæmt leyfinu þurfti því ekki frekara leyfi lögreglustjóra vegna fyrirhugaðs tíma til skemmtanahaldsins, enda heimilar 2. másl. 1. mgr. 13. gr. fyrrgreindrar reglugerðar, að skemmtun megi standa til klukkan þrjú eftir miðnætti, þar sem í hönd fóru annars vegar laugardagur og hins vegar almennur frídagur (annar í hvítasunnu). Það réðst því alveg af 4. gr., sbr. 7. gr., laga nr. 45/1926, hvort skemmtanahaldið var heimilt og á þeim grundvelli hefur sýslumaður byggt. Augljóst er, að dag í skilningi laga nr. 45/1926, hvort sem um er að ræða helgidag eða sérstaklega tilgreindan stórhátíðardag, verður að skilja sem sólarhring, almanaksdag, þ.e. tímamann, sem reiknast frá miðnætti til miðnættis. Í lögum nr. 45/1926 eru ekki ákvæði um það, hverjir séu helgidagar þjóðkirkjunnar. Á því leikur þó ekki vafi, að dagarnir eru þessir: Sunnudagar, skírdagur, föstudagurinn langi, páskadagur, annar í páskum, uppstigningardagur, hvítasunnudagur, annar í hvítasunnu, aðfangadagur jóla eftir kl. 18:00, jóladagur, annar í jólum og nýársdagur. Um þetta má meðal annars vísa til kirkjuordinantíu Kristjánns IV., hinnar norsku frá 2. júlí 1607 (II. 4. Um helgihald), sbr. og áður nefnt frv. til laga um helgidagafrið (2. gr.) og athugasemdir með því.

Laugardagurinn fyrir páska er ekki meðal helgidaga þjóðkirkjunnar í skilningi laga nr. 45/1926. Verður bannið við skemmtanahaldi þann dag því ekki byggt á helgidagafriðun. Dagur þessi fellur hins vegar undir kvöldfriðun samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laganna. Þar sem fyrir lá, að skemmtanahaldið átti ekki að fara fram á þeim tíma, varð bannið ekki byggt á þessu ákvæði. Þá tel ég, að ekki fái staðist, að fella umræddan tíma dags þessa undir friðunarákvæði laga nr. 45/1926 með þeirri sérstöku túlkun, sem fyrr greinir, enda gengur hún gegn beinum orðum laganna eins og þau verða skilin samkvæmt venjulegri orðskýringu. Þá er það skoðun mín, að bannið verði heldur ekki byggt á almennri, óskráðri meginreglu eða venju svo sem haldið er fram af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, enda hefur ráðuneytið enga grein gert fyrir tilvist þessara réttarheimilda né hvernig þær mættu verða grundvöllur slíks banns.

Ljóst er samkvæmt framansögðu, að annar í hvítasunnu er meðal helgidaga þjóðkirkjunnar, en er ekki tilgreindur meðal þeirra helgidaga, sem um getur í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 45/1926. Ég er því sammála því, sem fram kemur í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 29. september 1994, að 4. gr. laga nr. 45/1926 taki til umbedins skemmtanahalds þennan dag. Var skemmtanahaldið því ekki heimilt nema með leyfi lögreglustjóra. Í svarbréfi sýslumanns til mín, dags. 3. ágúst 1994, er staðhæft, að embættið hafi aldrei veitt undanþágu á opnunartíma á umræddum tíma þennan dag. Er ekki ástæða til að draga það í efa. Hins vegar verður ekki hjá því komist að líta til þess, að samkvæmt minnisblaði embættisins um opnunartíma skemmtistaða o.fl. um páska, er fylgdí svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 28. október 1994, er heimilaður opnunartími skemmtistaða aðfaranótt annars í páskum kl. 00:01–03:00 og vekur ráðuneytið athygli á þessu í bréfinu. Álíta verður, að um heimild til skemmtanahalds aðfaranætur þessara síðari daga stórhátíðanna eigi að gilda svipuð sjónarmið, enda eru dagar þessir bæði að lögum og að því er helgi varðar jafnsettir. Með tilliti til þessa tel ég, að það hefði þurft að koma sérstaklega fram í ákvörðun sýslumanns rökstuðningur fyrir synjun hans um skemmtanahald á umræddum tíma aðfaranótt annars í hvítasunnu.

Í úrskurðum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og svarbréfum þess og sýslumanns til mín kemur fram, að við þær ákvarðanir, sem í málinu greinir, hefur verið horft til nauð-

synjar á aukinni löggæslu, ef fallist hefði verið á tilmæli A hf., og kostnaðar, sem af löggæslunni myndi leiða. Rétt er, að fram komi í þessu sambandi, að almennt skemmtanaleyfi veitingahússins var ekki bundið neinu skilyrði um greiðslu löggæslukostnaðar samkvæmt heimild í 8. gr. reglugerðar nr. 587/1987. Af þessu tilefni vísa ég til þess, sem fram kemur í álitinu mínu, dags. 26. apríl 1994, varðandi löggæslukostnað vegna skemmtanahalds, þar á meðal um tíðkanlegt fyrirkomulag á Akureyri, sbr. og bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 13. janúar 1995, til allra lögreglustjóra. Alveg burtséð frá því, hvernig þessu var hátað, þá varð synjunin ekki að neinu leyti byggð á því, að aukinn löggæslukostnaður hlytist af hinu fyrirhugaða skemmtanahaldi. Það atriði getur leitt til þess, að sett sé sérstakt skilyrði fyrir leyfi samkvæmt heimild þar um, séu forsendur fyrir slíku, en ólöglegt var að byggja synjun um skemmtanahald á þessu, eins og gert var.

Í bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín koma fram sjónarmið þess efnis, að það hefði leitt til mismununar og ójafnræðis, ef orðið hefði verið við erindi A hf. Má það til sanns vegar færa miðað við það, sem sýslumaður og ráðuneytið töldu rétta niðurstöðu, enda verður að ganga út frá því, að stjórnvöld tryggi samræmda framkvæmd á þessu sviði. Gögn málsins gefa hins vegar tilefni til að ætla, að á því sé nokkur misbrestur og tel ég því ástæðu til að taka sérstaklega til meðferðar hér á eftir framkvæmd þessara mála og samræmi í henni bæði að því er varðar skemmtanahald og áfengisveitingar.

Ég tel ástæðu til að gera athugasemdir við það, að í úrskurðum sínum og svarbréfum til mín er dóms- og kirkjumálaráðuneytið mjög hvarflandi um þær réttarheimildir, sem það telur hinar umdeildu synjanir geta byggst á, sbr. hér að framan. Eru þessi vinnubrögð óviðunandi, enda er það grundvallaratriði, að fram komi í stjórnvaldsákvörðun á hvaða réttarheimildum hún er byggð, sbr. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 37/1993, stjórnáskýslulaga.

5. Áfengisveitingar.

Í málinu liggur fyrir leyfi lögreglustjórans á Akureyri, útgefið 18. desember 1991, til handa [C] til almennra vínveitinga í X. Gildistími leyfisins er 22. maí 1991 til 22. maí 1995. Leyfi þetta er óskilyrt að öðru leyti en því, að áskilið er, að veitingaleyfi sé jafnan fyrir hendi. Í leyfisbréfinu er tekið fram, að um leyfið og notkun þess gildi að öðru leyti reglur áfengisлага ásamt reglugerð og fyrirmælum, er nú gildi eða síðar kunni að verða sett.

Í lögum nr. 45/1926 er ekki sérstaklega mælt fyrir um áfengisveitingar með tilliti til friðunar helgidaga þjóðkirkjunnar og ekki er sjálfgefið, að þær falli almennt undir „ . . . aðrar þær athafnir, sem hávaði er að . . .“, sbr. 4. gr. laganna.

Synjanir sínar, dags. 28. mars og 16. maí 1994, um heimild til áfengisveitinga á umræddum tíma byggði sýslumaður á 9. gr. reglugerðar nr. 425/1989, um sölu og veitingar áfengis, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 165/1993, um breytingu á þeirri reglugerð. Þessi grein reglugerðarinnar er svohljóðandi:

„Á veitingastað þar sem leyfðar eru áfengisveitingar mega þær fara fram frá kl. 12.00 til kl. 23.30 alla daga vikunnar. Áfengisveitingar mega þó fara fram til kl. 02.00 aðfaranótt laugardags, sunnudags eða almenns frídays, ef heimilt er samkvæmt reglum í hlutaðeigandi sveitarfélagi að hafa veitingastaði þar opna lengur en til kl. 23.30.

Á skemmtistað má veita áfengi eftir þann tíma sem um ræðir í 1. mgr. á dansleikjum og öðrum skemmtunum sem lögreglustjóri leyfir. Með leyfi lögreglustjóra má enn fremur veita áfengi á öðrum tíma í lokuðum samkvæmum og að öðru leyti er sérstaklega stendur á.

Heimilt er að veita áfengi í litlum umbúðum með sjálfsafgreiðslu úr sérstökum skáp (minibar) á gistiherbergi til dvalargesta á gististað, enda eigi ákvæði 16. gr. áfengislaganna ekki við um leigutaka og neysla áfengisins fari ekki fram utan herbergisins.

Fyrri helgidag stórhátíða þjóðkirkjunnar, aðfangadag jóla og föstudaginn langa er einungis heimilt að veita borðvín með mat á reglulegum matmáls tíma, kl. 12.00 til kl. 13.30 og kl. 19.00 til kl. 21.00.

Þrátt fyrir ákvæði undanfarandi málsgreina er á veitingastað fyrir farþega á tollfrjálsu svæði á flugvelli heimilt að haga veitingatíma áfengis með hliðsjón af brottfarartíma loftfara.“

Í úrskurðum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. mars 1994 og 20. maí 1994, kemur fram „ . . . að almennt verði ekki talið að almennur áfengisveitingatími geti hafist á miðnætti á grundvelli ákvæða reglugerðarinnar“, og er um þennan skilning skírskotað til úrskurðar ráðuneytisins í bréfi til sýslumannsins í Keflavík, dags. 1. apríl 1993. Hins vegar sé lögreglustjóra með lokaákvæði 2. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar veitt heimild til að leyfa áfengisveitingar á öðrum tímum í lokuðum samkvæmum og að öðru leyti, er sérstaklega stendur á. Niðurstaða ráðuneytisins er sú, að áfengisveitingar á þeim tíma, sem í málinu greinir, séu ekki heimilar án leyfis lögreglustjóra. Um forsendur fyrir slíkri leyfisveitingu er af hálfu ráðuneytisins byggt á sömu sjónarmiðum og varðandi skemmtanahaldið, sbr. IV. 4. hér að framan, þ.e. staðbundnar ástæður ráði miklu um leyfisveitingu, er sé á valdi lögreglustjóra að meta með hliðsjón af auknum löggæslukostnaði og bæjarbrag undanfarandi helgidaga o.þ.h. Sömu sjónarmið koma fram í bréfi sýslumanns til mín, dags. 3. ágúst 1994, og bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. september 1994 og 28. október 1994.

Niðurstaða sýslumanns og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er byggð á þeim skilningi á 9. gr. reglugerðar nr. 425/1989, að sú framlenging áfengisveitingatíma, sem um ræðir í 1. másl. 2. mgr. 9. gr. reglugerðar þessarar, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 165/1993, hafi ekki átt við hinn umdeilda tíma, þar sem hinn framlengdi tími komi í framhaldi af þeim áfengisveitingatíma, sem kveðið sé á um í 1. mgr. 9. gr., og ljúki kl. 23.30 eða kl. 02.00. Því geti almennur áfengisveitingatími ekki hafist á miðnætti á grundvelli ákvæða 9. gr. reglugerðarinnar. Af þessu leiði, að áfengisveitingar á slíkum tíma geti einungis byggst á sérreglu 2. másl. 2. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 165/1993, sem heimilar áfengisveitingar á öðrum tíma en hinum almenna áfengisveitingatíma samkvæmt 1. mgr. og 1. másl. 2. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar, með leyfi lögreglustjóra, ef sérstaklega stendur á. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 28. október 1994, kemur fram sú skoðun þessum skilningi til styrktar, að þar sem áfengisveitingar séu ekki leyfðar eftir kl. 21.00 undanfarandi kvöld, þ.e. föstudaginn langa og hvítasunnudag, sbr. 4. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar, þá sé ekki um það að ræða, að áfengisveitingar geti haldið áfram frá miðnætti án sérstaks leyfis samkvæmt 2. másl. 2. mgr. 9. gr. reglugerðar þessarar.

Eins og áður hefur komið fram, eru áfengisveitingar hluti af starfsemi veitingahússins og eru því liður í atvinnurekstrinum. Í samræmi við það verður ákvæðum, sem leggja hömlur á starfsemina, ekki beitt til takmörkunar á starfseminni umfram það, sem skýr fyrirmæli samkvæmt lagaheimild standa til. Sýnt er, að áfengisveitingatími skemmtistaða og veitingahúsa fellur undir þetta. Samkvæmt 6. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, með síðari breytingum, er heimilt að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um áfengisveitingar, þar á meðal um veitingatíma, álagningu og eftirlit með veitingastöðum. Reglugerð nr. 425/1989 er sett samkvæmt þessari lagaheimild.

Í 1. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 425/1989, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 165/1993, er mælt fyrir um áfengisveitingatíma, upphaf hans og lok, sbr. hér að framan. Mega áfengisveitingar standa lengur en almennt gildir eða til kl. 02.00, fari laugardagur, sunnudagur eða almennur frídagur í hönd. Á skemmtistöðum má veita áfengi lengur en hinn almenna tíma á dansleikjum og öðrum skemmtunum, sem lögreglustjóri leyfir, sbr. 1. másl. 2. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar. Undir síðastgreinda reglu um hinn lengri áfengisveitingatíma fellur

starfsemi veitingahússins X og ekki stóðu ákvæði lögreglusamþykktar fyrir Akureyrarkaupstað í vegi fyrir áfengisveitingum á hinum umdeilda tíma fremur en skemmtanahaldi, enda voru lok þess hvorutveggja ákveðin kl. 03.00. Upphafi áfengisveitinga á veitingastað er ekki markaður annar tími í 9. gr. reglugerðarinnar en að þær mega hefjast kl. 12.00. Samkvæmt þessu ákvæði reglugerðarinnar eru lok áfengisveitingatíma á dansleik á skemmtistað kl. 03.00 sé um að ræða aðfaranótt laugardags, sunnudags eða almenns frídags, er og fellur að ákvæðum 13. gr. reglugerðar nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum. Við þessar aðstæður og fram að fyrrgreindum tíma þurfti ekki sérstakt leyfi lögreglustjóra til áfengisveitinga a.m.k. ef engum sérstökum afbrigðum var fyrir að fara.

Samkvæmt framangreindum reglum er leyfilegur áfengisveitingatími almennt kl. 12.00 til kl. 03.00 miðað við síðastgreindar aðstæður. Verður að telja, að það sé almennt á valdi forráðamanna veitingastaðar að ákveða, hvenær veitingastaður skuli vera opin innan framangreindra marka og þar með hvenær áfengisveitingar skuli fara fram. Ljóst er, að lagaákvæði um helgidagafrið geta gripið inn í þennan tíma og svo er umræddum tilfellum farið vegna undanfarandi helgidaga og friðunarákvæða um þá, en þá daga eru áfengisveitingar mjög takmarkaðar og alveg bannaðar eftir kl. 21.00, sbr. 4. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 425/1989.

Af hálfu sýslumannsins á Akureyri og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er því haldið fram, að 1. mgr. 9. gr. reglug. nr. 425/1989, sbr. 1. gr. reglug. nr. 165/1993 um breytingu á þeirri reglugerð, leyfi ekki að áfengisveitingar hefjist eftir miðnætti aðfaranótt laugardags fyrir páska eða annars í Hvítasunnu, en það eru þeir dagar, sem kvörtun A h.f. lýtur að. Þurfti samkvæmt því sérstakt leyfi til áfengisveitinga á þeim tíma, sbr. 2. málsl. 2. mgr. 9. gr. nefndrar reglugerðar. Ég get fallist á, að orðalag umræddra ákvæða styðji þennan skilning sýslumanns og ráðuneytis, en það er þó engan veginn afdráttarlaust. Þar við bætist að þessi skilningur leiðir til ósamræmis milli þess tíma, sem almenn veitingastarfsemi og skemmtanahald er leyfilegt, og leyfilegs tíma til áfengisveitinga. Er því niðurstaða nefndra stjórnvalda umdeilanleg og tel ég, að ástæða hafi verið og sé til að taka af skarið í þessu efni í reglugerð, ef á annað borð er talið, að rök séu til þessarar tilhögunar á áfengisveitingum umrædda daga. Þess vegna eru það tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það taki nefnt atriði til athugunar.

6. Almenn veitingastarfsemi.

Óumdeilt er, að veitingahúsið hefur almennt leyfi samkvæmt lögum nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði. Hvorki lög nr. 45/1926, um almannafríð á helgidögum þjóðkirkjunnar, né ákvæði lögreglusamþykktar nr. 44/1954 fyrir Akureyrarkaupstað, sbr. breytingu á þeirri samþykkt nr. 435/1979, stóðu í vegi fyrir því, að almenn veitingastarfsemi án vínveitinga og skemmtanahalds færi fram í veitingahúsinu á umræddum tíma. Er þetta og skoðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sbr. bréf þess til mín, dags. 28. október 1994. Þar sem málefni A hf. gat varðað þrjá starfshætti veitingahússins, sem lúta mismunandi reglum, eins og fyrr hefur komið fram, tel ég, að þetta hefði átt að koma sérstaklega fram í ákvörðunum sýslumanns og úrlausnum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um þær.

7. Samræmi í framkvæmd.

Í svarbréfi sínu til mín, dags. 29. september 1994, tekur dóms- og kirkjumálaráðuneytið fram, að það hafi ekki með formlegum hætti beitt sér fyrir samræmdri framkvæmd reglna um veitinga- og skemmtanahald um stórhátíðar. Þó getur ráðuneytið þess, að það hafi á árinu 1993 fjallað um veitinga- og skemmtanahald á slíkum tímum, sbr. bréf þess til sýslumannsins í Keflavík, dags. 1. apríl 1993, og hafi efni þess verið kynnt nokkrum öðrum lögreglustjórum. Bréf þetta, sem liggur fyrir í málinu, varðar eingöngu áfengisveitingar

aðfaranótt laugardagsins fyrir páska (10. apríl 1993) og eru þar sett fram þau viðhorf um veitingatíma áfengis, sem ráðuneytið heldur fram í máli þessu, sbr. IV. 5. hér að framan.

Fyrrgreindu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín fylgdu yfirlit um áfengisveitingar og skemmtanahald um stórhátíðar frá nokkrum embættum, þ.e. sýslumönnum í Keflavík og á Siglufirði og lögreglustjóranum í Reykjavík. Kemur þar fram, að ekki er samræmi milli umdæma í þessum efnunum.

Að því er helgidagafriðun snertir, gera lög nr. 45/1926 almennt ekki ráð fyrir því, að hún sé mismunandi eftir því, hvernig hagar til í einstökum sveitarfélögum. Ber því að gæta samræmis í framkvæmd helgidagafriðunar á landinu, á meðan þau lög eru óbreytt. Tel ég því ástæðu til að beina því til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það gangist fyrir samræmdri framkvæmd á þessu sviði, eftir atvikum að lokinni athugun á því, hvort ástæða sé til breytinga á helgidagalöggjöfni, sbr. tilmæli mín í álitu frá 25. apríl 1995 í máli nr. 1046/1994. Ég vek athygli á því, að úrbætur á þessu sviði eru ekki aðeins nauðsynlegar til að tryggja festu í stjórnsýslu og vandaða stjórnsýsluhætti, heldur einnig stöðu þeirra fyrirtækja, sem í hlut eiga, í samkeppni á markaði, sbr. lög nr. 8/1993, samkeppnislög, og þá löggjafarstefnu, sem þar kemur fram.

Í þessu sambandi tel ég ennfremur ástæðu til að árétta þá niðurstöðu mína í málinu nr. 436/1991, sbr. SUA 1992:111, að ákvæði laga um skemmtanaleyfi, sem reglugerð nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, er byggð á, séu mjög ófullkomin og að mörg af ákvæðum þeirrar reglugerðar væri eðlilegra að hafa í lögum. Vakti ég athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra á þessum meinbugum, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Með vísan til þessa og bréfs dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 17. desember 1992, út af máli þessu legg ég sérstaka áherslu á, að undinn verði bráður bugur að úrbótum í þessum efnunum í samræmi við ábendingar mínar.“

V.

Niðurstöður álits míns dró ég saman með svofelldum hætti:

„Það er niðurstaða mín, að ekki hafi verið lagaheimild til að hefta skemmtanahald og almenna veitingastarfsemi veitingahússins X á umræddum tíma aðfaranótt laugardagsins fyrir páska 1994 og að umdeilanleg sé sú niðurstaða stjórnvalda, að áfengisveitingar hafi þá verið óheimilar án sérstaks leyfis samkv. 2. málsl. 2. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 425/1989, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 165/1993. Ég tel hins vegar, að til skemmtanahalds aðfaranótt annars í hvítasunnu á þeim tíma, sem í málinu greinir, hafi þurft sérstakt leyfi lögreglustjóra samkvæmt 4. gr. laga nr. 45/1926, en að almenn veitingastarfsemi hafi þá mátt fara fram. Um áfengisveitingar þá gildir það, sem áður greinir.

Þá er það skoðun mín, að ákvörðunum sýslumannsins á Akureyri og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli A hf. hafi að ýmsu leyti verið áfátt varðandi undirbúning, efni og form, en annmörkum þessum hef ég gert skil hér að framan.

Ég tel ástæðu til að beina því til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það taki til endurskoðunar ákvæði 9. gr. reglugerðar nr. 425/1989, um sölu og veitingar áfengis, sbr. reglugerð nr. 165/1993, um breytingu á þeirri reglugerð. Ég tel ennfremur ástæðu til að mælast til þess við dóms- og kirkjumálaráðuneytið, að það gangist fyrir samræmdri framkvæmd veitinga- og skemmtanahalds um stórhátíðar, eftir atvikum að lokinni athugun á því, hvort ástæða sé til breytinga á helgidagalöggjöfni. Einnig árétta ég þá niðurstöðu, sem fram kom í álitu mínu frá 27. nóvember 1992 (SUA 1992:111), að reglum um skemmtanaleyfi verði tryggtur viðhlítandi lagagrundvöllur.“

VI.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við dóms- og kirkjumálaráðherra að mér yrðu veittar upplýsingar um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í til-efni af álitinu mínu. Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 12. mars 1996, segir:

„Af þessu tilefni vill ráðuneytið kynna yður eftirfarandi:

1. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 30. maí 1995, leitaðist ráðuneytið við að samræma framkvæmd allra lögreglustjóraembætta við útgáfu skemmtanaleyfa aðfaranótt annars dags hvítasunnu. [. .]
2. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 1. dag, hefur ráðuneytið leitast við að samræma framkvæmd við útgáfu skemmtanaleyfa um komandi páskahátíð auk þess að kynna lögreglustjórum álit yðar um heimild til skemmtanahalds aðfaranótt laugardags fyrir páska. [. .]
3. Dóms- og kirkjumálaráðherra skipaði þann 24. maí 1995 nefnd sem falið var að endurskoða lög um almannafrið á helgidögum Þjóðkirkjunnar nr. 45 15. júní 1926. Hefur nefndin skilað lagafrumvarpi sem lagt hefur verið fram á Alþingi [. .]
4. Dómsmálaráðherra skipaði þann 20. september 1995 nefnd til að gera tillögur um endurskoðun á gildandi lagareglum um skilyrði fyrir veitingu leyfis til áfengisveitinga og um rekstur skemmtistaða. Er nefndinni einnig falið að gera tillögur um eftirlit með áfengisveitingahúsum og gjaldtöku í því sambandi. Er hlutverk nefndarinnar m.a. að gera tillögur um endurskoðun reglna um áfengisveitingar almennt. Er gert ráð fyrir því að nefndin ljúki störfum á vormánuðum. Að loknu starfi nefndarinnar mun ráðuneytið taka til athugunar breytingar á reglugerð um sölu og veitingar áfengis.“

Tilvitnað lagafrumvarp var ekki samþykkt á 120. löggjafarþingi.

14.0. Málsmeðferð stjórnvalda.

14.1. Aðgangur að upplýsingum. Meginreglur um aðgang að upplýsingum um aðila sjálfan og náin skyldmenni. Þagnarskylda. Málshraði. (Mál nr. 1359/1995)

A kvartaði yfir því, að menntamálaráðuneytið hefði synjað honum um aðgang að skýrslu starfsmanns Þjóðminjasafns, um rannsókn á fornminjum sem fundust árið 1980. A byggði á því, að skýrslan varðaði fræðimannsheiður látins föður hans. Synjun ráðuneytisins var byggð á því, að rannsókn á fornminjum þessum stæði yfir og að skýrslan hefði verið afhent ráðuneytinu sem trúnaðarmál. Þá kom fram í skýringum ráðuneytisins til umboðsmanns, að 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 ætti ekki við í máli A.

Umboðsmaður taldi að ekki yrði séð að skýrslan teldist til gagna stjórnsýslumáls, þar sem stjórnsýsluákvörðun hefði verið tekin eða yrði tekin í og A væri aðili að. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til að gagnrýna þá niðurstöðu ráðuneytisins að A ætti ekki rétt til aðgangs að skýrslunni á grundvelli 15. gr. stjórnsýslulaga. Hins vegar benti umboðsmaður á þá óskráðu grundvallarreglu, að sérhver ætti rétt til aðgangs að gögnum í vörslum stjórnvalda, sem hefðu að geyma upplýsingar um hann sjálfan, sbr. sambærilega réttarreglu í 9. gr. laga nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, og að í vissum tilvikum gerðu lög ráð fyrir rétti til aðgangs að upplýsingum um nákominn skyldmenni. Þá benti umboðsmaður á ákvæði 3. mgr. 25. gr. og 240. gr. almennra hegningarlaga, um það að börn látins manns eigi rétt til að höfða mál í tilefni af ærumeiðingum um hann.

Með vísan til hinnar óskráðu grundvallarreglu, að sérhver eigi rétt til aðgangs að gögnum um hann sjálfan, eins og skýra ber greinina í ljósi ákvæða 3. mgr. 25. gr. og 240. gr. almennra hegningarlaga, taldi umboðsmaður að A ætti rétt til aðgangs að skýrslunni að því leyti sem hún hefði að geyma upplýsingar sem snertu föður hans sérstaklega, enda stæðu réttarregur um þagnarskyldu því ekki í vegi. Þá vísaði umboðsmaður til fyrra álits síns, í máli nr. 1097/1994, um það, að telja yrði að stjórnvöld hefðu oft heimild til að veita bæði aðila stjórnsýslumáls og almenningi rýmri aðgang að upplýsingum en leiddi af beinum rétti lögum samkvæmt, ef reglur um þagnarskyldu stæðu því ekki í vegi. Umboðsmaður taldi það í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að stjórnvöld athuguðu ekki aðeins hvort aðili ætti rétt til aðgangs að upplýsingum, heldur einnig hvort ástæða væri til að veita slíkar upplýsingar ef þagnarskylda stæði því ekki í vegi.

Kvörtun A laut í öðru lagi að þeim tíma sem það tók að svara erindi hans. Frá því að A bar fram erindi sitt og þar til ráðuneytið synjaði honum um aðgang að skýrslunni liðu u.þ.b. 11 vikur. Engar skýringar komu fram af hálfu ráðuneytisins á þessum drætti málsins og taldi umboðsmaður meðferð málsins að þessu leyti brjóta gegn meginreglu stjórnsýsluréttar um málshraða og gegn vönduðum stjórnsýsluháttum. Áréttaði umboðsmaður að mikilvægt væri að erindi um aðgang að upplýsingum væru ávallt afgreidd fljótt, þar sem þessi réttur gæti annars orðið þýðingarlaus og aðili misst færís á að nýta sér umbeðnar upplýsingar við meðferð mála á öðrum vettvangi.

I.

Hinn 9. febrúar 1995 leitaði til mín A, og kvartaði yfir þeirri ákvörðun menntamálaráðuneytisins frá 27. janúar 1995, að synja honum um aðgang að skýrslu X, sem send var

ráðuneytinu í júlímánuði 1994. Ennfremur kvartar A yfir því, hve langan tíma hafi tekið að svara erindi hans um aðgang að fyrrnefndri skýrslu.

II.

Á árinu 1980 fannst silfursjóður við Ö . . . og var talið að hann væri frá landnámsöld, en síðar komu fram efasemdir um það. Í tilefni af máli þessu og rannsóknum á silfursjóðnum um ritaði X skýrslu, er ber heitið „Skýrsla um rannsóknir og athuganir á silfursjóðnum frá [Ö] áður en dr. [Y] rannsakaði hann stúlfræðilega á Þjóðminjasafni Íslands.“ Töluverð umræða varð um mál þetta í fjölmiðlum.

Með bréfi, dags. 8. nóvember 1994, fór A fram á það við menntamálaráðuneytið að mega lesa fyrrnefnda skýrslu X. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Í þremur blaðagreinum sem ég skrifaði í Morgunblaðið . . . um svonefnt silfursjóðsmál sem þá var mjög á dagskrá hélt ég því m.a. fram að upphafsmaður málsins væri [X], fornleifafræðingur og safnvörður við Þjóðminjasafn Íslands . . .

Þar sem ég taldi og tel að málið varði á ýmsan hátt fræðimannsheitur látins föður míns það ég [X] a.m.k. í tvígang í þessum greinum mínum að leysa frá skjóðunni um það „hvar, hvenær, hvernig og hvers vegna“ hans illu grunsemdir hefðu vaknað. Skemmst er frá því að segja að [X] hefur enn ekki orðið við þeirri ósk minni . . .“

A ítrekaði erindi sitt með bréfum, dags. 3. og 30. janúar 1995.

Menntamálaráðuneytið svaraði erindi A með bréfi, dags. 27. janúar 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Mál það sem varð tilefni skýrslugerðarinnar, varðar aldur umrædds silfursjóðs. Mál þetta er ekki til umfjöllunar innan ráðuneytisins nú, þar sem Þjóðminjasafni Íslands hefur verið falið að annast vísindalega rannsókn á aldri silfursjóðsins. Sú rannsókn stendur nú yfir.

Í ljósi þess að rannsókn á aldri silfursjóðsins er ekki lokið og því að skýrsla sú sem þér óskið eftir að fá að kynna yður var afhent ráðuneytinu sem trúnaðarmál og ráðuneytið gerði ekki á þeim tíma fyrirvara um það atriði, telur ráðuneytið ekki forsendur fyrir því að sinni að veita yður aðgang að því eintaki skýrslunnar, sem það hefur í sínum fótum. Það er þó ljóst að þegar rannsóknum á aldri silfursjóðsins er lokið mun ráðuneytið leggja fyrir Þjóðminjasafn Íslands að greina frá öllum atriðum varðandi aðdraganda málsins, tilhögun rannsóknar og niðurstöðum hennar.“

III.

Í rökstuðningi fyrir kvörtun sinni segir A meðal annars:

„Mér finnst að skýrsla [X] hljóti að eiga að teljast frá upphafi til opinberra gagna í málinu, en með því orðalagi ráðuneytisins í svarbréfinu að [X] hafi „óumbeðið“ sent ráðuneytinu skýrsluna og eins með þeirri áherslu sem lögð er á órofa trúnað ráðuneytisins við [X], sýnist mér gefið í skyn að grunsemdirnar um [. . .silfrið] og skýrslan séu einhvers konar einkamál safnvarðarins. Svo er að mínu mati ekki. [X] vann að þessu máli á vegum Þjóðminjasafns Íslands, sem opinber starfsmaður, undirbjó m.a. sem slíkur komu dr. [Y] til landsins vorið 1994, t.d. með bréfaskriftum fyrir hönd safnsins . . .

Í þessu sambandi spyr ég einnig: Er eðlilegt að undirmaður eins og [X] ákveði fyrir hönd Þjóðminjasafnsins hvort gögn sem þar eru unnin og þaðan berast skuli vera trúnaðarmál eða ekki? Og á ráðuneytið að taka við fyrirskipunum frá slíkum starfsmanni?“

Hinn 14. febrúar 1995 ritaði ég menntamálaráðherra bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn málsins, sem ekki hefðu fylgt kvörtuninni.

Svör menntamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 30. mars 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Þar sem fyrir lá að ráðuneytið hafði án fyrirvara veitt viðtöku skýrslunni sem trúnaðarmáli taldi ráðuneytið ekki rétt að afhenda skýrsluna án samráðs við sendanda hennar, sbr. bréf ráðuneytisins til [X]. Er viðbrögð [X] voru metin kom til athugunar hvort ákvæði 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 ætti við varðandi beiðni [A] um afhendingu umræddrar skýrslu. Niðurstaða ráðuneytisins var sú að svo væri ekki.“

Með bréfi, dags. 5. apríl 1995, gaf ég A færi á að koma fram athugasemdum, sem hann teldi ástæðu til að gera við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 6. apríl 1995.

Hinn 19. apríl 1995 ritaði ég á ný bréf til menntamálaráðuneytisins og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að menntamálaráðuneytið skýrði nánar rök sín fyrir niðurstöðu sinni. Í því sambandi óskaði ég þess að nánar yrði upplýst, hvort skýrslan hefði verið hluti af máli, sem í hefði verið tekin eða taka ætti stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Svör menntamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 27. júní 1995. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Svo sem fram kemur í 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gilda lögin þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Það mál sem til úrlausnar er hjá Þjóðminjasafni Íslands lýtur að álitaefni er varðar aldur silfursjóðsins er fannst að [Ö] á árinu [1980] og sem verið hefur til sýnis í Þjóðminjasafni Íslands frá þeim tíma. Efasemdir komu upp um rétta aldursgreiningu silfursjóðsins og óskaði formaður Þjóðminjaráðs því eftir því við ráðuneytið með bréfi dags. 22. júní 1994 að ráðuneytið léti kanna alla málavexti og kanna frekar eiginleika silfursins. Þessu erindi svaraði menntamálaráðuneytið með bréfi dags. 27. júní 1994 þar sem fram kom sú afstaða að ráðuneytið teldi rétt að frekari vísindalegar rannsóknir færu fram á silfursjóðnum á vegum Þjóðminjaráðs og Þjóðminjasafns Íslands áður en könnun á öðrum þáttum málsins kæmi til álita. Var því málinu vísað aftur til umfjöllunar Þjóðminjaráðs og Þjóðminjasafns Íslands. Ráðuneytið áréttaði þessa afstöðu sína með bréfi dags. 12. september 1994.“

Rannsókn á silfursjóðnum stendur enn yfir en niðurstöður munu væntanlega liggja fyrir innan tíðar. Með vísan til þess sem hér að framan er reifað, snýst mál þetta um stjórnvaldsfyrirmæli um framkvæmd rannsóknar á tilteknum silfursjóði í vörslu Þjóðminjasafns Íslands. Ráðuneytið telur því að ákvæði 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga eigi ekki við, en við umfjöllun málsins er stuðst við meginreglur laganna.

Kom m.a. til sérstakrar skoðunar hvort [A] kynni að eiga slíkra hagsmuna að gæta við umfjöllun málsins á þessu stigi að réttmætt væri að aflétta trúnaði þeim sem hvíldi á umræddri skýrslu, þrátt fyrir að ekki væri um slíkt mál að ræða sem félli undir ákvæði 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga. Í ljósi þess að ekki var brugðist strax við þeim áskilnaði skýrsluhöfundar að trúnaður skyldi hvíla á efni skýrslunnar, þeirri staðreynd að rannsókn á aldri silfursjóðsins stendur enn yfir á vegum Þjóðminjasafns Íslands, og einkum í ljósi þess að sú rannsókn sem nú stendur yfir beinist ekki að hagsmunum sérstaklega tengdum [A] varð það niðurstaða ráðuneytisins að synja honum

um aðgang að skýrslunni. Þess skal þó sérstaklega getið að í bréfi ráðuneytisins til [A] dags. 27. janúar sl. var það tekið fram, að þegar rannsókn á silfursjóðnum væri lokið, muni ráðuneytið leggja fyrir Þjóðminjasafn Íslands að greina frá öllum atriðum varðandi aðdraganda málsins, tilhögun rannsókna og niðurstöðum hennar.“

Með bréfi, dags. 30. júní 1995, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 9. júlí 1995. Þar bendir A meðal annars á ummæli, sem fram komu í fjölmiðlum um nauðsyn lögreglurannsóknar, sem einkum þyrfti að beinast að fundaraðstæðum og „þeim atvikum sem leiddu til fundarins á sínum tíma“. Telur A að þessi orð hljóti að snerta alla, sem að fundi silfursins komu, þ. á m. [B, föður hans]. Af þessum sökum telur A, að hann eigi hagsmuna að gæta í málinu fyrir hönd fjölskyldu B.

IV.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 taka lög til stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Samkvæmt þessu taka lög því til menntamálaráðuneytisins. Þegar frá er talinn II. kafli stjórnarsýslulaganna, þá gilda lög einungis, þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Lög gilda með öðrum orðum aðeins, þegar taka á eða tekin hefur verið *stjórnvaldsákvörðun*. Þá er til þess að líta, að samkvæmt 1. málslíð 1. mgr. 15. gr. laganna á aðili máls rétt á því að kynna sér skjöl og önnur gögn, er málið varða. Með vísan til gildissviðs stjórnarsýslulaganna er því ljóst, að það er einungis *aðili máls*, þar sem taka á eða tekin hefur verið *stjórnvaldsákvörðun*, sem á aðgang að *gögnum þess máls* skv. 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Ég tel, að af þeim gögnum sem fyrir mig hafa verið lögð, verði ekki ráðið, að umrædd skýrsla X teljist til gagna stjórnarsýslumáls, sem A sé aðili að og taka á eða tekin hefur verið stjórnvaldsákvörðun í.

Að framansögðu athuguðu tel ég því ekki ástæðu til að gagnrýna þá niðurstöðu menntamálaráðuneytisins, að A eigi ekki rétt til aðgangs að umræddri skýrslu á grundvelli 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Til eru fleiri réttarreglur en 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, sem veitt geta manni rétt til aðgangs að gögnum hjá stjórnvöldum. Í því sambandi má minna á þá óskráðu grundvallarreglu, að sérhver eigi rétt til aðgangs að gögnum í vörslum stjórnvalda, ef þau hafa að geyma upplýsingar um hann sjálfan. Í 9. gr. laga nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, er lögfest sambærileg réttarregla um aðgang að persónuupplýsingum, sem skráðar hafa verið kerfisbundinni skráningu. Ákvæðið hljóðar svo:

„Telji aðili að persónuupplýsingar um hann séu færðar í tiltekna skrá getur hann óskað þess við skrárhaldara að honum sé skýrt frá því sem þar er skráð. Er skylt að verða við þeim tilmælum án ástæðulausrar tafar.“

Ákvæði 1. mgr. gilda ekki ef hagsmunir hins skráða af því að fá vitneskju um efni upplýsinga þykja eiga að víkja að nokkru eða öllu fyrir ótvíráðum almannahagsmunum eða einkahagsmunum, þar með töldum hagsmunum hins skráða sjálfs. Ef svo er háttað um nokkurn hluta upplýsinga, en eigi aðra, skal beiðanda veitt vitneskja um þá hluta sem eigi þykir varhugavert að skýra frá.“

Í vissum tilvikum geta lög og óskráðar grundvallarreglur einnig staðið til þess, að aðili eigi rétt til aðgangs að upplýsingum í vörslum stjórnvalda, ef þau hafa að geyma upplýsingar um nákominn skyldmenni hans. Í þessu sambandi má minna á 40. gr. A barnalaga nr. 20/1992, sbr. 3. gr. laga nr. 23/1995, þar sem mælt er fyrir um rétt foreldris, sem ekki hefur forsjá barns, til að fá upplýsingar um hagi þess. Ákvæði 1.–3. mgr. 40. gr. A barnalaga nr. 20/1992, sbr. 3. gr. laga nr. 23/1995, hljóða svo:

„Það foreldri, sem ekki hefur forsjá barns, á rétt á að fá frá hinu upplýsingar um hagi barns, þar á meðal varðandi heilsufar þess, þroska, dvöl á barnaheimili, skólagöngu, áhugamál og félagsleg tengsl.

Það foreldri, sem ekki hefur forsjá barns, á rétt á að fá upplýsingar um barnið frá barnaheimilum, skólum, sjúkrahúsum, heilsugæslu- og félagsmálastofnunum, félagsmálanefndum, barnaverndarnefndum og lögreglu. Réttur samkvæmt þessari málsgrein felur ekki í sér heimild til að fá upplýsingar um hagi forsjáforeldris.

Stofnunum og stjórnvöldum, sem nefnd eru í 2. mgr., er þó heimilt að synja um upplýsingar ef hagsmunir foreldris af því að notfæra sér þær þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum, þar á meðal ef telja verður að upplýsingar séu skaðlegar fyrir barn.“

Í máli því, sem hér er til umfjöllunar, hefur A bent á, að hann óski eftir aðgangi að skýrslu X, þar sem málið um silfursjóð þann, sem fannst við [Ö], varði á ýmsan hátt fræðimannsheimilum látins föður hans. Ég tel, að um þýðingu slíkrar hagsmunagæslu beri meðal annars að hafa hliðsjón af ákvæðum 3. mgr. 25. gr. og 240. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, en þar kemur fram, að börn látins manns eiga rétt til að höfða mál í tilefni af ærumeiðingum um hann.

Ekki verður annað ráðið af gögnum málsins en að X hafi ritað skýrsluna í starfi sínu hjá Þjóðminjasafni Íslands, enda er merki safnsins á forsíðu skýrslunnar. Eins og fram kemur í bréfum menntamálaráðuneytisins, dags. 30. mars 1995 og 27. júní 1995, sendi X skýrsluna til ráðuneytisins sem trúnaðarmál. Umræddur áskilnaður starfsmanns Þjóðminjasafns Íslands, sem heyrir stjórnarframskiptum undir menntamálaráðherra, er fer með yfirstjórn þjóðminjavörslu í landinu, getur ekki bundið hendur ráðherra, nema slík þagnarskylda um efni skýrslunnar eigi sér stoð í lögum. Þá getur slíkur áskilnaður ekki einn sér verið grundvöllur undir ákvörðun um, hvort veita skuli aðgang að skýrslunni. Hvort þagnarskylda ríkir um skýrsluna í heild eða hluta fer því eftir efni hennar. Ef þar kemur ekkert fram um viðkvæma einka- eða almannahagsmuni, sem leynt á að fara skv. réttarreglum um þagnarskyldu, verður aðgangi að skýrslunni ekki hafnað á grundvelli þagnarskyldu ríkisstarfsmanna.

Með vísan til þeirrar óskráðu grundvallarreglu, að aðili eigi rétt til aðgangs að gögnum í vörslum stjórnvalda, ef þau hafa að geyma upplýsingar um hann sjálfan, eins og skýra ber hana í ljósi ákvæða 3. mgr. 25. gr. og 240. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, tel ég, að A eigi rétt til aðgangs að umræddri skýrslu að því leyti sem hún hefur að geyma upplýsingar, sem snerta B, föður hans, sérstaklega, enda standi réttarreglur um þagnarskyldu því ekki í vegi.

Eins og nánar greinir í álitu mínu frá 13. október s.l. í máli nr. 1097/1994, er almennt gengið út frá því, að stjórnvöld hafi oft heimild til þess að veita bæði aðila stjórnsýslumáls svo og almenningi rýmri aðgang að upplýsingum en leiðir af beinum rétti þessara aðila lögum samkvæmt, enda standi reglur um þagnarskyldu því ekki í vegi. Ég tel sérstaka ástæðu til að áréttta, að þegar stjórnvöldum berst ósk um aðgang að gögnum, er mikilvægt að þau taki þá ekki einungis til athugunar, hvort aðili eigi rétt til aðgangs að umbeðnum gögnum, heldur einnig, í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, hvort ekki sé ástæða til að veita aðgang að umbeðnum gögnum, standi réttarreglur um þagnarskyldu því ekki í vegi.

Að framansögðu athuguðu eru það tilmæli mín, að menntamálaráðuneytið taki málið til nýrrar meðferðar, komi fram ósk um það frá A, og taki þá afstöðu til erindis hans á grundvelli framangreindra sjónarmiða. Í þessu sambandi tel ég rétt að minna á, að ein af ástæðum þess, að ráðuneytið taldi ekki rétt að afhenda umrædda skýrslu, var sú, að tiltekinni rannsókn á aldri silfursins var þá ekki lokið. Þessari rannsókn mun nú lokið.

V.

A kvartar ennfremur yfir því, hve langan tíma hafi tekið menntamálaráðuneytið að svara erindi hans um aðgang að fyrrnefndri skýrslu.

Ganga verður út frá þeirri grundvallarreglu, að stjórnvöldum beri að svara erindum, sem þeim berast, svo fljótt sem verða má. Hins vegar eru viðfangsefni, sem ráðuneytum berast, margvísleg og tekur úrlausn þeirra því óhjákvæmilega misjafnlega langan tíma. Sum erindi eru þess eðlis, að fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla þeirra muni taka nokkurn tíma. Á þetta til dæmis við mál, þar sem afla þarf umsagnar annarra aðila svo og gagna.

Samkvæmt gögnum málsins bar A fram erindi sitt um aðgang að fyrrnefndri skýrslu með bréfi, dags. 8. nóvember 1994. Ráðuneytið svaraði erindi hans með bréfi, dags. 27. janúar 1995. Hinn 14. febrúar 1995 ritaði ég menntamálaráðuneytinu bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Í bréfum ráðuneytisins koma engar skýringar fram á því, hvers vegna það hafi tekið ráðuneytið u.þ.b. 11 vikur að svara erindi A. Hefur þessi dráttur því ekki verið réttlættur og er því hvorki í samræmi við framangreinda meginreglu né vandaða stjórnarsýsluhætti.

Ég tel sérstaka ástæðu til að áréttta, að mikilsvert er að erindi um aðgang að upplýsingum hjá stjórnvöldum séu ávallt afgreidd fljótt og án ástæðulausra tafa, þar sem ætla má að réttur til aðgangs að upplýsingum geti í sumum 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.

VI.

Niðurstaða álits míns, dags. 2. nóvember 1995, var svohljóðandi:

„Það er niðurstaða mín, í tilefni af kvörtun þeirri, sem hér hefur verið fjallað um, að ekki hafi komið fram viðhlítandi skýringar á þeim drætti, sem varð á afgreiðslu menntamálaráðuneytisins á erindi A.

Eins og nánar greinir hér að framan, tel ég ekki ástæðu til að gagnrýna þá niðurstöðu menntamálaráðuneytisins, að á grundvelli 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 eigi A ekki rétt til aðgangs að þeirri skýrslu, sem X tók saman og sendi ráðuneytinu í júlímánuði 1994. Með vísan til þeirrar óskráðu grundvallarreglu, að aðili eigi rétt til aðgangs að gögnum í vörslum stjórnvalda, ef þau hafa að geyma upplýsingar um hann sjálfan, eins og skýra ber hana í ljósi ákvæða 3. mgr. 25. gr. og 240. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, tel ég aftur á móti, að A eigi rétt til aðgangs að umræddri skýrslu að því leyti sem hún hefur að geyma upplýsingar, sem snerta B sérstaklega, enda standi réttarreglur um þagnarskyldu því ekki í vegi.

Það eru tilmæli mín, að menntamálaráðuneytið taki málið til nýrrar meðferðar, komi fram ósk um það frá A, og taki þá afstöðu til erindis hans á grundvelli lagasjónarmiða, sem rakin eru í álitinu þessu.“

VII.

Með bréfi, dags. 4. júní 1996, óskaði ég eftir því við menntamálaráðherra, að ráðuneyti hans upplýsti hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Með bréfi, dags. 21. júní 1996, barst mér svar menntamálaráðuneytisins. Þar kom fram að A hefði ekki leitað til ráðuneytisins á ný, eftir að ég gaf álit mitt. Bréfi menntamálaráðuneytisins fylgdi afrit af bréfi A til ráðuneytisins, dags. 8. nóvember 1995. Þar kom fram að A hefði þegar fengið skýrsluna í hendur.

14.2. Ákvörðun um að stöðva meðferð máls, sem lagt hafði verið fyrir dómstóla. (Mál nr. 1311/1994)

A bar upp erindi við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið í apríl 1993. Í nóvember sama ár höfðaði A mál á hendur ríkissjóði og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu. Var í erindinu byggt á sömu eða svipuðum málsástæðum og í dómsmálinu. Umboðsmaður taldi það ekki aðfinnsluvert, að ráðuneytið stöðvaði meðferð málsins, sem kærúmáls eftir að A hafði borið það undir dómstóla.

Í bréfi mínu til A, dags. 18. apríl 1995, sagði meðal annars:

„Ég vísa til þeirrar kvörtunar, sem þér báruð fram með bréfi, dags. 23. desember 1994, yfir því að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefði ekki lagt formlegan úrskurð á mál, sem þér skutuð til þess með bréfi, dags. 28. janúar 1993.

Í kvörtun yðar skýrið þér svo frá málsatvikum:

„Undirrituð er matvælaörverufræðingur og starfaði sem slíkur á rannsóknastofu Hollustuverndar ríkisins þar til mér var sagt upp störfum með bréfi dagsettu 25. september 1992. Ég tel að um brottvikningu úr starfi hafi verið að ræða í kjölfar kynferðislegrar áreitni í minn garð af hendi yfirmanns míns . . . Því bað ég um að mál mitt væri rannsakað með bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis dags. 28.01.1993. [Kvörtun sú] sem ég ber fram er að mér hefur ekki borist svar frá ráðuneytinu við beiðninni um að mál mitt væri rannsakað.“

Hinn 29. desember 1994 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu veittar upplýsingar um, hvað liði afgreiðslu á erindi yðar.

Mér bárust svör ráðuneytisins með bréfi, dags. 1. febrúar 1995, og segir þar meðal annars:

„Varðandi erindi [A] þá leit ráðuneytið ekki svo á að það væri til kærumeðferðar hjá ráðuneytinu. Í bréfi [A] til ráðuneytisins dags. 28. janúar 1993 kemur fram að hún óskar eftir því að ástæður þær sem leiddu til uppsagnar hennar hjá Hollustuvernd ríkisins verði rannsakaðar og uppsögnin dregin til baka. Ráðuneytið kannaði ráðningarform [A] sem var ráðningarsamningur með þriggja mánaða gagnkvæmum uppsagnarfresti. [A] var tjáð munnlega að ráðuneytið gæti ekkert afhafst í máli hennar þar sem um gagnkvæman uppsagnarfrest væri að ræða og að ráðuneytið gæti ekki gefið fyrir-mæli um að uppsögn yrði dregin til baka gegn eindregnum vilja forstöðumanna Hollustuverndar ríkisins. Ráðuneytið bendir á að um mál þetta hefur nú gengið dómur í Héraðsdómi Reykjavíkur og vill leyfa sér að líta svo á að með fyrri afskiptum sínum af málinu, megi draga þá ályktun að um ígildi úrskurðar hafi verið að ræða. Ráðuneytið vekur athygli á, að á þessum tíma höfðu stjórnisýslulög ekki tekið gildi.“

Hinn 22. apríl 1994 gekk dómur í Héraðsdómi Reykjavíkur í máli, þar sem þér höfðuð stefnt m.a. ríkissjóði og heilbrigðisráðherra til greiðslu skaðabóta vegna ólögmatrar uppsagnar. Í málinu var ríkissjóður sýknaður af kröfum yðar.

Í málinu liggur fyrir, að þér báruð upp erindi við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hinn 28. janúar 1993. Þá liggur einnig fyrir, að þér höfðuð mál á hendur ríkissjóði og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra með stefnu birtri 3. nóvember 1993 þar sem byggt var á sömu eða svipuðum málsástæðum og þér bygðuð á í umræddu erindi yðar til

heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Með þetta í huga tel ég ekki aðfinnsluvert, að ráðuneytið stöðvaði meðferð málsins sem kærumáls, eftir að þér höfðuð borið það undir dómstóla með þessum hætti, hafi á annað borð átt að líta á erindi yðar til ráðuneytisins sem kæru, enda var yður heimilt, en ekki skylt, að bera lögmæti uppsagnarinnar undir ráðuneytið, áður en þér lögðuð mál yðar fyrir dómstóla. Gefur kvörtun yðar því ekki til-efni til frekari athugana af minni hálfu.“

15.0. Námslán og námsstyrkir.

15.1. Námsstyrkir. Jöfnun á námskostnaði. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Rannsóknarregla. (Mál nr. 1236/1994)

A kvartaði yfir því að námsstyrkjanefnd hefði synjað henni um styrk samkvæmt lögum nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði. A hafði sótt um styrk vegna náms í Verzlunarskóla Íslands, en umsókn hennar var synjað, með þeim rökum að hún gæti stundað sambærilegt nám við framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar, þar sem lögheimili hennar var. A hélt því fram, að ekki væri um sambærilegt nám að ræða, auk þess sem Verzlunarskóli Íslands innritaði ekki nemendur á annað námsár og viðurkenndi ekki undirbúning frá framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar.

Í álitinu rakti umboðsmaður þann tilgang laga um jöfnun námskostnaðar, að jafna verulegan aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum, einkum aðstöðumun vegna búsetu. Umboðsmaður tók fram, að við skýringu laganna yrði að taka mið af fjölgun framhaldsskóla og því, að með fjölgun skóla væri talin minni þörf fyrir styrki. Það skilyrði fyrir styrkveitingu að ekki væri kostur á sambærilegu námi í heimabyggð var tekið í lög nr. 23/1989, en það var áður í reglugerð settri samkvæmt eldri lögum um námsstyrki. Hins vegar benti umboðsmaður á, að það kæmi fram í lögskýringargögnum, að sérstaklega bæri að huga að því, að jöfnun væri tryggð í þeim tilvikum, þar sem nám við almennan framhaldsskóla væri í raun sérhæft, og teldist því ekki sambærilegt námi í heimabyggð. Af 37. gr. framhaldsskólalaga varð ráðið, að nám við Verzlunarskóla Íslands kynni að einhverju leyti að vera sérhæft. Taldi umboðsmaður að námsstyrkjanefnd hefði borið að kanna þetta atriði rækilegar en gert var og leita fanga víðar en til almennrar lýsingar í námskrá framhaldsskóla, en fram kom í málinu að synjun nefndarinnar á umsókn A hefði verið byggð á almennri námslýsingu viðskiptadeildar. Þá benti umboðsmaður á, að ákvörðun námsstyrkjaneftdar hefði verið vafasöm, með tilliti til þess, að nám í Verzlunarskóla Íslands sé skipulagt sem ein heild og nám A á fyrsta námsári framhaldsdeildar Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar hefði því ekki getað stytt nám hennar við Verzlunarskólann.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til námsstyrkjaneftdar að taka umsókn A til meðferðar á ný, færi hún fram á það, og gæta við meðferð málsins þeirra sjónarmiða sem fram koma í álitinu.

I.

Hinn 6. október 1994 leitaði til mín B, f.h. A. Kvartar hún yfir því, að námsstyrkjaneftnd hafi synjað henni um styrk samkvæmt lögum nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði.

II.

Í kvörtuninni og gögnum málsins kemur fram, að A, sem á lögheimili á Ólafsfirði og stundar nám í Verzlunarskóla Íslands, hafi sótt um styrk til námsstyrkjaneftdar á grundvelli framangreindra laga. Samkvæmt 2. gr. laganna skulu íslenskir nemendur, sem stunda reglubundið framhaldsnám hér á landi og verða að vista sig utan lögheimilis og fjarri fjölskyldu sinni vegna námsins, njóta réttar til námsstyrkja, enda sé ekki unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili eða öðrum dvalarstað, sem námsstyrkjaneftnd metur jafngildan.

Nefndin synjaði erindi A og með bréfi, dags. 27. maí 1994, óskaði móðir hennar, B, eftir því að nefndin rökstyddi synjun sína og gerði grein fyrir þeim réttarheimildum, er hún byggði synjun sína á. Í svarbréfi nefndarinnar, dags. 30. júní 1994, vísar hún til þess lögbundna hlutverks nefndarinnar að meta, hvaða nemendur teljist styrkhæfir samkvæmt 2. gr. laganna. Þá kemur þar fram, að synjun um styrk sé á því byggð, að þar sem boðið sé upp á fyrsta árið í almennu framhaldsnámi í heimasveitarfélagi A, sem nefndin telji sambærilegt því námi, sem hún stundar, teljist hún ekki uppfylla skilyrði 2. gr. laganna.

Í kvörtuninni til mín fellst móðir B ekki á framangreindan rökstuðning námsstyrkjanefndar vegna þess að nám hennar í Verzlunarskólanum sé ekki sambærilegt því framhaldsnámi, sem boðið sé upp á í framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar. Vísar hún til bréfs skólastjóra Verzlunarskóla Íslands, dags. 12. september 1994, þar sem fram kemur, að skólinn innriti ekki nemendur á annað námsár og að nemandi, sem lokið hefur fyrsta námsári við framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar, hafi auk þess ekki lokið því námi, sem nemandi þarf að hafa lokið til þess að geta hafið nám á 2. námsári við Verzlunarskóla Íslands.

III.

Ég ritaði námsstyrkjanefnd bréf hinn 3. nóvember 1994 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nefndin léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Þá óskaði ég þess sérstaklega, að nefndin gerði grein fyrir þeim staðreyndum og lagasjónarmiðum, sem lögð voru til grundvallar þeirri niðurstöðu, að nám við framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar og fyrsta ár Verzlunarskóla Íslands væri sambærilegt, sbr. 2. gr. laga nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði.

Svar námsstyrkjanefndar barst mér með bréfi, dags. 21. nóvember 1994. Segir þar meðal annars:

„Á bls. 101 í námsskrá handa framhaldsskólum frá júní 1990 er brautarlýsing fyrir viðskiptabraut (70 eininga nám) en þar segir: „Viðskiptabraut er ætlað að búa nemendur undir almenn skrifstofu- og verslunarstörf. Námi á brautinni lýkur með verslunarprófi og það veitir rétt til verslunarleyfis að öðrum skilyrðum fullnægðum. Eðlilegasta framhald til stúdentsprófs er á hagfræðibraut. Meðalnámstími er 4 ár.“

Við framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar er boðið upp á nám á fyrsta ári viðskiptabrautar og er miðað við það að nemendur geti haldið áfram námi við Verkmentaskólann á Akureyri án þess að teyfjast nokkuð. Það að Verslunarskóli Íslands taki ekki við nemendum á annað ár frá framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar er einhliða ákvörðun Verslunarskólans.

Að mati námsstyrkjanefndar uppfyllir [A] ekki það skilyrði 2. gr. laga nr. 23/1989 um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði að geta ekki stundað sambærilegt nám frá lögheimili.

Rétt er að taka fram að þegar [A] hefur lokið fyrsta ári í framhaldsskóla mun hún öðlast rétt til námsstyrks þar sem einungis er boðið upp á eins árs nám í framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar. Skiptir þá ekki máli í hvaða skóla hún stundar nám.“

Með bréfi, dags. 23. nóvember 1994, gaf ég A kost á því að gera athugasemdir við svar námsstyrkjanefndar. Athugasemdir hennar bárust mér með bréfi, dags. 7. desember 1994. Þar segir meðal annars:

„Tilgangur laga nr. 23/1989 um jöfnun til náms er að draga úr fjárhagslegum aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum, sbr. greinargerð með frumvarpi til laganna. Í

umræðum þeim sem fóru fram á Alþingi við setningu þeirra laga kemur glögg fram að mikil áhersla var lögð á að menn gætu valið sér nám, óháð efnahag og búsetu. Því er ljóst að vilji löggjafans stóð til þess að jafna rétt ungmenna til náms. Með vísan til framangreinds og að teknu tilliti til orðalags 1. gr. 1. 23/1989 má ætla að skýra beri takmörkunina í 2. gr. laganna þröngt, þar sem hún er undantekning frá þeirri meginreglu að allir eigi rétt á að stunda það nám sem hugur þeirra girnist, án þess að búseta hafi þar áhrif á kostnað.

Þannig telst það hvorki í samræmi við anda laganna né löggjafarviljann að draga inn í matið á „sambærilegu“ námi, nám utan heimabyggðar (3 ár), leggja það við framhaldsnámið í heimabyggð (1 ár) og bera þá útkomu saman við það nám sem námsmaður stundar.

Auk þess, telst þessi aðferð andstæð beinu orðalagi 2. gr. 1. 23/1989. Verkmenntaskóli Akureyrar telst utan heimabyggðar undirritaðrar. Því er ekki hægt að leggja það nám til grundvallar við mat á hvort um sambærilegt nám sé að ræða, þar sem í 2. gr. 1. 23/1989 segir skýrt: „enda sé ekki hægt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili“.

Hinn 28. desember 1994 ritaði ég námsstyrkjanefnd bréf, er ítrekað var þann 24. mars 1995, þar sem nefndinni var gefinn kostur á að koma athugasemdum sínum, ef einhverjar væru, á framfæri. Í bréfi nefndarinnar, dags. 8. maí 1995, kemur fram að hún telji ekki ástæðu til frekari athugasemda vegna málsins.

Í álitinu mínu, dags. 24. nóvember 1995, segir:

„IV.

Eins og fram hefur komið hér að framan, beinist kvörtun A að því mati námsstyrkjanefndar, að nám við framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar teljist *sambærilegt* við nám á fyrsta námsári við Verzlunarskóla Íslands. Ennfremur gerir hún athugasemd við þá röksemdafærslu nefndarinnar að halda megi námi frá framhaldsdeildinni áfram á öðru ári í Verkmenntaskólanum á Akureyri án þess að tefjast nokkuð í námi.

Réttar til námsstyrkja samkvæmt 2. gr. laga nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, njóta íslenskir nemendur, sem stunda reglubundið framhaldsnám hér á landi og verða að vista sig utan lögheimilis og fjarri fjölskyldu sinni vegna námsins, sbr. nánar 2. gr. laganna. Samkvæmt 4. gr. skal námsstyrkjanefnd úthluta námsstyrkjum til styrkhæfra nemenda. Réttur til styrks er háður því skilyrði, að nemandi eigi þess ekki kost að stunda sambærilegt nám frá lögheimili eða öðrum dvalarstað, sem námsstyrkjanefnd metur jafngildan, sbr. 2. gr. laganna.

Framhaldsskólar eru, samkvæmt 1. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, menntaskólar, fjölbrautaskólar, iðnfræðsluskólar og skólar, sem veita sérhæft nám á framhaldsskólastigi. Ennfremur framhaldsdeildir við grunnskóla, sem starfa samkvæmt heimild menntamálaráðuneytisins, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1989. Reglugerð nr. 105/1990, um framhaldsskóla, tekur samkvæmt 1. gr. hennar til náms á framhaldsskólastigi í þeim skólum, er að framan getur, með þeim fyrirvara hvað sérskóla varðar, að sérskólar, sem starfa samkvæmt sérstökum lögum, eru undanskildir ákvæðum hennar.

Samkvæmt 17. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, skulu nemendur í framhaldsskóla eiga vól á námsefni og kennslu í samræmi við þarfir sínar og óskir. Samkvæmt framangreindri reglugerð um framhaldsskóla skal nemendum tryggður aðgangur að framhaldsskóla. Í 50. gr. reglugerðarinnar er landinu hins vegar skipt í umdæmi, og skal hver nemandi eiga forgangsrétt til að sækja skóla í því umdæmi, þar sem hann á lögheimili, ef það nám, sem hann hyggst stunda, er þar í boði. Þá skulu nemendur, sem óska að stunda nám í sérskólum eða á sérhæfðum brautum, sem ekki er vól á í þeirra umdæmi, hafa sama rétt

og aðrir til innritunar á þessar brautir, þar sem þær eru í boði sbr. 51. gr. reglugerðarinnar. Er því í framhaldsskólalögum gert ráð fyrir að nemendur eigi val um námsbraut, en jafnframt lögð áhersla á, að þeir stundi það nám í sínu umdæmi eða skólahverfi, sé þess kostur. Tel ég því skilyrði 2. gr. laga um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði í samræmi við meginhugsun umdæma- og hverfaskiptingar samkvæmt framhaldsskólalögum.

Eins og að framan greinir, úthlutar námsstyrkjanefnd námsstyrkjum. Réttur til styrks er háður mati nefndarinnar og verður hún að byggja á málefnalegum og lögætum sjónarmiðum. Í bréfi sínu, dags. 21. nóvember 1994, vísar námsstyrkjanefnd til námsskrár handa framhaldsskólum. Byggir hún synjun um námsstyrk til handa A á almennri námslýsingu viðskiptabrautar, auk þess sem hún vísar til þess, að miðað sé við það að nemendur geti lokið námi, sem hefst í framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar, við Verkmenntaskólann á Akureyri án þess að teufast nokkuð.

Umsókn A um styrk byggist á því, að nám við Verzlunarskóla Íslands sé sérhæft og frábrugðið því, sem hún á kost á að stunda frá lögheimili sínu.

Verzlunarskóli Íslands starfar samkvæmt framhaldsskólalögum og tekur fyrrgreind reglugerð um framhaldsskóla til náms við skólann. Skólinn er því ekki sérskóli í skilningi framhaldsskólalaga. Lögin gera hins vegar, eins og fram hefur komið hér að framan, ráð fyrir sérhæfðum brautum innan hins almenna framhaldsskólakerfis. Þá hefur Verzlunarskóli Íslands, ásamt Samvinnuskólanum á Bifröst, ákveðna sérstöðu meðal framhaldsskóla, sbr. 37. gr. framhaldsskólalaga, sem m.a. felst í heimild þeirra til að sérhæfa starf sitt eftir því, sem þörf krefur.

Tilgangur núgildandi og eldri laga um jöfnun námskostnaðar, laga nr. 69/1972, er m.a. sá að jafna með styrkveitingum úr ríkissjóði þann aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum, sem verulegur er, að því leyti sérstaklega sem búseta veldur þessum nemendum misþungum fjárhagsbyrðum (Alþt. 1988, A-deild, bls. 1089). Við setningu núgildandi laga var þó einnig leitast við að laga þau að breyttum aðstæðum, einkum vegna breytinga á framhaldsskólakerfinu varðandi fjölgun framhaldsskóla (Alþt. 1988, A-deild, bls. 1090). Fjölgun skóla var þannig talin minnka þörf fyrir styrki og það skilyrði samkvæmt reglugerð nr. 278/1973, sem sett var samkvæmt lögum nr. 69/1972, að eigi sé kostur á sambærilegu námi í heimabyggð, var tekið í lögin. Hins vegar kemur fram í lögskýringargögnum, að ástæða var talin til að huga sérstaklega að því, að jöfnun væri tryggð í þeim tilvikum, þar sem nám við almennan framhaldsskóla væri í raun sérhæft. Í athugasemdum í greinargerð þess frumvarps, sem varð að lögum nr. 23/1989, segir svo um þetta atriði:

„Frá setningu laganna hefur framhaldsskólum fjölgað mikið og er nú hægt að stunda framhaldsnám í öllum kjördæmum landsins. Nemendum hefur fjölgað að sama skapi. Námsframboð innan framhaldsskólanna, einkum hinna stærri, hefur orðið fjölbreyttara og sérhæfðara. Úthlutunarnefnd jöfnunarstyrkja hefur orðið að leggja mat á hvað teljast skuli „sambærilegt nám“, en það orkar oft tvímælis. Fjölgun framhaldsskólanna og aukin sérhæfing skólanna hefur viðhaldið þörfinni fyrir jöfnunarstyrki.“ (Alþt. 1988, A-deild, bls. 1089.)

Nám, er ekki telst sambærilegt því, sem nemendur eiga kost á í heimabyggð sinni vegna sérhæfingar, verður, með vísan til framangreindra ummæla í lögskýringargögnum, að telja styrkhæft samkvæmt lögum.

Af 37. gr. framhaldsskólalaga verður ráðið, að nám við Verzlunarskóla Íslands kunni að einhverju leyti að vera sérhæft. Samkvæmt þeim lögskýringargögnum, sem áður hafa verið rakin, getur sérhæfing leitt til þess, að ekki sé um „sambærilegt“ nám að ræða, í skilningi 2. gr. laga nr. 23/1989, við nám í öðrum framhaldsskólum. Tel ég, að námsstyrkja-

nefnd hafi borið að kanna þetta atriði rækilegar og leita í því skyni fanga víðar en til almennrar lýsingar í námskrá.

Hér er þess enn að gæta, að verslunarprófi á viðskiptabraut, samkvæmt lýsingu umræddrar námskrár handa framhaldsskólum, varð ekki lokið frá framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar. Verslunarpróf frá Verzlunarskóla Íslands virðist hins vegar byggjast á námi, sem er skipulagt sem ein heild, þannig að nám A við framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar gat ekki stýtt nám við Verzlunarskólann, ef hún vildi ljúka verslunarprófi þaðan. Var af þessum sökum vafasöm sú ákvörðun námsstyrkjanevndar, að synja umsókn A um námsstyrk, þar sem sú synjun fól í raun í sér takmörkun á vali á framhaldsskólum.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ástæða sé til að námsstyrkjanevnd taki umsókn A um námsstyrk til meðferðar á ný og gæti við úrlausn þess erindis þeirra sjónarmiða, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan.

V.

Niðurstaða.

Það eru tilmæli mín til námsstyrkjanevndar, að nefndin taki til nýrrar meðferðar umsókn A um styrk til náms við Verzlunarskóla Íslands, sbr. 2. gr. laga nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, komi fram um það ósk frá A. Verði við þá úrlausn gætt þeirra sjónarmiða, sem ég hef gert grein fyrir í álitinu þessu.“

VI.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við námsstyrkjanevnd, að upplýst yrði, hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Svar námsstyrkjanevndar barst mér 29. mars 1996 en bréfinu fylgdi afrit af bréfi nefndarinnar til B, þar sem fyrrnefndum styrk var synjað. Jafnframt fylgdi greinargerð námsstyrkjanevndar til mín, vegna fyrrgreinds álits, dags. 21. mars 1996. Þar segir:

„1. Um sambærilegt nám

Bent er á að ástæða er talin til að huga sérstaklega að því að jöfnun sé tryggð í þeim tilvikum er nám við almennan framhaldsskóla væri í raun sérhæft.

Bent er á að í greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 23/1989 kemur fram að námsstyrkjanevnd hefur orðið að leggja mat á hvað teljast skuli „sambærilegt nám“ en það orki oft tvímælis.

Þegar fjallað er um hvað sé sambærilegt nám eru gerð nokkur skýr skil milli almenns bóknáms annars vegar og verknáms s.s. iðnnáms eða sérnáms sem lýkur með sérstökum starfsréttindum hins vegar. Hvað bóknám varðar eru þessi skil oft óljós, sérstaklega á 3. og 4. námsári. Bæði bóknámi og verknámi getur lokið með sama lokaprófi – stúdentsprófi enda þótt það fari fram á ólíkum brautum. (Dæmi: Mála- braut, Íþróttabraut, Myndlistabraut). Séu umræddar brautir eða námsframboð ekki í heimabyggð getur komið til kasta nefndarinnar að úrskurða hvort um sambærilegt nám sé að ræða. Í þeim tilvikum hefur verið stuðst við námskrá handa framhaldsskólum og hún lögð til grundvallar við mat nefndarinnar. Því var í fyrra svari Námsstyrkjanevndar vísað til hennar þegar nefndin rökstuddi að um sambærilegt nám væri að ræða á 1. ári bóknáms á framhaldsskólastigi.

Það hefur verið mat námsstyrkjanevndar allt frá því verslunar- eða viðskiptabrautir voru settar á stofn við framhaldsskóla sem byggt er á ákvæðum laga og námskrá að nám í viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi sé sambærilegt hvar sem er á landinu, þar sem slíkt nám er í boði. Fyrir þessari reglu hefur skapast um 20 ára hefð.

2. *Um sérhæfingu Verzlunarskólans*

„Af 37. gr. framhaldsskólalaga verður ráðið, að nám við Verzlunarskóla Íslands kunnir að einhverju leyti að vera sérhæft. Samkvæmt þeim lögskýringargögnum, sem áður hafa verið rakin, getur sérhæfing leitt til þess, að ekki sé um „sambærilegt“ nám að ræða, í skilningi 2. gr. laga nr. 23/1989, við nám í öðrum framhaldsskólum. Tel ég, að námsstyrkjanefnd hafi borið að kanna þetta atriði rækilegar og leita í því skyni fanga víðar en til almennrar lýsingar í námsskrá.“

Fyrir setningu laga um viðskiptamenntun var litið á Samvinnuskólann og Verzlunarskóla Íslands sem sérskóla sem sérhæfðu sig í menntun á sviði verslunar og viðskipta.

Með lögum um viðskiptamenntun nr. 51/1976 var viðskiptamenntun í landinu samræmd. Í 4. og 5. gr. þeirra laga var tilgreint hvert ætti að vera innihald náms.

Í 6. gr. var tilgreint hvar námið færi fram þ.e. „í formi námsbrautar á framhaldsskólastigi, í fjölbrautaskólum, menntaskólum og framhaldsdeildum grunnskóla og hinsvegar í sérskólum, eftir því sem sérhæfing námsins krefst.“

Í 9. gr. laganna segir í 1. mgr.: „Samvinnuskólinn og Verzlunarskóli Íslands hafa rétt til þess að halda áfram að rækja það fræðslustarf, sem þeir hingað til hafa annast, og til að auka það og sérhæfa eftir því sem aðstæður leyfa og þörf krefur á hverjum tíma.“

Ákvæði þetta er síðan orðrétt tekið upp í 37. gr. framhaldsskólalaganna. Síðar í sömu grein segir: „Framlög ríkisins samkvæmt þessari grein miðast við að skólar þessir starfi í samræmi við meginstefnu 5. gr. þessara laga svo og skv. þeim reglugerðum, sem settar verða.“

Á grundvelli laga nr. 51/1976 var gerður samningur um fjárhagslegan stuðning ríkisins við Verzlunarskólann og viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi samræmd með útgáfu námsskrár sem framhaldsskólar sem bjóða viðskiptamenntun starfa eftir.

Sú sérstaða í fræðslustarfi sem Verzlunarskólinn og Samvinnuskólinn hafa staðið fyrir var annars vegar almennt fræðslustarf í þágu atvinnulífsins í formi námskeiðahalds, sem þróast hefur yfir í öldungadeildir hjá Verzlunarskólanum. Hins vegar höfðu þessir skólar uppi áform um kennslu ofan framhaldsskólastigs. Samvinnuskólinn kennir nú vart lengur á framhaldsskólastigi heldur nær eingöngu viðskiptamenntun eftir stúdentspróf. Verzlunarskóli Íslands hefur tekið upp nám í tölvunarfræðum eftir stúdentspróf og undirbýr nú kennslu í viðskiptamenntun á háskólastigi.

Með samþykkt 41. gr. laga nr. 57/1988 um framhaldsskóla voru lögum um viðskiptamenntun felld úr gildi. Ein lög um framhaldsskóla taka til náms á framhaldsskólastigi í stað a.m.k. 14 lagabálka áður.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um framhaldsskóla er fjallað um 37. gr. en þar segir: „Í þessari grein er staðfest að Samvinnuskólinn og Verzlunarskóli Íslands hafi rétt til þess að reka áfram það fræðslustarf sem þeir hafa annast og til að auka það og sérhæfa eftir því sem aðstæður leyfa og þörf krefur. Gert er ráð fyrir því að staða þessara skóla verði sem líkust því sem hún er í dag. Í þessari grein eru tekin upp aðalatriði núgildandi laga um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi nr. 51/1976, en þessir tveir skólar hafa starfað á grundvelli þeirra laga.“

Ekki er að sjá að gert sé ráð fyrir breytingum á námsframboði skólanna er tekur til náms á framhaldsskólastigi, enda hefur sú ekki orðið raunin.

Sérhæfing skólanna kemur fram í aukinni áherslu á símenntun og námi ofan framhaldsskólastigs.

3. Val á framhaldsskóla

„Hér er þess enn að gæta, að verslunarprófi á viðskiptabraut, samkvæmt lýsingu umræddrar námsskrár handa framhaldsskólum, varð ekki lokið frá framhaldsdeild gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar. Verslunarpróf frá Verzlunarskóla Íslands virðist hins vegar byggjast á námi, sem er skipulagt sem ein heild, þannig að nám [A] við framhaldsdeild Gagnfræðaskóla Ólafsfjarðar gat ekki stýtt nám við Verzlunarskólann, ef hún vildi ljúka verslunarprófi þaðan.“

Það er ekki í verkahring námsstyrkjanefndar að meta gæði skóla, þ.e. hvort einn skóli er öðrum fremri hvað kennslu eða námsárangur nemenda varðar. Kennsla í framhaldsskólum er byggð upp með mismunandi hætti. Í meginatriðum má skipta framhaldsskólum í tvennt, skóla sem kenna eftir áfangakerfi og hina sem byggja á bekkjarkerfi. Flestir framhaldsskólar eru reknir samkvæmt áfangakerfi en nokkrir stórir framhaldsskólar samkvæmt bekkjarkerfi. Má í því sambandi benda á auk Verzlunarskóla Íslands, Menntaskólann í Reykjavík, Menntaskólann við Sund, Kvennaskólann í Reykjavík og Menntaskólann á Laugarvatni. Bekkjarkerfisskólar setja sér yfirleitt þær reglur um inntöku að nemendur hefji nám á fyrsta ári, þótt undantekningar séu frá þeirri reglu, þ.e. að nemendur séu metnir inn á annað ár. Langstærstur hluti nemenda er í skólum sem starfa samkvæmt áfangakerfi. Áfangakerfi býr yfir mun meiri sveigjanleika, þannig eiga nemendur sem hverfa frá námi í bekkjarkerfisskólum greiðan aðgang að námi í áfangaskólum ef þeir hverfa frá námi í bekkjarskólum af einhverjum ástæðum.

Nám í Ólafsfirði er skipulagt í samvinnu við Verkmenntaskólann á Akureyri eftir áfangakerfi og eftir námsskrá sem er sambærileg við 1. árs nám alls staðar á landinu og veitir aðgang að 2. árs námi í nær öllum áfangaskólum. Hins vegar veitir það nám ekki sjálfkrafa aðgang að skólum sem starfa eftir bekkjarkerfi eins og áður segir. Hið sama gildir um alla þá nemendur sem stunda nám í áfangaskólum.

Við úthlutun styrkja til jöfnunar á námskostnaði hefur ríkt sá skilningur að sé boðið upp á tiltekið nám í heimabyggð sé nemandi ekki styrktur til að sækja sambærilegt nám annað, þótt mismunur sé á tegund skóla þ.e. að annar skólinn sé rekinn samkvæmt bekkjarkerfi og hinn samkvæmt áfangakerfi.

Námsstyrkjanefnd hefur talið að slík túlkun væri í fullu samræmi við skýlaust orðalag 2. gr. laga nr. 23/1989 um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði þ.e. að meta hvað sé sambærilegt nám en ekki hvað sé sambærilegur skóli. Það hindrar ekki nemendur í því að velja sér skóla fjarri heimabyggð, en því fylgir ekki jafnframt styrkur til að stunda slíkt nám. Óneitanlega fælist í því þversögn að byggja upp og reka nám í heimabyggð en styrkja jafnframt nemendur til að stunda sambærilegt nám utan heimabyggðar. Slíkt er að mati nefndarinnar andstætt lögum um jöfnun námskostnaðar.

Niðurstaða nefndarinnar:

1. Almennt verslunarnám og bóknám á framhaldsskólastigi í Verzlunarskóla Íslands er sambærilegt við nám á viðskiptabrautum og almennum bóknámsbrautum annarra framhaldsskóla.
2. Almennt nám í framhaldsdeild 1. árs hindrar ekki eðlilega framvindu bóknáms til stúdentsprófs eða verslunarprófs í framhaldsskólum.
3. Réttur til styrkgreiðslu byggist á því að ekki sé unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili þótt með því kunni að felast takmörkun á vali framhaldsskóla.

Á grundvelli þessa treystir nefndin sér ekki til að breyta fyrri ákvörðun sinni um synjun styrkgreiðslu vegna 1. árs náms í Verzlunarskóla Íslands.“

VII.

Ég ritaði námsstyrkjanefnd á ný bréf, dags. 30. apríl 1996, í framhaldi af fyrrgreindu bréfi nefndarinnar. Í niðurlagi bréfs míns tók ég fram, að ég teldi „að við úrlausn námsstyrkjanefndar í tilefni af nýrri umsókn frá [A] [hefði] verið gætt þeirra sjónarmiða, sem rakin [voru] í umræddu álitni mínu“. Ég tók síðan fram, að ég hefði „ekki tekið afstöðu til efnislegrar niðurstöðu nefndarinnar í málinu“.

15.2. Námsstyrkir. Jöfnun á námskostnaði. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Rannsóknarregla. Rökstuðningur. (Mál nr. 1370/1995)

A kvartaði yfir synjun námsstyrkjanefndar og skýringu nefndarinnar á lögum nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði. A hafði stundað nám við Menntaskólann á Laugarvatni í fjögur ár og öll árin sótt um styrk til námsstyrkjanefndar. Umsókn A var ítrekað hafnað, með þeim rökum að A gæti stundað sambærilegt nám við Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi. A hélt því fram að námi við fjölbrautaskóla yrði almennt ekki jafnað til náms í menntaskóla og að nám við Fjölbrautaskóla Suðurlands væri ekki sambærilegt námi við Menntaskólann á Laugarvatni, m.a. vegna þess að fjölbreyttari valgreinar byðust í Menntaskólanum. Nefndi A sérstaklega frjálssar íþróttir, fræðilega dýrafræði og tölvufræði, sem voru valgreinar hennar við Menntaskólann. A taldi skýringu námsstyrkjanefndar brjóta gegn rétti hennar til að stunda nám að eigin vali. Þá byggði A á því að bilveiki hennar, staðfest með lækni-
svottorði, væri til þess fallin að hafa áhrif á námsárangur, ef hún neyddist til að ferðast milli heimilis og skóla í klukkustund hvora leið.

Í álitinu benti umboðsmaður á þann tilgang laga nr. 23/1989 að jafna aðstöðumun nemenda, einkum aðstöðumun vegna búsetu. Taldi umboðsmaður það ekki andstætt tilgangi laganna að takmarka styrkveitingar við þá sem ekki ættu kost á sambærilegu námi í heimabyggð. Þá tók umboðsmaður fram, að úrlausn um það hvort um sambærilegt nám væri að ræða í einstökum tilvikum væri háð mati námsstyrkjanefndar, sem byggja yrði á lögmatum og málefnalegum sjónarmiðum. Samkvæmt upplýsingum námsstyrkjanefndar byggði nefndin synjun sína á því, að eðlisfræðibraut Menntaskólans á Laugarvatni og Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi væru báðar skipulagðar samkvæmt námsskrá handa framhaldsskólum. Taldi umboðsmaður að samkvæmt gögnum málsins væri ekki hægt að fullyrða, að um slíka sérhæfingu Menntaskólans á Laugarvatni væri að ræða í samanburði við Fjölbrautaskóla Suðurlands, að A ætti rétt á styrk samkvæmt lögum nr. 23/1989. Benti umboðsmaður á að sérhæfing einstakra skóla gæti veitt þeim sérstöðu samkvæmt lögunum, en hins vegar væri í lögunum ekki gert ráð fyrir mælikvarða á mismunandi gæði kennslu. Þá benti umboðsmaður á, að tilgangur laganna væri ekki að jafna aðstöðu einstakra nemenda, sem af persónulegum ástæðum, óviðkomandi búsetu, gætu ekki nýtt sér nám í umdæmi sínu. Umboðsmaður taldi því að sjónarmið um sjúkdóma einstakra nemenda sem og um aðstöðu til íþróttaiðkana væru sjónarmið sem féllu utan tilgangs laganna og þeirra sjónarmiða sem námsstyrkjanefnd bæri að fara eftir við ákvarðanir um styrkveitingu.

Niðurstaða umboðsmanns var sú, að ekki væru tilefni til athugasemda við synjun námsstyrkjanefndar á umsókn A. Hins vegar beindi umboðsmaður þeim almennu til-
mælum til námsstyrkjanefndar að hún gætti þess, að rökstuðningur ákvarðana bæri með sér að lítið hefði verið til námslýsinga viðkomandi skóla og gengið úr skugga um,

hvort sérhæfing náms væri slík að nemandi ætti af þeim sökum rétt á styrk samkvæmt lögnum.

I.

Hinn 14. febrúar 1995 leitaði til mín B, héraðsdómsslögmaður, f.h. A. Kvartar hann yfir þeirri ákvörðun námsstyrkjanefndar, að synja umsókn A um styrk samkvæmt lögum nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði.

II.

Í gögnum málsins kemur fram, að A hafi stundað nám við Menntaskólann á Laugarvatni í 4 ár og sótt um styrk til námsstyrkjanefndar á grundvelli framangreindra laga. Umsóknnum hennar hafi öll árin verið hafnað vegna þess að henni hafi verið unnt að stunda sambærilegt nám á heimaslóðum eða skólaakstur verið í boði í heimasveitarfélagi hennar. Þá kemur fram í gögnum málsins, að lögmaður A hafi með bréfi til menntamálaráðuneytisins, dags. 31. maí 1994, ítrekað kröfur hennar um námsstyrk. Með bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 4. október 1994, var honum hins vegar tilkynnt, að menntamálaráðuneytið hefði kannað afgreiðslur nefndarinnar á umsóknnum A og að ráðuneytið teldi námsstyrkjanefnd hafa staðið eðlilega að málum. Það myndi því ekki aðhafast frekar í málinu.

Kvörtun A til mín fylgdi fyrrgreint bréf til menntamálaráðuneytisins, þar sem krafa hennar er rökstudd. Þar segir m.a. svo:

„Fyrir því ber að líta á 1) hvort um sambærilegt nám sé í raun um að ræða í þessum tveimur skólum, 2) hvort skjólstæðingur minn hafi sér að meinalausu getað numið við hvorn skólann sem var – og – 3) hvort yfirvaldi, í þessu tilfelli námsstyrkjanefnd Menntamálaráðuneytisins, sé heimilt að túlka orð 3. gr. svo að „styrkir sem nemendur njóta samkvæmt lögum“, sbr. upphafsákvæði greinarinnar, séu bundnir við það að nemendur afsali sér jafnframt jafn sjálfsögðum mannréttindum og þeim að ákveða sjálfir hverskonar framhaldsnám þeir stundi.“

Telur lögmaðurinn nám í Menntaskólanum á Laugarvatni ekki sambærilegt við nám við Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi, m.a. vegna þess að meiri fjölbreytni gæti í valgreinum hjá Menntaskólanum á Laugarvatni. Enginn séráfangi sé í Fjölbrautaskóla Suðurlands fyrir frjálsar íþróttir, enginn sjálfstæður áfangi sé í fræðilegri dýrafraeði og náms efni í tölvufræði sé mun fræðilegra við Menntaskólann á Laugarvatni en við Fjölbrautaskóla Suðurlands. Þar sem hér sé um valfög A að ræða, varði það hana miklu að fá að nema við Menntaskólann á Laugarvatni í stað Fjölbrautaskóla Suðurlands. Þá telur lögmaðurinn niðurstöður rannsókna Háskóla Íslands á árangri nemenda úr einstökum skólum sýna, að nám við fjölbrautaskóla sé ekki sambærilegt námi við menntaskóla, jafnframt því sem nám við Menntaskólann á Laugarvatni sé engan veginn sambærilegt námi við Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi.

Hvað varðar þá spurningu, hvort A hefði að öðru leyti, sér að meinalausu, getað numið við hvorn skólann sem er, telur lögmaðurinn að nám við Fjölbrautaskóla Suðurlands hefði hindrað ástundun félagslífs við skólann, þar sem hún hefði verið bundin af ferðum skólabílsins. Þá telur hann bílveiki A, sem staðfest er með læknisvottorði X, heilsugæslulæknis, dags. 18. maí 1993, til þess fallna að hafa áhrif á námsárangur hennar, neyddist hún til að ferðast á milli heimilis og skóla í skólabíl, klukkustund hvora leið.

Þá telur lögmaðurinn skýringu námsstyrkjanefndar á ákvæðum laga um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði brjóta gegn rétti A til að stunda nám að eigin vali.

III.

Ég ritaði námsstyrkjanevnd bréf 10. mars 1995 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nefndin léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Þá óskaði ég þess sérstaklega að nefndin gerði grein fyrir þeim staðreyndum og lagasjónarmiðum, sem lögð voru til grundvallar þeirri niðurstöðu, að A ætti kost á að sækja nám frá lögheimili sínu sambærilegt við nám, sem hún hefur stundað við Menntaskólann að Laugarvatni, í skilningi 2. gr. laga nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði.

Svar námsstyrkjanevndar barst mér með bréfi, dags. 12. maí 1995. Segir þar meðal annars:

„Umsókn [A] um styrk til jöfnunar á námskostnaði hefur verið synjað með vísan til þess að hún gæti stundað sambærilegt nám frá lögheimili með því að nýta sér þann skólaakstur sem boðið er upp á frá lögheimili hennar að Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi.

Í 2. gr. laga nr. 23/1989 um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði segir: „Réttar til námsstyrkja samkvæmt lögum þessum njóta íslenskir nemendur sem stunda reglubundið framhaldsnám hér á landi og verða að vista sig utan lögheimilis og fjarri fjölskyldu sinni vegna námsins, enda sé ekki unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili. . .“

Samkvæmt umsókn [A] um styrk til jöfnunar á námskostnaði fyrir skólaárið 1994/1995, stundar hún nám á eðlisfræðibraut. Eðlisfræðibraut er lýst á bls. 28 í námskrá handa framhaldsskólum en þar segir: „Eðlisfræðibraut er ætlað að veita nemendum undirstöðuþekkingu á stærðfræði og eðlisfræði og beitingu stærðfræði í eðlisvísindum. Brautin er einnig heppilegur undirbúningur fyrir nám í stærðfræði, eðlisfræði, efnafræði og verkfræði í háskóla, en háskólakennsla á fyrsta ári í þessum greinum er yfirleitt miðuð við að nemendur hafi lokið stúdentsprófi af eðlisfræðibraut. Meðalnámstími á eðlisfræðibraut er 8 annir.“

Eðlisfræðibrautir Menntaskólans á Laugarvatni og Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi eru báðar skipulagðar samkvæmt framangreindri brautarlýsingu. Því telur námsstyrkjanevnd að nám á eðlisfræðibrautum þessara tveggja skóla sé sambærilegt.

Á Suðurlandi er skipulagður umfangsmikill skólaakstur í samráði menntamálaráðuneytis, sveitarstjórna og Fjölbrautaskóla Suðurlands og er aksturinn styrktur af almannafé. [A] stendur til boða að nýta sér þennan akstur og sækja skóla á Selfossi. Því er það niðurstaða námsstyrkjanevndar að [A] uppfylli ekki það skilyrði 2. gr. laga nr. 23/1989 að geta ekki stundað sambærilegt nám frá lögheimili.“

Með bréfi, dags. 19. maí 1995, gaf ég A kost á að koma á framfæri athugasemdum við svar námsstyrkjanevndar. Athugasemdir lögmanns hennar koma fram í bréfi, dags. 27. júlí 1995, er barst mér 11. september 1995. Þar segir, að námsstyrkjanevnd hafi ekki fært rök fyrir því að nám á eðlisfræðibrautum skólanna tveggja sé sambærilegt. Tilvitnun í námskrá, án könnunar á námslýsingum viðkomandi skóla, séu ófullnægjandi rök fyrir því að um sambærilegt nám sé að ræða. Þá er í bréfi lögmannsins greint frá mun á lýsingu skólanna á námsefni eðlisfræðibrauta í eðlisfræði og stærðfræði, auk þess sem vitnað er til útreiknings á meðalárangri nemenda skólanna, þegar í háskóla er komið, sem hann telur sýna fram á, að nám við Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi og Menntaskólann á Laugarvatni geti ekki verið sambærilegt. Hvað önnur atriði kröfu A varðar segir m.a. svo í bréfi lögmannsins:

„Nefndin reynir ekki að taka eitt einasta annað atriði fyrir til andsvara af öllum mínum rökum í kröfubréfi mínu . . . , hvorki bilveikina, sem gerði skjólstaðingi mín-

um ófært að þiggja „þjónustu“ skólabíla uppsveita Árnassýslu, útilokunina frá öllu félagslífi ef hún hefði orðið að þiggja „þjónustuna“, aðstöðumun varðandi íþróttir, en skjólstæðingur minn er afreksmaður í íþróttum, né nokkuð það annað sem ég bar fram.“

Hvað aðstöðumun til íþróttaiðkana varðar segir í bréfinu, að A hafi orðið fyrir miklum óþægindum við æfingar og iðkanir íþróttanna í íþróttahúsinu á Selfossi, sem lýsi sér í „syndrome asthmatico“, sem ekki sé einsdæmi meðal þeirra, sem stundi íþróttir í húsinu. Síðan segir í bréfi lögmannsins:

„Lítið hefði því orðið úr íþróttaiðkunum utan skyldutíma í leikfimi jafnvel þótt skjólstæðingur minn hefði getað notað hús þetta sem hún gat ekki ef hún átti að sæta bíl-“þjónustu“ uppsveitanna, auk þess sem þá hefði væntanlega orðið minna um árangur í eðlisfræði og stærðfræði vegna þess að hún var þá dæmd til að þjást af ólæknandi bílveiki tvisvar á dag, sbr. læknisvottorð . . . , enda þótt eðlisfræðibraut Fjölbrautaskóla Suðurlands væri sambærileg við eðlisfræðibraut Menntaskólans að Laugarvatni sem hún er ekki, svo sem ég þykist nóg samlega hafa sýnt fram á.“

IV.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 24. nóvember 1995, sagði:

„Eins og fram hefur komið hér að framan, beinist kvörtun A að því mati námsstyrkjanefndar, að nám við eðlisfræðibraut Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi teljist sambærilegt slíku námi við Menntaskólann að Laugarvatni. Ennfremur kvartar hún yfir því, að nefndin hafi ekki tekið tillit til tiltekinna atriða, er varða hana persónulega, við mat nefndarinnar á því, hvort hún geti stundað nám frá lögheimili sínu, sambærilegt því, sem hún stundar við Menntaskólann á Laugarvatni.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, njóta íslenskir nemendur, sem stunda reglubundið framhaldsnám hér á landi og verða að vista sig utan lögheimilis og fjarri fjölskyldu sinni vegna námsins, réttar til námsstyrkja samkvæmt 3. gr. laganna. Samkvæmt 4. gr. skal námsstyrkjanefnd úthluta námsstyrkjum til styrkhæfra nemenda.

Tilgangur núgildandi og eldri laga um jöfnun námskostnaðar, laga nr. 69/1972, er m.a. sá, að jafna með styrkveitingum úr ríkissjóði þann aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum, sem verulegur er, að því leyti sérstaklega sem búseta veldur þessum nemendum misþungum fjárhagsbyrðum. (Alþt. 1988, A-deild, bls. 1089.) Við setningu núgildandi laga var þó einnig leitast við að laga þau að breyttum aðstæðum, einkum vegna breytinga á framhaldsskólakerfinu, sem m.a. felast í fjölgun framhaldsskóla. (Alþt. 1988, A-deild, bls. 1090.) Þannig var tekið í lög skilyrði samkvæmt reglugerð nr. 278/1973, sem sett var samkvæmt lögum nr. 69/1972, um að eigi sé kostur á sambærilegu námi í heimabyggð. Í greinargerð með frumvarpinu, sem varð að lögum nr. 23/1989, segir um þetta atriði:

„Frá setningu laganna hefur framhaldsskólum fjölgað mikið og er nú hægt að stunda framhaldsnám í öllum kjördæmum landsins. Nemendum hefur fjölgað að sama skapi. Námsframboð innan framhaldsskólanna, einkum hinna stærri, hefur orðið fjölbreyttara og sérhæfðara. Úthlutunarnefnd jöfnunarstyrkja hefur orðið að leggja mat á hvað teljast skuli „sambærilegt nám“, en það orkar oft tvímælis. Fjölgun framhaldsskólanema og aukin sérhæfing skólanna hefur viðhaldið þörfinni fyrir jöfnunarstyrki.“ (Alþt. 1988, A-deild, bls. 1089.)

Samkvæmt framansögðu telst það eigi andstætt tilgangi laganna að takmarka styrkveingar við þá, sem ekki eiga kost á sambærilegu námi í heimabyggð.

Samkvæmt 17. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, skulu nemendur í framhaldsskóla eiga vól á námsefni og kennslu í samræmi við þarfir sínar og óskir. Samkvæmt reglugerð nr. 105/1990, um framhaldsskóla, skal nemendum tryggður aðgangur að framhaldsskóla. Í 50. gr. reglugerðarinnar er landinu hins vegar skipt í umdæmi og skal hver nemandi eiga forgangsrétt til að sækja skóla í því umdæmi, þar sem hann á lögheimili, ef það nám, sem hann hyggst stunda, er þar í boði. Er því í framhaldsskólalögum gert ráð fyrir, að nemendur eigi val um námsbraut, en jafnframt lögð áhersla á, að þeir stundi það nám í sínu umdæmi eða skólahverfi, sé þess kostur. Tel ég því það skilyrði 2. gr. laga, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, að eigi sé unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili, í samræmi við meginhugsun umdæma- og hverfaskiptingar framhaldsskóla, enda sé þess gætt, að nemendur, er stunda nám, sem ekki er sambærilegt, eigi rétt á styrk samkvæmt lögum.

Eins og að framan greinir, er úrlausn um það, hvort um sambærilegt nám er að ræða, háð mati námsstyrkjanefndar. Mat sitt verður nefndin að byggja á málefnalegum og lögmatum sjónarmiðum. Í bréfi sínu, dags. 12. maí 1995, vísar námsstyrkjanefnd til námsskrár handa framhaldsskólum. Byggir hún niðurstöðu um synjun styrkjar til handa A á námslýsingu eðlisfræðibrautar í framhaldsskólum í námsskrá og vísar til þess, að eðlisfræðibrautir Menntaskólans á Laugarvatni og Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi séu báðar skipulagðar samkvæmt þeirri lýsingu.

Lögmaður A hefur bent á, að ekki sé boðið upp á nákvæmlega *sama* nám í báðum skólum. Í 2. gr. laga nr. 23/1989 er aftur á móti skilyrði, að ekki sé hægt að stunda *sambærilegt* nám frá lögheimili. Eins og rakið er hér að framan, kemur fram í lögskýringargögnum, að „aukin sérhæfing skólanna [hafi] viðhaldið þörfinni fyrir jöfnunarstyrk“. (Alþt. 1988, A-deild, bls. 1089.) Eins og mál þetta er vaxið og með hliðsjón af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, tel ég ekki hægt að fullyrða, að um slíka sérhæfingu Menntaskólans á Laugarvatni sé að ræða í samanburði við það nám, sem í boði er í Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi, að A eigi rétt til styrkjar samkvæmt lögum nr. 23/1989. Tel ég því ekki tilefni til athugasemda við það mat nefndarinnar, að um sambærilegt nám sé að ræða. Þó tel ég ástæðu til að beina þeim tilmælum til námsstyrkjanefndar, að hún gæti þess að rökstuðningur ákvarðana nefndarinnar beri með sér, að litið hafi verið til námslýsinga viðkomandi skóla og gengið úr skugga um, hvort sérhæfing náms í viðkomandi skóla sé slík, að nemandi eigi rétt til styrkjar samkvæmt lögum.

Eins og fyrr greinir, er það markmið umræddra laga að jafna aðstöðumun þeirra nemenda, sem ekki geta stundað það nám, er þeir kjósa, frá lögheimili sínu, að því leyti sem mismunun skapast vegna búsetu. Lögin gera eingöngu ráð fyrir styrkveitingum til þeirra, sem ekki eiga kost á námi eða geta ekki nýtt sér nám í heimasveit sinni vegna sérstöðu þess náms, sem þeir kjósa sér. Sérhæfing einstakra skóla veitir þeim þannig sérstöðu samkvæmt lögum. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir mælikvarða á mismunandi gæði kennslu á sambærilegum námsbrautum. Þá er tilgangur laganna, samkvæmt framansögðu, ekki sá að jafna aðstöðu einstakra nemenda, sem af persónulegum ástæðum, óviðkomandi búsetu, geta ekki nýtt sér nám í sínu umdæmi. Sjúkdóma einstakra nemenda og aðstöðu til íþróttaiðkana tel ég því falla utan tilgangs laganna og þeirra sjónarmiða, sem námsstyrkjanefnd ber að taka tillit til við ákvörðun um styrkveitingu.

V.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki sé tilefni til athugasemda af minni hálfu við þá ákvörðun námsstyrkjanefndar, sem kvörtun A lýtur að.“

16.0. Opinberir starfsmenn.

16.1.

Veiting stöðu tryggingayfirlæknis. Álitsumleitan.
 Forgangur til starfs. Rannsóknarregla.
 Sjónumið sem val á umsækjanda byggist á.
 (Mál nr. 1134/1994)

A kvartaði yfir ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um skipun X í stöðu tryggingayfirlæknis. Í fyrsta lagi laut kvörtun A að því, að nauðsynleg gögn sem fylgja skyldu umsókn hans hefðu ekki legið fyrir við meðferð málsins, þar sem aldrei hefði verið kallað eftir þeim. Í öðru lagi kvartaði A yfir því, að ekki hefði verið gætt ákvæða 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þar sem ákvæðið er, að sé staða ríkisstarfsmanns lögð niður, skuli hann að öðru jöfnu sitja fyrir um starf í þjónustu ríkisins er losnar, ef hann sækir um það.

Umsóknir um stöðu tryggingayfirlæknis voru sendar til umsagnar stöðunefndar, sem starfar samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu. Í skýringum nefndarinnar til umboðsmanns kom fram, að ekki hefði verið talin þörf á að kalla eftir fylgigögnum með umsókn A. Hefðu tveir af þremur stöðunefndarmönnum nýlega farið yfir umsókn og gögn A vegna annarar stöðu. Þá hefði hin auglýsta staða fyrst og fremst verið staða embættismanns og hefði nefndin talið að ritstörf umsækjanda hefðu ekki úrslitabýðingu um mat á hæfni til að gegna stöðunni. Umboðsmaður rakti í áliti sínu grundvallarreglur stjórnisýsluréttar um álitsumleitan og benti á að tilgangur álitsumleitar sé að stuðla að því að mál verði nægilega upplýst áður en ákvörðun sé tekin. Umsögn álitsgjafa verði því að byggjast á nægilega traustum grunni og sé álitsgjafa skylt að gæta rannsóknarreglu stjórnisýsluréttar og gæta þess, að eigin frumkvæði, að nauðsynlegar upplýsingar liggi fyrir. Umboðsmaður gerði ekki athugasemdir við þá starfshætti nefndarinnar, að nefndarmenn skiptu með sér störfum við undirbúning umsagnar. Hins vegar tók umboðsmaður fram, að nefndarmenn yrðu að ganga frá umsögninni í sameiningu, að viðlagðri ábyrgð. Allir nefndarmenn þyrftu því að hafa aðgang að öllum þeim gögnum sem umsögnin byggdist á. Umboðsmaður taldi því ekki fullnægjandi, að tveir nefndarmanna hefðu áður farið yfir gögn frá A, í tilefni af veitingu annarar stöðu. Niðurstaða umboðsmanns var, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu sem veitingarvaldshafa, hefði borið að kalla eftir umræddum gögnum, strax og undirbúningur málsins hófst, og eftir að álitsumleitan lá fyrir, án þess að kallað hefði verið eftir gögnum, að bæta úr þeim annmarka. Hins vegar tók umboðsmaður fram, að þar sem niðurstaða stöðunefndar varð á þá leið, að A væri meðal fimm hæfustu umsækjanda um stöðuna, yrði ekki fullyrt að annmarki á undirbúningi málsins hefði valdið A réttarspjöllum.

Um síðari lið í kvörtun A tók umboðsmaður fram, að í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 fælist regla sem takmarkaði annars frjálst mat veitingarvaldshafa við veitingu stöðu ríkisstarfsmanns. Taldi umboðsmaður, að túlka yrði ákvæðið svo, að veita skyldi umsækjanda sem þar greinir starfið, þegar frambærileg og málefnaleg sjónarmið mæltu ekki gegn því. A hafði gegnt stöðu yfirlæknis í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu sem lögð hafði verið niður og reyndi því á ákvæði 3. mgr. 14. gr. starfsmannalaga vegna umsóknar hans um stöðu tryggingayfirlæknis. Umboðsmaður féllst á það með ráðuneytinu, að í ákvæðinu fælist ekki fortakslaus skylda til að ráða umsækjanda sem ákvæðið tekur til. Þá féllst umboðsmaður á það, að ekki hefði verið ástæða til að vekja athygli álitsgjafa á þessu atriði, enda væri það veitingarvaldshafi sem legði mat á beitingu ákvæða 3. mgr. 14. gr. laganna. Hins vegar taldi umboðsmað-

ur, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hefði borið að taka sjálfstæða og skýra afstöðu til þess, hvort viðhlítandi rök væru til skipunar annars manns en A í stöðuna á grundvelli þess fyrirvara 3. mgr. 14. gr. starfsmannalaga, að umsækjandi sitji fyrir „að öðru jöfnu“. Taldi umboðsmaður að á þetta hefði skort í tilviki A. Umboðsmaður taldi þó ekki að annmarki þessi leiddi til ógildingar stöðuveitingarinnar og tók fram, að ekki væri tekin afstaða til þess, hvort veita hefði átt A stöðuna, né um það hvort A kynni að eiga bótarétt í tilefni af annmarka á ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.

I.

Hinn 6. júní 1994 leitaði A til mín og kvartaði yfir ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 17. maí 1994 um skipun í stöðu tryggingayfirlæknis. Í fyrsta lagi bendir A á, að í umsókn sinni komi fram, að kassar með frumritum af ritverkum, skýrslum o.fl. verði afhentir síðar samkvæmt nánara samkomulagi um afhendingarstað. A heldur því fram í kvörtun sinni, að aldrei hafi verið farið fram á afhendingu þessara gagna og hafi nauðsynleg gögn því ekki legið fyrir við meðferð og úrlausn málsins. Þannig hafi t.d. nefnd skv. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, ekki haft þessi gögn undir höndum, þegar metin var hæfni hans til þess að gegna stöðu tryggingayfirlæknis. Í öðru lagi bendir A á, að ekki hafi verið gætt ákvæða 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, við skipun í stöðu tryggingayfirlæknis. Í kvörtun A kemur fram, að hann telur framangreinda annmarka svo verulega, að taka beri málið upp til nýrrar meðferðar.

II.

Samkvæmt upplýsingum frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu var staða tryggingayfirlæknis auglýst laus til umsóknar hinn 10. janúar 1994 og rann umsóknarfrestur út 10. febrúar 1994. Umsækjendur um stöðuna voru átján. Með bréfi, dags. 17. maí 1994, tilkynnti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið A, að X hefði verið skipaður í stöðu tryggingayfirlæknis frá 1. júní 1994 að telja. Í bréfi ráðuneytisins var ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra rökstudd með eftirfarandi hætti:

„I. Áliti stöðunefndar:

Umsóknir voru sendar til stöðunefndar. Í áliti dags. 29. mars 1994 taldi nefndin alla umsækjendur uppfylla lágmarkskröfur til starfsins. Í niðurstöðu stöðunefndar kemur fram að hún telur fimm umsækjenda hæfasta til að gegna stöðu tryggingayfirlæknis en þeir eru [B], [A], [C], [D], og einn umsækjandi sem óskaði nafnleyndar. Þá vakti nefndin athygli á breiðri undirstöðumenntun [E] og vísindareynslu hans og [F]. Nefndin taldi [G], umsækjanda sem óskaði nafnleyndar, og að nokkru [H] hafa mikla stjórnunarreynslu en taldi sérgreinar þeirra ekki henta til starfsins. Þá vakti stöðunefnd athygli á reynslu [I], [X] og [J] af tryggingalæknisstörfum.

2. Tillögum tryggingaráðs og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins:

Að fengnu áliti stöðunefndar óskaði ráðuneytið tillagna tryggingaráðs og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins sbr. 3. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993.

Á fundi tryggingaráðs hinn 2. maí 1994 féllu atkvæði þannig að [X] hlaut eitt atkvæði, [D] tvö atkvæði og umsækjandi sem óskaði nafnleyndar tvö atkvæði.

Með bréfi dagsettu 16. maí 1994 gerði forstjóri Tryggingastofnunar tillögu um að [X] yrði skipaður tryggingayfirlæknir.

Skv. 15. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 eiga umsækjendur rétt á því að kynna sér skjöl og önnur gögn málsins að því er þá sjálfa varðar.“

III.

Hinn 23. júní 1994 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins.

Svör heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 22. september 1994, og segir þar meðal annars:

„Vegna kvörtunarinnar óskaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið með bréfi dags. 11. júlí 1994 eftir umsögn tryggingaráðs og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins þar sem þessir aðilar eru tillöguaðilar vegna skipunar í stöðu tryggingayfirlæknis. Ráðuneytið taldi ekki ástæðu til að vekja athygli tillöguaðila á því að aðstæður eins umsækjanda væru með þeim hætti að fyrri staða hans hefði verið lögð niður enda ekki gert ráð fyrir því í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 38/1954.

Umsögn tryggingaráðs dags. 29. júlí 1994 barst ráðuneytinu 22. ágúst sl. og fylgir hér með í ljósriti. Umsögn forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins hefur ekki borist en gefinn var frestur til 10. ágúst 1994.

Vegna kvörtunarinnar vill ráðuneytið taka eftirfarandi fram:

4. Í ljósi tillagna tryggingaráðs og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins og niðurstöðu stöðunefndar um að allir umsækjendur væru hæfir og um sérstaka reynslu [X] af tryggingalæknisstörfum ákvað heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hinn 17. maí 1994 að skipa [X] tryggingayfirlækni. Þar sem hvorugur lögbundinna tillöguaðila mælti með [A] í stöðuna taldi ráðherra ekki unnt að skipa hann þrátt fyrir ákvæði 3. málsg. 14. gr. laga nr. 38/1954 enda er þar ekki um fortakslausa skyldu að ræða, sbr. orðalagið „ . . . að öðru jöfnu sitja fyrir um starf í þjónustu ríkisins . . .“

5. Sama dag, þ.e. 17. maí sl. var öllum umsækjendum um stöðuna send tilkynning um ákvörðunina ásamt rökstuðningi, sbr. 22. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Í umræddu bréfi, sem hér fylgir með í ljósriti var athygli umsækjenda vakin á því að skv. 15. gr. stjórnisýslulaga ættu þeir rétt á því að kynna sér skjöl og önnur gögn málsins að því er þá sjálfa varðar.“

Með bréfi, dags. 26. september 1994, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framgreint bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Mér bárust athugasemdir hans með bréfi, dags. 28. september 1994.

Hinn 24. nóvember 1994 ritaði ég á ný heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að ráðuneyti hans skýrði nánar viðhorf sín til eftirfarandi atriða:

„1. Í umsókn [A] kemur fram, að kassar með frumritum af ritverkum, skýrslum o.fl. yrðu afhentir síðar skv. nánara samkomulagi um afhendingarstað. [A] heldur því fram í kvörtun sinni, að aldrei hafi verið farið fram á afhendingu þessara gagna og hafi nauðsynleg gögn ekki legið fyrir við meðferð og úrlausn málsins. Þannig hafi t.d. nefnd skv. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, ekki haft þessi gögn undir höndum, er metin var hæfni hans til þess að gegna stöðu tryggingayfirlæknis. Að þessu leyti telur [A] rannsókn málsins haldna verulegum annmörkum. [A] hefur bent á, að formaður umræddrar nefndar hafi aldrei áður staðið að hæfnisdómi um sig og þekki hann því ekki til þessara gagna. Þá vekur [A] athygli á því, að umsagnir annarra aðila séu byggðar á umsögn nefndar skv. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990 og þessi gögn hafi hvorki legið fyrir hjá þeim né hjá ráðuneytinu, er ákvörðun var tekin.

Af ofangreindu tilefni er þess óskað, að ráðuneytið upplýsi, hvernig staðið var að athugun málsins og hvaða gögn lágu fyrir varðandi [A]. Þess er sérstaklega óskað að upplýst verði, á hvaða gögnum nefnd skv. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990 byggði umsögn sína.

2. [A] kvartar jafnframt yfir því, að ekki hafi verið gætt ákvæða 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Af þessu tilefni er óskað eftir upplýsingum um það, hvort það sé rétt skilið, að ekki hafi verið lagt sérstakt mat á það hvort [A] skyldi ráðinn á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, þar sem hvorugur hinna lögbundnu álitsgjafa, tryggingaráð og forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins hafi gert tillögu um að hann yrði ráðinn.“

Svör heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 9. janúar 1995, og segir þar meðal annars:

„Ráðuneytið sendi umrætt bréf umboðsmanns til stöðunefndar skv. lögum um heilbrigðisþjónustu. Nefndin hefur svarað flestum þeim atriðum sem um er spurt í umræddu bréfi. Bréf nefndarinnar ásamt fylgiskjölum fylgir hér með.

Vegna umrædds bréfs umboðsmanns vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi:

1. Umsóknir ásamt öllum þeim gögnum sem með þeim fylgdu voru sendar til stöðunefndar.
2. Að fenginni umsögn stöðunefndar var sú umsögn send umsagnaraðilum, þ.e. Tryggingaráði og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins.

Í umræddu bréfi er óskað eftir upplýsingum um hvort það sé rétt skilið að ekki hafi verið lagt mat á það hvort [A] skyldi ráðinn á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 þar sem hvorugur hinna lögbundnu álitsgjafa, Tryggingaráð og forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins, hafi gert tillögu um að hann yrði ráðinn.

Vegna þessa vill ráðuneytið ítreka það sem fram kemur í bréfi þess, dags. 22. september 1994, um þetta sama mál.

[. . .]

Ráðuneytið ítrekar það sem áður hefur verið sagt að ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 leggi ekki fortakslausa skyldu á stjórnvöld að skipa í störf aðila sem skipaður hefur verið til starfs sem lagt hefur verið niður. Ráðuneytið taldi því ekki ástæðu til að leggja sérstakt mat á það hvort [A] skyldi ráðinn á grundvelli umræddrar lagagreinar í ljósi þess að hvorugur hinna lögbundnu álitsgjafa gerðu tillögu um að hann yrði ráðinn.“

Með framangreindu bréfi heilbrigðis- og tryggingaráðuneytisins fylgdi bréf, dags. 21. desember 1994, frá nefnd skv. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu. Þar segir meðal annars:

„Stöðunefnd starfar skv. 31. gr. laga um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 [. . .]

Árið 1983 setti þáverandi stöðunefnd sér ákveðnar reglur, sem birtar voru í Læknablaðinu. Fylgir afrit þeirra hér með.

[. . .]

Starf stöðunefndar er umfangsmikið. Það sem af er þessu ári hefur nefndin fjallað um 125 umsóknir um 30 læknisstöður. Verður nú rakinn gangur mála hjá stöðunefnd eftir að læknisstaða hefur verið auglýst.

Sá sem stöðuna auglýsir sendir gögnin til stöðunefndar. Sú vinnuregla hefur skapast að einn af þremur stöðunefndarmönnum kynnir sér nákvæmlega umsóknar-

gögn umsækjenda. Hann leggur síðan gögn og greinargerð um umsækjendur fyrir aðra stöðunefndarmenn. Á fundi (fundum) fara nefndarmenn yfir greinargerðina, gera athugasemdir, kynna sér nánar umsóknargögnin ef þurfa þykir og reyna síðan að komast að sameiginlegri niðurstöðu. Undirbúningur þessara funda er mjög tímafrekur og lendir að sjálfsgöðu mest á þeim stöðunefndarmanninum sem tekur að sér að vinna upp umsóknina. Fundir stöðunefndar taka að jafnaði nokkrar klukkustundir. Þegar ritstörf umsækjenda eru talin geta skipt sköpum um röðun þeirra er gjarnan leitað til sérfræðings á viðkomandi sviði til þess að yfirfara greinarskrif umsækjenda, samanber ofangreinda heimild í lögum. Hefur svo verið í þremur tilvikum á þessu ári. Að lokinni yfirferð og umræðum innan stöðunefndar er í fyrsta lagi metið hvort umsækjendur teljist hæfir til að gegna hinni auglýstu stöðu. Í allmörgum tilvikum er svo umsækjendum raðað, þ.e. ef stöðunefnd telur augljósan mun á hæfni umsækjenda.

Hvað varðar stöðu tryggingayfirlæknis, sem hér er til umræðu, skal taka fram að staðan var auglýst af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu. Ekki var krafist sérfræðisþekkingar af umsækjendum, né heldur sérstakrar menntunar eða starfsreynslu, sbr. meðfylgjandi auglýsingu frá 10. janúar 1994. Því skrifaði stöðunefnd ráðuneytinu bréf með nokkrum spurningum þann 21. febrúar. Ljósrit þessa bréfs ásamt svarbréfi ráðuneytisins fylgja hér með sem fylgiskjöl nr. 2 og 3. Ráðuneytið sendi jafnframt samantekt af stjórnsluathugun ríkisendurskoðunar vegna verkefna læknaeildar Tryggingastofnunar ríkisins en þar var lítillega minnst á störf tryggingayfirlæknis [. . .] Þetta voru þau gögn sem stöðunefnd hafði til hliðsjónar við mat umsækjenda.

Umsækjendur um stöðu tryggingayfirlæknis voru óvenju margir eða alls 18. Stöðunefnd hefur hins vegar skv. lögum einungis 6 vikna frest til að fjalla um umsækjendur og reyndi að halda sig innan þess ramma frá því að gögn höfðu borist. Stöðunefndarmenn skiptu með sér verkum, þannig að hver stöðunefndarmaður fór rækilega ofan í öll gögn ákveðinna umsækjenda, samdi greinargerð og lagði fyrir meðnefndarmenn sína. Þar sem vafi lék á báru menn saman bækur sínar og fóru í frumgögn. Stöðunefnd fékk ekki öll frumgögn [A] í þetta sinn, svo sem fram kemur af bréfi hans, en hann óskaði eftir að stöðunefnd tilgreindi stað og stund fyrir afhendingu þessara gagna. Ekki hefur áður komið fyrir að umsækjandi hafi sett stöðunefnd skilyrði um afhendingu gagna og stöðunefnd telur ekki hlutverk sitt að semja við umsækjendur um afhendingu þeirra. Þá vill stöðunefnd taka fram að tveir stöðunefndarmanna höfðu nýlega yfirfarið öll gögn [A] mjög rækilega vegna umsóknar hans um stöðu aðstoðarlandlæknis. Einnig skal þess getið að stöðunefnd ber í raun varla skylda til að fara ofan í önnur gögn, en þau sem henni eru send. Vegna hinnar rækilegu og nýlegu umfjöllunar stöðunefndar um störf [A] og þeirrar greinargerðar sem þar lá fyrir, þótti stöðunefnd ekki ástæða til að kalla á ný eftir þeim frumgögnum sem á skorti. Fyrir lá umsókn [A] með nákvæmri upptalningu á öllum ritstörfum og öðru því, sem hann óskaði eftir að leggja fram. Í umsókn [A] var mikið vísað í skýrslur og annað það, sem stöðunefnd telur að heyri til venjulegum embættisstörfum, en eru ekki metin sem vísindagögn. Enginn ágreiningur var í nefndinni og sá nefndarmanna, sem ekki hafði áður yfirfarið frumgögn [A] taldi ekki breyta neinu þótt ekki lægju öll frumgögn fyrir þegar umsögn var samin m.t.t. hinna sérstöku aðstæðna, sem áður er lýst.

Hin auglýsta staða var fyrst og fremst staða embættismanns. Nefndin taldi ekki að í ritstörfum umsækjenda kæmi neitt það fram sem skipti sköpum við mat á hæfni þeirra til að gegna umræddri stöðu. Til dæmis var ekki að sjá af framlögðum gögnum að nokkur umsækjenda hefði skrifað um sjúkratryggingar eða tryggingalöggjöf né sérstaklega kynnt sér þennan málaflokk.

Stöðunefnd fullyrðir að umsókn [A] hafi fengið fyllilega eðlilega og óhlutdræga umfjöllun. Hann var valinn sem einn af fimm umsækjendum sem stöðunefnd taldi hæfasta til að gegna hinu auglýsta starfi . . .“

Með bréfi, dags. 12. janúar 1995, gaf ég [A] færi á að gera athugasemdir við bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Svör [A] bárust mér með bréfi, dags. 14. febrúar 1995. Í bréfi hans segir m.a. svo:

„ . . . Stöðunefnd staðfestir að hún hafi ekki haft öll frumgögn undirritaðs undir höndum er hún lagði mat sitt á hæfni hans til að gegna stöðu tryggingayfirlæknis og samanburð við aðra umsækjendur . . . Umsögn stöðunefndar sem mat og ákvörðun tryggingaráðs, forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins og heilbrigðisráðherra á síðan að byggja á er einnig meingallað að því leyti að einn nefndarmanna, formaður stöðunefndar, sá aldrei og fór aldrei yfir umsóknargögn undirritaðs þegar mat var á þau lagt af samnefndarmönnum hans í tengslum við aðra stöðuumsókn, nefnilega stöðu aðstoðarlandlæknis sem formaður fékk síðan. Um er að ræða mat á umsóknum um tvær óskyldar stöður og því eðlilegt að þar sé munur á kröfum. Því er ekki hægt að leggja fyrra matið til grundvallar seinna matinu að öðru jöfnu. Einnig má að gefnu til efni benda á að þar sem um stöðu „embættismanns“ var fyrst og fremst að ræða að mati stöðunefndar, þá var sérstök ástæða til að formaður nefndarinnar kynnti sér vel öll umsóknargögn vegna sérfræðiviðurkenningar sinnar í embættislækningum en samnefndarmenn hans eru annars vegar sérfræðingur í barnalækningum og hins vegar í geðlækningum. Því meiri ástæða var til þessa að nefndin sá ekki ástæðu til að leita álits annarra sérfræðinga á umsóknargögnum eins og heimilt er . . .“

IV.

Í forsendum álits míns frá 27. apríl 1995, segir:

„1. *Umsögn nefndar skv. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu.*

A kvartar yfir því, að nefnd samkvæmt 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990 hafi ekki kallað eftir gögnum, sem hann boðaði í umsókn sinni að hann ætlaði að leggja fram. Í umsókn A er gerð grein fyrir þeim ritverkum og skýrslum, sem hann hugðist leggja fram í fjórum kössum. Þá segir í umsókninni: „Ath. Fylgiskjöl skv. lið 2 verða afhent samkvæmt samkomulagi um afhendingarstað.“ A heldur því fram í kvörtun sinni, að þar sem aldrei hafi verið farið fram á afhendingu þessara ritverka og skýrslna, hafi nauðsynleg gögn ekki legið fyrir hjá nefnd samkvæmt 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990, þegar metin var hæfni hans til þess að gegna stöðu tryggingayfirlæknis.

Í 1. mgr. 33. gr. laga nr. 56/1973, um heilbrigðisþjónustu, var lögfest svohljóðandi ákvæði:

„Ráðherra skipar 3 lækna í nefnd, er metur hæfni umsækjenda um stöðu landlæknis, stöður yfirlækna, sérfræðinga, héraðslækna og lækna heilsugæslustöðva. Nefndin skal þannig skipuð: 1 tilnefndur af Læknafélagi Íslands, 1 tilnefndur af lækna-deild Háskóla Íslands og landlæknir og er hann jafnframt formaður nefndarinnar. Sömu aðilar tilnefni varamenn. Nefndin skal skipuð til þriggja ára. Umsögn nefndarinnar fer síðan til stjórnarnefnda viðkomandi sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva. Þegar um er að ræða stöður yfirlækna og sérfræðinga, hefur nefndin heimild til að kveðja 2 sérfræðinga sér til ráðuneytis. Nefndin skal hafa skilað rökstuddu áliti innan fjögurra vikna, frá því að umsóknarfresti lauk.“

Í frumvarpi til laga um heilbrigðisþjónustu segir m.a. í athugasemdum við 34. gr., sem síðar varð að 33. gr. laga nr. 56/1973, um heilbrigðisþjónustu:

Þessi grein er nýmæli. Gert er ráð fyrir sérstakri ráðherraskipaðri nefnd, sem metur hæfni umsækjenda til ýmissa læknisstarfa. Gert er ráð fyrir að nefndin fjalli jafnt um stöður hjá ríki og sveitarfélögum. Auk þess er gert ráð fyrir umsögn lækna-ráðs viðkomandi sjúkrahúss eða heilbrigðisstofnunar um umsækjanda . . .“ (Alþt. 1972–1973, A-deild, bls. 1182–1183.)

Ákvæði 1. mgr. 33. gr. laga nr. 56/1973 hafa staðið óbreytt frá því þau voru sett, ef frá er talið að nefndin skal nú hafa skilað álitinu sínu innan sex vikna frá því umsóknarfresti lauk í stað fjögurra áður. Gildandi ákvæði um nefndina er nú að finna í 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu.

Samkvæmt grundvallarreglum stjórnisýsluréttar er álitsumleitan sá þáttur í meðferð máls, þegar stjórnvaldi er að lögum skylt að leita sérstakrar umsagnar utanaðkomandi aðila, áður en það tekur ákvörðun í málinu. Með tilliti til skipan og stöðu nefndar skv. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990 verður að telja að það sé hlutverk hennar að veita heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra málefnalega og sérfræðilega umsögn um hæfni umsækjenda um tilteknar læknastöður.

Þegar álitsumleitan er lögmæltur liður í undirbúningi máls og á að stuðla að því að mál verði nægilega upplýst, áður en ákvörðun er tekin í því, er það forsenda þess, að þessi þáttur í málsmeðferð komi að tilætluðum notum, að álitsgjafi byggji umsögn sína á nægilega traustum grunni. Samkvæmt því er álitsgjafa skylt að gæta þeirrar grundvallarreglu, sem nefnd hefur verið rannsóknarreglan, þegar slíkt er lögmælt. Ber álitsgjafa að gæta þess að eigin frumkvæði, að nauðsynlegar upplýsingar liggi fyrir svo að unnt sé að fjalla á málefnalegan hátt um úrlausnarefnið. Verður álitsgjafi því sjálfur að útvega nauðsynlegar upplýsingar eða biðja stjórnvald, sem umsagnar óskar, að afla þeirra.

Í þessu sambandi má jafnframt minna á, að í grein 2.1. þeirra starfsreglna, sem umrædd nefnd hefur sjálf sett sér um störf sín, segir meðal annars: „Séu gögn ófullnægjandi leitar stöðunefnd eftir frekari upplýsingum frá þeim er auglýstu stöðuna.“ Þar er því byggt á sömu eða svipuðum lagaviðhorfum.

Ég tel ekki tilefni til athugasemda við það, að nefndarmenn skipti með sér störfum við undirbúning lögboðinnar umsagnar. Þeir verða hins vegar að ganga frá umsögninni í sameiningu og taka afstöðu til allra efnisþátta hennar að viðlagðri ábyrgð. Við frágang slíkrar umsagnar gildir sú meginregla, að allir nefndarmenn hafi aðgang að öllum þeim gögnum, sem umsögnin er byggð á. Ég tel því ekki fullnægjandi, að tveir nefndarmanna höfðu farið yfir umrædd gögn, þegar þeir stóðu að álitinu um hæfni [A] í tilefni af veitingu annarrar stöðu.

Þar sem A boðaði í umsókn sinni, að hann hygðist leggja fram tiltekin gögn, þegar honum hefði verið tilkynnt, hvar ætti að afhenda þau, bar nefndinni annað hvort sjálfri að kalla eftir umræddum gögnum eða óska eftir því, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gerði það, enda snertu gögnin málið. Þar sem niðurstaða nefndarinnar varð aftur á móti sú, að A væri meðal fimm hæfustu umsækjendanna um stöðu tryggingayfirlæknis, verður ekki fullyrt, að þessi annmarki á undirbúningi málsins hafi valdið A réttarspjöllum.

Á því stjórnvaldi, sem fer með vald til að veita stöðu, hvílir skylda til að sjá um, að öll málsmeðferð og undirbúningur að skipun ríkisstarfsmanns sé forsvanaleg. Af þeim ástæðum svo og með vísan til 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 tel ég, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu hafi borið að kalla eftir umræddum gögnum strax eftir að umsóknarfresti lauk og undirbúningur máls hófst. Þegar málið kom til frekari meðferðar í ráðuneytinu, að undangenginni álitsumleitan, og fyrir lá að eftir gögnunum hafði ekki verið kallað, tel ég, að ráðuneytinu hafi borið að bæta úr annmarkanum. Í því sambandi ber að áréttta, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fór með vald til að veita umrædda stöðu, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, og var ekki bundinn af

umsögnum eða tillögum annarra aðila. Hann varð því að taka sjálfstæða afstöðu til þess, hvaða umsækjandi skyldi skipaður, að undangenginni lögboðinni álitsumleitan svo og viðhlítandi rannsókn á gögnum máls og öðrum málsatvikum.

2. 3. mgr. 14. gr laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Þá kvartar A yfir því, að ekki hafi verið gætt ákvæða 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, við skipun umsækjanda í stöðu tryggingayfirlæknis. Í kvörtun A kemur fram, að hann hafi gegnt stöðu yfirlæknis í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, sem lögð hafi verið niður um áramótin 1992/1993. Eigi ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 því við um hann.

Þegar frumvarp að lögum nr. 38/1954 var lagt fram, var þar ekki ákvæði það, sem nú er að finna í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Þar var einungis ákvæði, sem enn stendur í 2. mgr. 14. gr. og kveður svo á, að ef staða, sem lögð hefur verið niður, er aftur stofnuð innan 5 ára, eigi starfsmaður, sem áður gegndi henni, að öðru jöfnu rétt til hennar. (Alþt. 1953, A-deild, bls. 413.)

Fjárhagsnefnd efri deildar Alþingis gerði meðal annars svohljóðandi breytingartillögu við 14. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954:

„d. Á eftir 2. málgr. komi ný málgr., svo hljóðandi:

Nú hefur maður verið leystur frá starfi vegna þeirra orsaka, sem um getur í grein þessari, eða annarra atvika, sem honum verður ekki sök á gefin, og skal hann þá í 5 næstu ár að öðru jöfnu sitja fyrir um starf í þjónustu ríkisins, er losna kann, ef hann sækir um það.“ (Alþt. 1953, A-deild, bls. 911.)

Í ræðu framsögumanns fjárhagsnefndar efri deildar sagði svo um þessa breytingartillögu:

„Þessi brtt. er upp tekin eftir óskum og till. Bandalags starfsmanna ríkis og bæja. Þótti n. sanngjarnt að taka till. til flutnings og gefa þannig þeim mönnum, sem verða fyrir stöðumissi án þess að eiga sök á því, rétt til þess að sitja að öðru jöfnu fyrir starfi í þjónustu ríkisins, ef það losnar og ef sá aðili sem misst hefur stöðuna, sækir um það. Inn í þessa gr. bætti þó n. ákvæðinu um það, að rétturinn gildi í 5 næstu ár, en ekki lengur. N. þótti síður við eiga að hafa þennan rétt alveg takmarkalausán að árafjölda, og ákvæði þetta er í samræmi við önnur ákvæði í þessari grein.“ (Alþt. 1953, B-deild, dálk. 710.)

Umrædd breytingartillaga fjárhagsnefndar efri deildar var samþykkt.

Við veitingu stöðu ríkisstarfsmanns koma ekki aðrir til greina en þeir umsækjendur, sem uppfylla almenn hæfisskilyrði 3. gr. laga nr. 38/1954 svo og þau almennu hæfisskilyrði, er kunna að gilda sérstaklega um stöðu lögum samkvæmt.

Í íslenskum rétti hafa ekki verið lögfestar almennar reglur um það, hvaða sjónarmið veitingarvaldshafi eigi að leggja til grundvallar ákvörðun sinni, þegar hann metur hvaða umsækjanda skuli skipa í tiltekna stöðu. Tillögur í þá átt komu fram á Alþingi við setningu laga nr. 38/1954, en náðu ekki fram að ganga (Alþt. 1953, A-deild, bls. 941 og 1259). Að því leyti sem sérlög og aðrar réttarreglur mæla ekki öðruvísi, er meginreglan því sú, að veitingarvaldshafi ákveði, á hvaða sjónarmiðum hann byggir ákvörðun sína um val á þeim umsækjanda, er skipa skal í opinbera stöðu, *enda* séu nefnd sjónarmið málefnaleg og lög-mæt, svo sem sjónarmið um menntun, reynslu, skólagöngu, hæfni og aðra persónulega eiginleika, er máli skipta. Þegar þau sjónarmið, sem veitingarvaldshafi hefur ákveðið að byggja ákvörðun sína á, leiða ekki öll til sömu niðurstöðu, þarf að meta þau innbyrðis.

Við slíkt mat hafa sjónarmiðin ekki öll sama vægi. Að því leyti sem lög og aðrar réttarreglur mæla ekki fyrir á annan hátt, er meginreglan sú, að veitingarvaldshafi ákveði, á hvaða sjónarmið hann leggur áherslu.

Á grundvelli málefnalegra sjónarmiða og með tilliti til persónulegra eiginleika umsækjenda ber veitingarvaldshafa að ákveða, hvaða umsækjandi skuli skipaður í stöðuna. Það er grundvallarregla í stjórnsýslurétti, að velja beri þann umsækjanda, sem talinn verður hæfastur með tilliti til þeirra málefnalegu sjónarmiða, sem lögð eru til grundvallar ákvörðun.

Telja verður, að í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 felist regla, sem takmarki frjálst mat veitingarvaldshafa við veitingu stöðu ríkisstarfsmanns. Í ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 felst sjónarmið, sem skylt er að líta til. Þannig „skal“ veita slíkum umsækjanda starfið „að öðru jöfnu“, eigi ákvæðið við. Ber því að veita slíkum umsækjanda starfið, þegar frambærileg og málefnaleg sjónarmið mæla ekki gegn því, að hann sé ráðinn í starfið, svo sem þegar annar umsækjandi, sem sótt hefur um starfið, er talinn sýnilega hæfari til að gegna því.

Í bréfi A til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 20. janúar 1994, sem fylgdi umsókn hans um stöðu tryggingayfirlæknis, segir svo:

„Sérstök athygli ráðherrans er vakin á ákvæði 14. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 38/1954, annars vegar um réttindi eftir niðurfellingu á stöðu yfirlæknis við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið (sbr. 7. tl. 4. gr.) og hins vegar um starfsaldur með hliðsjón af tíma á biðlaunum.“

Eins og áður segir, þá gegndi A stöðu yfirlæknis í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, sem lögð var niður um áramótin 1992/1993. Þar sem staða hans var þannig lögð niður, sbr. 7. tölul. 4. gr. og 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, og hann sótti um stöðu tryggingayfirlæknis, reyndi á 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 við veitingu stöðu tryggingayfirlæknis.

Með vísan til þess, sem hér að framan er rakið um þýðingu 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, er ég sammála heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu um að í ákvæðinu felist ekki fortakslaus skylda til að ráða umsækjanda, sem ákvæðið tekur til.

Ég er einnig sammála því mati ráðuneytisins, að ekki hafi verið ástæða til þess að vekja athygli þeirra aðila, sem létu uppi álit í málinu, á því, að 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 ætti við. Ganga verður út frá því að mat, umsagnir og tillögur þeirra álitsgjafa, sem ráðuneytinu bar að leita til, eigi að meginsteftnu til að byggjast eingöngu á sjónarmiðum um menntun, reynslu, færni og öðrum slíkum málefnalegum sjónarmiðum. Það kemur síðan í hlut veitingarvaldshafa að beita ákvæðum 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 og meta, hvort frambærileg og málefnaleg sjónarmið liggi fyrir í málinu, sem geti réttlætt það, að annar umsækjandi sé tekinn fram yfir þann umsækjanda, sem sótt hefur um starfið í skjóli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954.

Í tilefni af skýringum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, sem fram komu í bréfi þess, dags. 22. september 1994, taldi ég sérstaka ástæðu til, að beina þeirri fyrirspurn til ráðuneytisins með bréfi, dags. 24. nóvember 1994, hvort það væri rétt skilið, að ekki hefði verið lagt sérstakt mat á það hvort A skyldi ráðinn á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Mér bárust svör ráðuneytisins við þessari spurningu með bréfi, dags. 9. janúar 1995, og eru þau rakin í III. kafla hér að framan. Þar segir meðal annars:

„Ráðuneytið taldi [. . .] ekki ástæðu til að leggja sérstakt mat á það hvort [A] skyldi ráðinn á grundvelli umræddrar lagagreinar í ljósi þess að hvorugur hinna lögbundnu álitsgjafa gerðu tillögu um að hann yrði ráðinn.“

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fór með vald til veitingar umræddrar stöðu, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 117/1993, og var ekki bundinn af umsögnum eða tillögum annarra aðila. Að mínum dómi átti hann því að taka sjálfstæða og skýra afstöðu til þess, hvort viðhlítandi rök væru til skipunar annars manns en A í stöðuna á grundvelli þess fyrirvara 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, að umsækjandi sitji aðeins „að öðru jöfnu“ fyrir um starf. Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, tel ég að á hafi skort í þessu efni. Eins og hér stendur á verður hins vegar ekki talið, að nefndur annmarki á stöðuveitingunni leiði til ógildingar hennar.

Tekið skal fram, að í áliti þessu hefur engin afstaða verið tekin til þess, hvort aðstæður hafi í raun verið þær, að veita hafi átt A stöðu tryggingayfirlæknis á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Þá hefur heldur engin afstaða verið tekin til þess, hvort hann kunni að eiga bótarétt í tilefni af þeim annmarka, sem var á ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um veitingu stöðu tryggingayfirlæknis. Loks skal það áréttað, að ekki hefur verið tekin afstaða til annarra þátta þessa máls en þeirra, sem kvörtunin laut beinlínis að, eins og rakið er í I. kafla.“

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 27. apríl 1995, var svohljóðandi:

„Það er niðurstaða mín, í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér hefur verið fjallað um, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu hafi borið að kalla eftir þeim gögnum, sem A boðaði að hann óskaði að leggja fram, eftir að umsóknarfresti lauk og undirbúningur máls hófst. Þar sem umrædd gögn fylgdu ekki til nefndar skv. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, átti nefndin annað hvort að kalla sjálf eftir umræddum gögnum eða óska eftir því að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gerði það, enda snertu gögnin málið. Þar sem niðurstaða nefndarinnar varð aftur á móti sú, að A væri meðal fimm hæfustu umsækjenda um stöðu tryggingayfirlæknis, verður ekki fullyrt, að þessi annmarki á undirbúningi málsins hjá nefndinni hafi valdið A réttarspjöllum.“

Að mínum dómi átti heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra að taka sjálfstæða og skýra afstöðu til þess, hvort viðhlítandi rök væru til skipunar annars manns en A í stöðuna á grundvelli þess fyrirvara 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, að umsækjandi sitji aðeins „að öðru jöfnu“ fyrir um starf. Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, tel ég að á hafi skort í þessu efni. Eins og hér stendur á, verður hins vegar ekki talið, að nefndur annmarki á stöðuveitingunni leiði til ógildingar hennar.

Tekið skal fram, að í áliti þessu hefur engin afstaða verið tekin til þess, hvort aðstæður hafi verið þær að veita hafi átt A stöðu tryggingayfirlæknis á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Þá hefur heldur engin afstaða verið tekin til þess, hvort hann kunni að eiga bótarétt í tilefni af þeim annmarka, sem var á ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um veitingu stöðu tryggingayfirlæknis. Loks skal það áréttað, að ekki hefur verið tekin afstaða til annarra þátta þessa máls en kvörtunin laut beinlínis að, eins og rakið er í I. kafla.“

16.2.

Opinberir starfsmenn. Setning í stöðu skólastjóra.

Auglýsing stöðu. (Mál nr. 1196/1994)

A kvartaði yfir því að menntamálaráðherra hefði sett B í stöðu skólastjóra Grunn-skóla X í stað þess að skipa annan tveggja umsækjanda, A eða B, í stöðuna í kjölfar auglýsingar. Umboðsmaður tók fram, að enda þótt staða ríkisstarfsmanns sé auglýst laus til umsóknar hefði verið talið að handhafa veitingarvalds væri ekki skylt að skipa

neinn umsækjanda í stöðuna, jafnvel þótt þeir uppfylltu almenn hæfisskilyrði. Gæti veitingarvaldshafi hafnað öllum umsækjendum og eftir atvikum auglýst stöðuna á ný, eða sett þann umsækjanda sem næst þætti standa til að fá skipun, í samræmi við 3. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954. Vegna þessarar almennu heimildar veitingarvaldshafa taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við þá ákvörðun ráðherra að setja B í stöðuna og taldi ekki ástæðu til að taka sérstaka afstöðu til þeirra skýringa sem komu fram af hálfu ráðuneytisins, og lutu að hæfi skólanefndar Grunnskóla X, á þeim tíma er umsagnir um umsækjendur voru látnar í té.

Umboðsmaður taldi hins vegar, að úr því að menntamálaráðherra valdi þá leið að setja annan tveggja umsækjanda í stöðuna, hefði átt að taka skýrari afstöðu til þess, hvers vegna sá umsækjandi sem settur var stæði næst því að fá skipun í stöðuna. Umboðsmaður tók þó fram, að ekki væri tekin nein afstaða til þess í álitinu, hvor umsækjenda hefði verið hæfari til að gegna stöðunni.

I.

Hinn 24. ágúst 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir ákvörðun menntamálaráðherra um setningu í stöðu skólastjóra Grunnskóla X.

Í fyrsta lagi kvartar A yfir því, að menntamálaráðherra skuli hafa sett í stöðu skólastjóra Grunnskóla X í stað þess að *skipa* í stöðuna. Í öðru lagi telur hann, að fram hjá sér hafi ranglega verið gengið við stöðuveitinguna. Telur hann sig hafa bæði meiri menntun og starfsreynslu en sá umsækjandi, sem settur var. Hafi því borið að veita honum stöðuna, þar sem hann hafi talist hæfastur umsækjenda. Hafi þá einu gilt, hvort um skipun hafi verið að ræða eða setningu til eins árs. Í skýringum sínum hafi menntamálaráðuneytið hins vegar borið því við, að ekki hafi verið tekin nein afstaða til umsókna um stöðu skólastjóra.

II.

Í gögnum málsins kemur fram, að staða skólastjóra Grunnskóla X var auglýst laus til umsóknar hinn 31. maí 1994 og var umsóknarfrestur til 24. júní 1994. A og B sóttu um stöðuna. Í samræmi við 2. mgr. 31. gr. grunnskólalaga nr. 49/1991 var aflað rökstuddra tilagna og umsagna frá skólanefnd, kennararáði og fræðslustjóra. Umsagnir skólanefndar, fræðslustjóra og kennararáðs eru frá 28. júní 1994.

Með bréfi, dags. 15. ágúst 1994, var A tilkynnt um niðurstöðu málsins. Bréfið hljóðar svo:

„Með tilvísun til umsóknar yðar um stöðu skólastjóra Grunnskóla [X] sendist yður hér með ljósrít af bréfi ráðuneytisins, dags. í dag, til fræðslustjóra [V]-umdæmis um ráðstöfun stöðunnar næsta skólaár með tilliti til þeirra aðstæðna sem þar eru raktar.“

Með bréfi menntamálaráðuneytisins fylgdi bréf til fræðslustjóra V-umdæmis, dags. 15. ágúst 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Eins og yður er kunnugt voru umsækjendur um stöðu skólastjóra Grunnskóla [X] tveir þeir [A] og [B]. Kosning í hinum nýja [X]-bæ hefur verið kærð og nýjar kosningar ákveðnar. Þannig er umboð þeirrar skólanefndar sem tjáði sig um umsækjendur ógilt. Þótt ráðherra sé ekki bundinn af umsögn skólanefndar ber honum að leita umsagnar hennar. Til greina kæmi því með lögjöfnun að leita umsagnar fyrri skólanefndar. En þar sem skammur tími er til stefnu og lagaákvæði ekki ótvíræð hefur ráðherra ákveðið að fela núverandi aðstoðarskólastjóra [B] að gegna starfi skólastjóra næsta skólaár og tekur því ekki afstöðu til umsókna um stöðu skólastjóra.

Þetta tilkynnist yður hér með.“

Hinn 31. ágúst 1994 gaf menntamálaráðherra út fréttatilkynningu í tilefni af máli þessu og segir þar meðal annars svo:

„Yfirlýsing frá [. . .], menntamálaráðherra

Vegna misvísandi fréttu í fjölmiðlum og mótmæla Framsóknarfélags [X] varðandi ráðningu skólastjóra í [X] tek ég eftirfarandi fram: Umsækjendur um stöðuna voru tveir, þeir [B], aðstoðarskólastjóri, og [A], skólastjóri. Eftir að málið kom til umfjöllunar í menntamálaráðuneytinu var kosning í hinum nýja [X]-bæ kærð og nýjar kosningar ákveðnar. Umboð þeirra skólanefndar sem tjáði sig um umsækjendur er því ógilt. Þótt ráðherra sé ekki bundinn af umsögn skólanefndar ber honum að leita umsagnar hennar. Til greina hefði komið með lögjöfnun að leita umsagnar fyrri skólanefndar. En þar sem skammur tími var til stefnu og lagaákvæði ekki ótvíræð ákvað ég að fela núverandi aðstoðarskólastjóra [B] að gegna starfi skólastjóra næsta skólaár. Hér er því ekki um venjulega setningu í starf að ræða.

[. . .]

Í því tilviki sem hér um ræðir kemur menntun umsækjenda á hinn bóginn ekki til álita, þar sem hér er ekki tekin afstaða til umsóknanna, enda hefði ekki verið farið að lögum með því að setja annan hvorn umsækjenda til árs eins og venja er.

Síðara atriðið um „að vilji heimamanna eigi að ráða“ eru ekki mín orð en ég get vissulega tekið undir þau, að því gefnu að heimamenn viðhafi fagleg vinnubrögð með gæði í skólastarfi að leiðarljósi, við val sitt á umsækjendum. Áréttað er í því sambandi að hér er ekki tekin afstaða til umsóknanna.“

III.

Hinn 17. nóvember 1994 ritaði ég menntamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Þá óskaði ég þess sérstaklega að gerð yrði grein fyrir því mati ráðuneytisins, að B teldist hæfastur umsækjenda til að gegna umræddu starfi skólaárið 1994–1995, og þeim sjónarmiðum, sem lágu til grundvallar þeirri niðurstöðu menntamálaráðuneytisins.

Mér bárust gögn málsins með bréfi ráðuneytisins, dags. 5. nóvember 1994. Skýringar ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 27. desember 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Varðandi erindi yðar í bréfi dags. 17. nóvember s.l. þess efnis „að gerð verði grein fyrir því mati ráðuneytisins, að [B] teldist hæfastur umsækjenda til að gegna umræddu starfi skólaárið 1994–1995“ tekur ráðuneytið eftirfarandi fram.

Þar sem kosning í hinum nýja [X]-bæ hafði verið kærð og nýjar kosningar ákveðnar varð umboð þeirrar skólanefndar sem tjáði sig um umsækjendur ógilt. Þótt ráðherra sé ekki bundinn af umsögn skólanefndar ber honum að leita umsagnar hennar. Í ljós[i] þess að skammur tími var til stefnu og lagaákvæði ekki ótvíræð ákvað ráðherra að fela þáverandi aðstoðarskólastjóra [B] að gegna starfi skólastjóra næsta skólaár og tók þannig ekki afstöðu til umsókna um stöðu skólastjóra.

Áréttað er því að ekki var um ákvörðun að ræða sem byggðist á því að [B] teldist hæfastur umsækjenda til að gegna umræddu starfi skólaárið 1994–1995.“

Hinn 4. janúar 1995 gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf menntamálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 8. janúar 1995, og segir þar m.a. svo:

„Með þeirri ráðstöfun að fela [B] að gegna starfinu næsta skóla ár mismunar ráðherra umsækjendum gróflega og brýtur á rétti undirritaðs til eðlilegrar málsmeð-

ferðar. Það gefur augaleið að með þessari ráðstöfun dregur ráðherra taum annars umsækjenda og styrkir þannig hans stöðu áður en til endanlegrar afgreiðslu kemur.“

Hinn 18. maí 1995 ritaði ég fræðslustjóra V-umdæmis bréf og óskaði eftir tilteknum gögnum. Gögnin bárust mér með bréfi, dags. 23. maí 1995.

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 3. ágúst 1995, segir:

„Í 1. og 3. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, segir svo:

„Lausa stöðu skal auglýsa í Lögbirtingablaði, venjulega með 4 vikna fyrirvara. Heimilt er að taka til greina umsóknir, sem berast, eftir að liðinn er umsóknarfrestur, enda hafi staðan ekki þegar verið veitt eða í hana sett eða maður í hana ráðinn, eftir að frestur var liðinn.

...
Nú hefur staða verið auglýst, en eigi þykir rétt að skipa nokkurn umsækjanda í hana, og má þá setja þann umsækjanda, er næst þykir standa til þess að fá skipun. Veita má slíkum manni stöðu án auglýsingar að nýju, eftir að hann hefur gegnt henni óaðfinnanlega eitt ár eða lengur, enda á hann þá rétt á að fá úr því skorið, hvort hann eigi að fá veitingu.“

Í IV. kafla grunnskólalaga nr. 49/1991, sem í gildi voru, þegar setning fór fram í umrædda stöðu, eru sérákvæði í 31., 36. og 37. gr., sem varða auglýsingu, álitsumleitan og veitingu stöðu skólastjóra í grunnskólum. Lagagreinarar hljóða svo:

„31. gr.

Við hvern skóla sem starfar samkvæmt lögum þessum skal vera skólastjóri. Menntamálaráðuneytið ræður skólastjóra, að fengnum rökstuddum tillögum og umsögnum skólanefndar, kennararáðs og fræðslustjóra sem í hlut eiga.

...

36. gr.

Menntamálaráðuneytið skipar skólastjóra, aðstoðarskólastjóra og kennara við grunnskóla að fengnum tillögum umsagnaraðila.

37. gr.

Stefnt skal að því að ráðningar í stöður kennara og skólastjórnenda fari fram eigi síðar en 1. maí ár hvert.

Fræðslustjóri auglýsir stöður skólastjórnenda, kennara og annarra starfsmanna grunnskóla sem teljast ríkisstarfsmenn.

Purfi að ráða skólastjórnendur eða kennara fyrirvaralítið má ráða í starfið án undangenginnar auglýsingar, en auglýsa skal slíkar stöður svo fljótt sem unnt er, sbr. þó 13. gr. laga nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.“

V.

Í fyrsta lagi kvartar A yfir því, að menntamálaráðherra skuli hafa sett í stöðu skólastjóra Grunnskóla X í stað þess að skipa í stöðuna.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og 2. mgr. 37. gr. grunnskólalaga nr. 49/1991 skal auglýsa lausa stöðu skólastjóra. Eins og áður er að vikið, var staða skólastjóra Grunnskóla X auglýst laus til umsóknar hinn 31. maí 1994.

Enda þótt staða ríkisstarfsmanns sé auglýst laus til umsóknar, hefur verið talið, að handhafa veitingarvalds sé ekki skylt að skipa neinn af umsækjendum í hina auglýstu stöðu, jafnvel þó þeir uppfylli almenn hæfisskilyrði umræddrar stöðu. Handhafi veitingarvalds getur þá annað hvort hafnað öllum umsækjendum og eftir atvikum auglýst stöðuna á ný, eða sett þann umsækjanda, sem næst þykir standa til þess að fá skipun, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Með vísan til þessarar almennu heimildar, tel ég ekki ástæðu til athugasemda við þá ákvörðun menntamálaráðherra, að *setja* í stöðu skólastjóra Grunnskóla X til árs, í stað þess að *skipa* í stöðuna. Eins og hér stendur á, tel ég því ekki þörf á því að taka sérstaka afstöðu til þess, hvort skólanefnd Grunnskóla X var hæf, eins og á stöð, til þess að láta ráðherra í té rökstudda tillögu og umsögn í samræmi við 31. gr. grunnskólalaga nr. 49/1991.

Þá kvartar A yfir því, að menntamálaráðherra skuli hafa gengið fram hjá honum við setningu í stöðu skólastjóra Grunnskóla X. Telur hann sig hafa bæði meiri menntun og starfsreynslu en sá umsækjandi, sem settur var. Hafi því borið að veita sér stöðuna, þar sem hann hafi verið hæfastur umsækjenda. Hafi þá einu gilt, hvort um skipun hafi verið að ræða eða setningu til eins árs. Í skýringum sínum hafi menntamálaráðuneytið hins vegar borið því við, að ekki hafi verið tekin nein afstaða til umsókna um stöðu skólastjóra.

Í fréttatilkynningu menntamálaráðherra um málið frá 31. ágúst 1994 segir, að ekki sé um „venjulega setningu í starf að ræða“. Síðar í fréttatilkynningunni segir svo: „Í því tilviki sem hér um ræðir kemur menntun umsækjenda á hinn bóginn ekki til álita, þar sem hér er ekki tekin afstaða til umsóknanna, enda hefði ekki verið farið að lögum með því að setja annan hvorn umsækjenda til árs eins og venja er.“ Í bréfi menntamálaráðuneytisins til mín, dags. 27. desember 1994, er það áréttað, að ekki hafi verið um ákvörðun að ræða, sem byggðist á því að [B] teldist hæfastur umsækjenda.

Eins og hér að framan greinir, hafði umrædd staða skólastjóra verið auglýst og tillagna og umsagna verið aflað í samræmi við 31. gr. grunnskólalaga nr. 49/1991, þegar ráðherra tók ákvörðun um setningu í stöðuna. Um setningu í stöðuna fór því ekki eftir 3. mgr. 37. gr. grunnskólalaga nr. 49/1991. Eins og málið bar að, hafði menntamálaráðherra val um, hvort hann hafnaði öllum umsækjendum og eftir atvikum auglýsti stöðuna á ný, eða setti þann umsækjanda, sem næst þótti standa til þess að fá skipun, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Úr því að menntamálaráðherra valdi þá leið að setja annan umsækjenda í stöðuna, átti að taka skýrari afstöðu til þess, hvers vegna sá umsækjandi stæði næst því að fá skipun í stöðuna, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954.

VI.

Það er niðurstaða mín í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér hefur verið fjallað um, að menntamálaráðherra hafi verið heimilt að setja í stöðu Grunnskóla X í stað þess að skipa í hana. Þar sem menntamálaráðherra valdi þessa leið, átti að taka skýrari afstöðu til þess, hvers vegna sá umsækjandi, sem settur var, stæði næst því að fá skipun í stöðuna, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954.

Ég tek fram, að ég hef ekki tekið neina afstöðu til þess, hvor umsækjenda hafi verið hæfari til að gegna umræddri stöðu.“

16.3. Opinberir starfsmenn. Réttur umsækjanda til nafnleyndar. Aðgangur að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 1097/1994)

A kvartaði yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið tæki ekki við umsóknum manna um laus embætti, ef þeir óskuðu nafnleyndar. A mótmælti túlkun ráðuneytis-

ins á 5. gr. laga nr. 38/1954 og taldi að nafnbirting í fjölmiðlum þjónaði engum efnislegum tilgangi við meðferð máls. Taldi A að rannsóknarskylda veitingarvaldshafa krefðist ekki nafnbirtingar, og yrði nafnbirting að þoka fyrir hagsmunum umsækjanda um vernd upplýsinga um persónuleg málefni. Þá benti A á, að sami áskilnaður væri ekki gerður í öllum embættisauglýsingum stjórnarráðsins.

Í álitinu benti umboðsmaður á, að hér reyndi á tvenns konar reglur um aðgang að upplýsingum hjá stjórnvöldum, annars vegar reglur um aðgang aðila máls að gögnum þess og hins vegar reglur um aðgang almennings að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1954 og 15. gr. stjórnsýslulaga mæltu fyrir um rétt umsækjenda til að fá upplýsingar um aðra umsækjendur. Féllst umboðsmaður á það með ráðuneytinu, að það gæti ekki tryggt að upplýsingar bærust ekki til óviðkomandi aðila, enda yrði ekki séð að bein þagnarskylda hvíldi á meðumsækjendum og stéttarfélagum opinberra starfsmanna um það hverjir hefðu sótt um stöðu. Um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum tók umboðsmaður fram, að ekki hefðu verið sett almenn lög um þetta efni hér á landi. Í máli þessu reyndi þó ekki beint á rétt almennings til upplýsinga, heldur það, hvort stjórnvöldum væri heimilt að veita upplýsingar um umsækjendur um opinbera stöðu. Tók umboðsmaður fram, að almennt virtist gengið út frá því í stjórnsýslurétti, að stjórnvöld hefðu heimild til að veita bæði aðila máls og almennings aðgang að upplýsingum í ríkara mæli en leiddi af beinum rétti þessara aðila lögum samkvæmt, svo framarlega sem reglur um þagnarskyldu stæðu því ekki í vegi. Með hliðsjón af því, að aðeins var um að ræða nafn og stöðu umsækjanda og hins vegar að teknu tilliti til þeirra lagasjónarmiða sem eiga við um veitingu opinberra starfa og hagsmunum almennings af opinni umræðu um stöðuveitingar ríkisins, var það niðurstaða umboðsmanns, að stjórnvöldum væri heimilt að birta nöfn umsækjenda. Gætu umsækjendur því ekki þrengt þá heimild með skilyrðum um nafnleynd. Það var því niðurstaða umboðsmanns, að skilyrði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefði ekki verið ólöglegt. Hins vegar benti umboðsmaður á, að ótvírætt væri að stjórnvöldum bæri að gæta samræmis og jafnræðis við meðferð slíkra mála samkvæmt meginreglu 11. gr. stjórnsýslulaga, en á það virtist hafa skort í framkvæmd stjórnarráðsins.

Umboðsmaður benti á að brýnt væri að Stjórnarráð Íslands tæki ákvörðun um málefni þetta, á meðan ekki hefði verið skýrlega úr því skorið í lögum. Þá benti umboðsmaður á nauðsyn þess að sett yrðu lög um það, hvort veita beri almennings upplýsingar um þá, sem sækja um opinber störf og þá hvaða upplýsingar ætti að veita og hvenær. Rakti umboðsmaður það í álitinu, að ákvæði norskra og danskra laga um þetta efni væru mjög ólík að efni til, vegna ólíkra viðhorfa til þeirra hagsmuna sem hér vegast á. Vakti umboðsmaður athygli Alþingis og forsætisráðherra á nauðsyn lagasetningar, en tók ekki efnislega afstöðu til þess, hvernig málum þessum skyldi skipað með lögum.

I.

Hinn 29. apríl 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir þeirri afstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem kæmi fram í auglýsingum ráðuneytisins um laus embætti, að ekki yrðu teknar til greina umsóknir manna, er óskuðu nafnleyndar.

Tílefni kvörtunar A var auglýsing dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í Lögbirtinga- blaði nr. 52, frá 13. maí 1994, um að laust væri til umsóknar dómaraembætti við Hæstarétt Íslands. Hinn 9. júlí 1994 ritaði A dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf og óskaði þess, að ráðuneytið tilkynnti honum, ef það félli frá skilyrði sínu um nafnbirtingu. Hefði hann rit- að umsókn um tilgreinda stöðu, sem hann treysti sér ekki að afhenda, þar sem forsenda

umsóknar hans væri nafnleynd. Skipað var í stöðuna án þess að umræddu skilyrði væri breytt.

Í kvörtun A segir meðal annars svo:

„Ég tel að með málsmeðferð ráðuneytisins sé væntanlegum umsækjendum um embætti mismunad mjög. Þannig þarf sá sem starfar á eigin vegum, s.s. t.d. lögmaður, að vernda viðskiptalega hagsmuni sína. Miklar líkur eru á því að ýmis viðskiptaleg sambönd rofni eða skaðist, ef lögmaður er nafnbirtur í fjölmiðlum vegna umsóknar sinnar um opinbera stöðu. Trúnaðarsamband milli lögmanns og skjólstæðinga hans, einkum einstaklinga, bíður vissulega hnekki, ef viðkomandi skjólstæðingar mega gera ráð fyrir því að lögmaðurinn sé senn að hverfa frá störfum.“

II.

Hinn 2. maí 1994 óskaði ég eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Mér bárust svör ráðuneytisins með bréfi, dags. 15. maí 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 38/1954 er skylt að auglýsa laus embætti í Lögbirtingablaði. Samkvæmt 2. mgr. þeirrar greinar er skylt að veita umsækjendum og viðurkenndum félögum opinbera starfsmanna upplýsingar um það hverjir sækir um laus embætti. Ráðuneytið telur að frá þessu ákvæði verði ekki gagnályktað þannig að skylt sé að taka við umsóknum þar sem óskað er nafnleyndar.

Þegar vafi leikur á hver umsækjanda um lausa stöðu er hæfastur til að gegna henni hefur ráðuneytið skyldu til sjálfstæðrar rannsóknar, sem m.a. getur falist í því að fá upplýsingar um umsækjendur frá utanaðkomandi aðilum. Varðandi laus embætti héraðsdómara er, samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, nr. 92/1989, skylt að leggja umsóknir um laus embætti héraðsdómara fyrir sérstaka nefnd sem fjallar um hæfni umsækjanda. Af þessum ástæðum telur ráðuneytið ljóst að upplýsingar um hverjir sækir um embætti geti, lögum samkvæmt, komist til vitneskju fjölda aðila. Ráðuneytið getur ekki tryggt umsækjendum þá nafnleynd sem þeir óska eftir. Auk þess telur ráðuneytið að það sé ekki í samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttar að því sé haldið leyndu hverjir sækir um opinber embætti.

Af framangreindum ástæðum ákvað dómsmálaráðherra að í auglýsingum frá ráðuneytinu um lausar stöður skuli tekið fram að umsóknir þar sem umsækjandi óskar nafnleyndar verði ekki teknar gildar.“

Með bréfi, dags. 17. maí 1994, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 3. júní 1994. Í þeim kemur fram, að hann telji að gagnálykta eigi frá 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 og þannig eigi almenningur ekki rétt á upplýsingum um umsækjendur um opinberar stöður. Síðan segir meðal annars:

„Ráðuneytinu ber vissulega að vega og meta fyrirbyggjandi gögn um umsækjendur og eftir atvikum að leita eftir frekari upplýsingum, ef þörf krefur. . . . Þetta breytir þó ekki þeirri grundvallarreglu, að virða beri ósk umsækjenda um nafnleynd, og ber hverjum og einum, sem að málinu koma að virða þagnarskyldu sína.

Nafnbirting umsækjanda í fjölmiðlum þjónar engum efnislegum tilgangi við

framkvæmd „rannsóknarskyldu“ ráðuneytisins, og verður tvímælalaust að þoka fyrir kröfu umsækjanda um vernd upplýsinga um persónuleg málefni hans.“

Með bréfi, dags. 26. september 1994, vakti A athygli mína á því, að ekki hefði verið áskilið að umsóknir manna, er óskuðu nafnleyndar, yrðu ekki teknar til greina í tilteknum embættisauglýsingum stjórnarráðsins.

Hinn 6. október 1994 ritaði ég forsætisráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, svo og 1. og 2. tölul. 2. gr. reglugerðar, um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1968, að eftirfarandi yrði upplýst:

- „1. Hvort tekin hafi verið ákvörðun um Stjórnarráð Íslands, að eigi skuli tekið við umsóknum um stöður, er forseti Íslands veitir, ef umsækjandi óskar nafnleyndar.
2. Ef svo er, óskast upplýst, á hvaða grundvelli það hafi verið gert.
3. Hafi slík ákvörðun aftur á móti ekki verið tekin, er óskað eftir því að ráðuneyti yðar upplýsi, hvort ekki sé æskilegt að sama framkvæmd gildi að þessu leyti í Stjórnarráði Íslands.“

Hinn 21. október 1994 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf og óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið veitti mér upplýsingar um það, hvenær sá fyrirvari, að ekki yrðu teknar til greina umsóknir manna, er óskuðu nafnleyndar, hafi fyrst verið settur í auglýsingu um laus embætti, er forseti Íslands veitir. Þá óskaði ég upplýsinga um, hvernig farið hefði verið fyrir þann tíma með umsóknir manna, er óskuðu nafnleyndar, og hvort öðrum umsækjendum á þeim tíma hefðu verið veittar upplýsingar um alla, er sótt höfðu um auglýsta stöðu, þ.m.t. þá, er óskuðu nafnleyndar, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Loks óskaði ég upplýsinga um, hvort umræddur fyrirvari væri einungis gerður um þær stöður, er forseti Íslands veitti.

Mér bárust svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með bréfi, dags. 15. nóvember 1994. Þar segir meðal annars svo:

„Í fyrsta lagi óskið þér eftir upplýsingum um hvenær fyrst var gerður sá fyrirvari að ekki verði teknar gildar umsóknir þar sem óskað er nafnleyndar. Sá fyrirvari var fyrst settur í auglýsingu um embætti sýslumannsins í Vík í Mýrdal og embætti sýslumannsins á Eskifirði, en þessar auglýsingar eru dagsettar 15. desember 1993.

Í öðru lagi er óskað upplýsinga um hvernig, fyrir þann tíma, var farið með þær umsóknir þar sem óskað var nafnleyndar. Ráðuneytinu er ekki að fullu ljóst hvaða almennu upplýsingar þér óskið í þessu sambandi, en tekið skal fram að í slíkum tilvikum var umsókn ekki hafnað vegna þess að óskað væri nafnleyndar. Fjölmíðlum voru ekki fengnar upplýsingar um slíka umsækjendur, heldur tekið fram að auk nafngreindra umsækjanda væri tilgreindur fjöldi umsækjanda þar sem viðkomendur óskuðu nafnleyndar. Í tillögum til forseta var hins vegar ávallt gerð grein fyrir öllum umsækjendum um þá stöðu sem verið var að veita. Ekki er vitað til þess að í ráðuneytinu liggi fyrir skrifleg afstaða til þess hvort öðrum umsækjendum hafi verið veittar upplýsingar um þá sem óskuðu nafnleyndar, en slíkt mun hafa verið gert munnlega í þeim tilvikum þegar um var beðið og þá jafnframt tekið fram að viðkomandi hafi óskað nafnleyndar. Það var og er skilningur ráðuneytisins að slíkt sé skylt samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í þriðja lagi óskið þér upplýsinga um hvort umræddur fyrirvari sé einungis gerður um þær stöður er forseti Íslands veitir. Af þessu tilefni skal tekið fram að fyrirmæli ráðherra voru að fyrirvarann ætti að setja í allar auglýsingar um laus störf sem ráðu-

neytið auglýsti laus til umsóknar. Eftir því sem best er vitað hefur ráðuneytið frá því í desember sl. ekki auglýst önnur embætti en þau sem forseti veitir, með undantekningu um stöðu framkvæmdastjóra á Litla-Hrauni og fjármálastjóra fyrir fangelsin, sem auglýst voru nú nýverið. Þar var þessi fyrirvari ekki gerður.“

Með bréfi, dags. 21. nóvember 1994, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 22. febrúar 1995.

Með bréfi, dags. 20. mars 1995, bárust mér svör forsætisráðuneytisins við bréfi mínu frá 6. október 1994. Þar segir meðal annars:

„Tilmælum um að eigi skuli tekið við umsóknum um stöður, sem forseti Íslands veitir ef umsækjandi óskar nafnleyndar, hefur ekki verið beint til ráðuneytanna og engin slík ákvörðun tekin fyrir Stjórnarráð Íslands í heild. Af þessu tilefni skal hins vegar upplýst að ráðuneytisstjórar stjórnarráðsins hafa með sér óformlegt samráð um ýmis málefni, er snerta Stjórnarráð Íslands, á fundum sem haldnir eru að frumkvæði ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytis. Í kjölfar gildistöku stjórnssýslulaga hefur komið til umræðu á þeim vettvangi, hvernig rétt sé að bregðast við óskum umsækjenda um opinberar stöður um nafnleynd, þ. á m. þeirra sem sækjast eftir embættum, sem forseti Íslands veitir.

Í því efni hefur í fyrsta lagi verið litið til þess, að lagaskylda stendur til að veita umsækjendum um sömu stöðu og viðurkenndum félögum opinberra starfsmanna vitneskju um hverjir sótt hafa samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 38/1954. Nafnleynd verður því ekki við komið gagnvart þessum aðilum.

Í öðru lagi er ekki unnt að tryggja umsækjendum nafnleynd þegar álitsumleitan um umsækjendur er lögboðinn þáttur málsmeðferðar. Jafnframt þykir krafa umsækjanda um nafnleynd geta sett veitingarvaldshafa óeðlilegar skorður við meðferð umsóknar, telji hann nauðsynlegt að afla viðbótarupplýsinga, umsagnar eða álits frá utanaðkomandi aðila, án þess að lög mæli svo fyrir.

Í þriðja lagi þykir meðhöndlun umsókna í samræmi við kröfu um nafnleynd geta orkað tvímælis með tilliti til jafnræðisreglu stjórnssýsluréttarins, bæði sem meginreglu og samkvæmt 11. gr. stjórnssýslulaga.

Í fjórða lagi geta umsækjendur um sömu stöðu átt rétt til aðgangs að gögnum um aðra umsækjendur á grundvelli 15. gr. stjórnssýslulaga með þeim takmörkunum sem 17. gr. sömu laga setur. Áður hefur verið vikið að rétti umsækjanda til að fá vitneskju um hverjir hafa sótt um sömu stöðu.

Af þessum sökum hafa nokkur ráðuneyti, þ. á m. forsætisráðuneytið, tekið upp það verklag við meðferð umsókna um opinberar stöður, að synja umsóknum þeirra umsækjenda, sem nafnleyndar óska, frekari meðferðar. Með því að tilhögun þessi kann í einhverjum tilvikum að víkja frá því sem áður hefur tíðkast, hefur ráðuneytið gert sérstakan áskilnað um þetta þegar stöður eru auglýstar. Er þess jafnframt að vænta að leiðbeiningarskylda stjórnvalda samkvæmt 7. gr. stjórnssýslulaga standi til að gefa umsækjanda, sem óskað hefur nafnleyndar, kost á að koma umsókn sinni í það horf, að henni verði ekki synjað meðferðar.

Ráðuneytið telur æskilegt að almennt gildi sama framkvæmd að þessu leyti ekki aðeins í stjórnarráðinu heldur og í allri stjórnssýslu hins opinbera. Til þess telur ráðuneytið þó jafnframt brýnt að stjórnvöldum verði sköpuð skýrari starfsskilyrði með lögum. Á vegum ráðuneytisins er um þessar mundir unnið að gerð lagafrumvarps um aðgang að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Hefur nefnd þeirri, sem það verkefni hefur

með höndum, nú verið falið að fjalla sérstaklega um aðgang að upplýsingum um umsóknir um opinberar stöður og hagsmuni umsækjenda í því tilliti, m.a. í ljósi ofangreindra sjónarmiða. Er þess að vænta að tillögur hennar verði tilbúnar í drögum innan fárra mánaða og fullbúnar að hausti.“

Með bréfi, dags. 24. mars 1995, gaf ég A kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera vegna bréfs forsætisráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 12. maí 1995.

III.

Í áliti mínu, dags. 13. október 1995, segir svo, um heimildir stjórnvalda til að veita upplýsingar um umsækjendur:

„Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 15. nóvember 1994, kemur fram, að fyrirvari sá, sem A kvartar yfir, hafi í fyrsta sinn verið settur í auglýsingu um embætti, sem ráðuneytið veitti, þegar embætti sýslumannsins á Eskifirði og sýslumannsins í Vík í Mýrdal voru auglýst laus til umsóknar hinn 15. desember 1993. Hinn 13. maí 1994 var dómaraembætti við Hæstarétt Íslands auglýst laust til umsóknar og var þá samskonar fyrirvari gerður. Í auglýsingunni hljóðar umræddur fyrirvari svo:

„Umsóknir þar sem umsækjandi óskar nafnleyndar verða ekki teknar gildar.“

Í máli A kemur fram, að hann telur fyrirvarann ekki samræmast lögum og hafi hann í raun komið í veg fyrir að honum hafi verið mögulegt að sækja um dómaraembættið.

Í máli þessu reynir á réttarreglur af tvenns konar toga, sem snerta aðgang að upplýsingum hjá stjórnvöldum. *Annars vegar* eru réttarreglur, sem varða aðgang aðila máls að gögnum þess. Hér má nefna 2. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og 15. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. *Hins vegar* er um að ræða réttarreglur, er snerta rétt almennings, þ.m.t. fjölmiðla, til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Hér á landi hafa ekki verið sett almenn lög um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Á einstökum sviðum hafa aftur á móti verið sett lagaákvæði, sem tryggja aðgang almennings að vissum upplýsingum. Hér má t.d. nefna lög nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 skal veita umsækjendum kost á að fá vitneskju um, hverjir sótt hafa um stöðu. 15. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 leiðir til sömu niðurstöðu. Sömuleiðis skal skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 veita viðurkenndum félögum opinberra starfsmanna kost á að fá vitneskju um, hverjir sótt hafa um stöðu. Af þessum ákvæðum er ljóst, hvað sem öðru líður, að nafnleynd umsækjanda verður ekki komið fram gagnvart meðumsækjendum og viðurkenndum stéttarfélögum opinberra starfsmanna. Af þessum sökum get ég út af fyrir sig fallist á það með dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, að það geti ekki tryggt, að upplýsingar berist til óviðkomandi aðila, hverjir sótt hafa um opinbera stöðu, enda verður ekki séð að bein þagnarskylda hvíli að lögum á meðumsækjendum og stéttarfélögum opinberra starfsmanna um það, hverjir sótt hafa um stöðu. Það er hins vegar annað mál, hvort upplýsingar berast þannig út, eða hvort stjórnvöld ákveða að eigin frumkvæði að veita almenningi, þ.m.t. fjölmiðlum, upplýsingar um, hverjir sótt hafa um opinberar stöður. Miðlun þessara upplýsinga í hinu síðarnefnda tilviki verður ekki byggð á ákvæðum 2. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 eða 15. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Eins og mál þetta ber að, snertir það ekki það úrlausnarefni, hvort almenningur, þ.m.t. fjölmiðlar, eigi beinan rétt að lögum til þess að fá upplýsingar um, hverjir sótt hafi um opinbera stöðu. Upplýst er, að dóms- og kirkjumálaráðherra hafi tekið þá ákvörðun, að veita slíkar upplýsingar að eigin frumkvæði og hafi því ákveðið að taka ekki við umsóknum um opinbera stöðu, þegar óskað væri nafnleyndar.

Ekki er bein afstaða tekin í lögum til þess, hvort stjórnvöldum sé *heimilt* að veita upplýsingar um, hverjir sótt hafi um opinbera stöðu, enda hafa ekki verið sett almenn lög um rétt almenninga til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum, eins og áður segir. Í stjórnsýslurétti virðist almennt gengið út frá því, að stjórnvöld hafi oft heimild til þess að veita bæði aðila stjórnsýslumáls svo og almenningi aðgang að upplýsingum í ríkara mæli en leiðir af beinum rétti þessara aðila lögum samkvæmt, enda standi reglur um þagnarskyldu því ekki í vegi. Samkvæmt þessum grunnsjónarmiðum verður að telja, að á meðan Alþingi hefur ekki tekið af skarið um, hvernig þessu álitafni skuli skipað með lögum, geti stjórnvöld oft innan þessara marka ákveðið að veita almenningi upplýsingar.

Hafa verður í huga, að umsækjendur þeir, sem upplýsingar hafa verið veittar um, hafa verið að sækja um opinberar stöður, sem skylt er að auglýsa lausar til umsóknar í Lögbirtingablaði, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954. Þá hvílir sú skylda á veitingarvaldshafa samkvæmt settum óskræðum grundvallarreglum stjórnsýsluréttar að velja þann umsækjanda, sem hæfastur verður talinn á grundvelli málefnalegra sjónarmiða. Þá ber einnig að taka tillit til ákvæða laga nr. 28/1991, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, við val umsækjanda, ef fleiri umsækjendur teljast jafnt að starfi komnir, sbr. dóm Hæstaréttar H 1993:2230. Þá er í lögum einnig að finna aðrar forgangsreglur. Almenn talið, að miklu skipti fyrir starfsemi ríkisins að vel takist til við val starfsmanna og í opinberri umræðu er oft fjallað um slíkar stöðuveitingar.

Eftir því sem best verður séð, eru þær upplýsingar, sem veittar hafa verið um umsækjendur, einungis nöfn þeirra og stöðuheiti. Fallast má á það, að slík nafnbirting geti í sumum tilvikum valdið umsækjendum óhagraði. Með tilvísun til eðlis upplýsinganna og þeirra lagasjónarmiða, sem gilda um veitingu opinberra starfa, tel ég samt að stjórnvöldum sé að lögum slík nafnbirting heimil, en af því leiðir að umsækjendur geta ekki þrengt þá heimild með skilyrðum um nafnleynd. Þar af leiðandi var umrætt skilyrði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins ekki ólöglegt. Hins vegar er ótvírætt, að stjórnvöldum ber að gæta samræmis og jafnréttis við meðferð slíkra mála samkvæmt meginreglu þeirri, sem 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 byggir á. Í bréfi forsætisráðuneytisins til mín, dags. 20. mars 1995, kemur fram, að engin ákvörðun hafi verið tekin fyrir Stjórnarráð Íslands í heild eða tilmælum beint til ráðuneyta að hafa slíkan fyrirvara í auglýsingum um opinberar stöður. Að því er snertir þær stöður sem auglýstar hafa verið í Lögbirtingarblaði s.l. tvö ár, er ljóst að framkvæmd er ekki samræmd að þessu leyti.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 15. nóvember 1994, kemur fram, að ákveðið hafi verið að setja fyrirvara þann, sem A kvartar yfir, í allar auglýsingar um störf, sem ráðuneytið auglýsti laus til umsóknar. Jafnframt er upplýst, að umræddur fyrirvari hafi þó ekki verið gerður um stöðu framkvæmdastjóra á Litla-Hrauni og fjármálastjóra fyrir fangelsin, án þess að færðar séu fram sérstakar ástæður fyrir því.

Af framansögðu virðist ljóst, að samræmis og jafnréttis sé ekki gætt um það, hvort umsækjendur um opinberar stöður geti óskað nafnleyndar, þannig að almenningur, þ.m.t. fjölmiðlar, fái ekki upplýsingar um nafn hlutaðeigandi.

Á meðan Alþingi hefur ekki tekið afstöðu til þess, hvaða reglur skuli gilda að þessu leyti, tel ég brýnt, að tekin verði ákvörðun í Stjórnarráði Íslands um, hvort umsækjendur um opinberar stöður geti óskað nafnleyndar, og þess síðan gætt að framkvæmd mála verði með samræmdum hætti.“

IV.

Þá rakti ég ákvæði norskra og danskra laga um þetta efni:

„Eins og áður segir, hefur ekki verið tekin bein afstaða til þess í lögum, hvort stjórnvöldum skuli vera heimilt að veita almenningi upplýsingar um, hverjir sótt hafa um opin-

bera stöðu, enda hafa ekki verið sett almenn lög um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum.

Íslenskur réttur er hvað skyldastur norskum og dönskum stjórnsýslurétti, en í lögum þessara landa hefur bein afstaða verið tekin til þessa álitaefnis.

Í Noregi hafa verið sett lög um aðgang almennings að upplýsingum hjá stjórnvöldum (n. offentlighedslov), og er þar mælt fyrir um, hvaða rétt almenningur hafi til að fá upplýsingar um, hverjir sótt hafi um opinber störf. Við setningu laganna fór fram umræða um, hvort veita ætti upplýsingar um þá, sem sótt hefðu um opinber störf, og ef svo væri, þá hvaða upplýsingar. Þau sjónarmið, sem vógust þar aðallega á, voru *annars vegar* sjónarmið um persónuvernd umsækjenda svo og þeir hagsmunir stjórnsýslunnar, að verða ekki af færum umsækjendum, sem væru í störfum utan opinberrar þjónustu, en almennt var talið, að slíkir umsækjendur gætu lent í erfiðleikum, t.d. vegna þess að þeir misstu viðskiptavinum, þegar fréttist um umsókn þeirra. *Hins vegar* voru það sjónarmið um að „opna stjórnsýsluna“ og stuðla meðal annars að umræðu um ráðningu í opinberar stöður og veita stjórnvöldum aðhald. Lögin, sem að lokum voru samþykkt, fólu í sér ákveðna mála miðlun. Þar var kveðið svo á, að skjöl, sem snertu ráðningu opinberra starfsmanna, væru undanþegin aðgangi almennings önnur en *listi yfir umsækjendur*, en að honum skyldi aðgangur vera frjáls. Var þannig talið að komið væri á móts við hagsmuni umsækjenda og friðhelgi einkalífs þeirra, en fylgigögn umsókna hefðu oft að geyma persónulegar upplýsingar.

Núgildandi ákvæði 1. mgr. 6. gr. „Offentlighedsloven“ eru svohljóðandi:

„Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

[. . .]

4) Dokument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune.

[. . .]“

Í Danmörku hafa einnig verið sett lög um aðgang almennings að upplýsingum hjá stjórnvöldum (d. offentlighedslov). Árið 1984 var lagt fram frumvarp á danska þjóðþingiinu til nýrra laga um aðgang almennings að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Var þar lagt til að meginreglan yrði sú, að almenningur ætti rétt á aðgangi að upplýsingum um nafn umsækjenda um opinberar stöður. Þó var gert ráð fyrir nokkrum undantekningum frá því. Ákvæði 7. gr. frumvarpsins hljóðuðu svo:

„I sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste skal ansættelsesmyndigheden, når ansøgningsfristen er udløbet, efter begæring udlevere en fortegnelse over ansøgerne (ansøgerliste). Listen kan nægtes udleveret i det omfang, hemmeligholdelse er påkrævet efter stillingens beskaffenhed eller af hensyn til en ansøgers forhold.

Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at retten til at få udleveret kopi af ansøgerlisten ikke skal gælde ved besættelse af visse stillinger, for hvilke oplysning om ansøgnernes navne i almindelighed må afslås efter stk. 1

Forhandlingsberettigede organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en ledig stilling, er, uanset om der gøres undtagelse efter bestemmelserne i stk 1 og 2, berettiget til efter anmodning at få udleveret kopi af ansøgerlisten.“

Frumvarpið náði ekki fram að ganga og var árið eftir lagt fram nýtt og breytt frumvarp. Það hlaut samþykki þingsins og er í 2. málsl. 1. mgr. 2. gr. laganna tekið skýrt fram,

að lögin *taki ekki* til mála, sem varða ráðningu, setningu, skipun eða stöðuhækkun opinberra starfsmanna að öðru leyti en því, að ákvæði 6. gr. um skráningu upplýsinga gildi um slík mál.

Þá er rétt að benda á, að í 5. mgr. 5. gr. dönsku starfsmannalaganna (lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken) er, að viðlagðri sekt, lagt bann við birtingu upplýsinga um umsækjanda opinberrar stöðu, sem óskað hefur nafnleyndar. Virðist því meðal annars hvíla þagnarskylda á umsækjendum og viðurkenndum stéttarfélögum, sem fá upplýsingar um, hverjir sótt hafa um stöðu.

Ákvæði 3.–5. mgr. 5. gr. laganna eru svohljóðandi:

„Når ansøgningsfristen er udløbet, udleveres der på begæring af ansøgere og organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til stillingen, en liste med oplysning om navnene på alle ansøgere og eventuelt tillige andre personlige data, der er nødvendige for at identificere de enkelte ansøgere.

Er der senest inden ansøgningsfristens udløb modtaget skriftlig anmodning fra en ansøger om, at de oplysninger, der skal udleveres i henhold til stk 3, ikke gengives offentligt, skal oplysning herom påføres ansøgerlisten ved udleveringen.

Hvis der er fremsat anmodning som nævnt i stk. 4, må offentlig gengivelse af ansøgerlisten eller dele deraf ikke finde sted, og overtrædelse heraf straffes med bøde.“

Af framansögðu er ljóst, að þjóðþing Norðmanna og Dana hafa tekið með ólíkum hætti á því álítaefni, sem hér hefur verið til umfjöllunar. Endurspeglar það meðal annars ólík viðhorf til þeirra hagsmuna, sem hér vegast á.

Ég tek ekki afstöðu til þess, hvernig rétt sé að skipa þessum málum í lögum. Aftur á móti tel ég brýnt, að Alþingi taki af skarið og setji skýr ákvæði í lög um það, hvort veita beri almenningi upplýsingar um þá, sem sækja um opinber störf, og ef svo er, þá hvaða upplýsingar og hvenær það skuli gert. Af þessu tilefni er athygli Alþingis og forsætisráðherra vakin á máli þessu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

V.

Niðurstöður álits míns, dags. 13. október 1995, voru svohljóðandi:

„Hinn 29. apríl 1994 bar A fram kvörtun yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið tæki ekki til greina umsóknir manna um stöðu dómara við Hæstarétt Íslands, ef óskað væri nafnleyndar. Eins og nánar greinir hér að framan, er niðurstaða mín sú, að þótt fallast megí á það, að slík nafnbirting geti í sumum tilvikum komið umsækjendum illa, sé þó ljóst, að þær upplýsingar, sem veittar hafa verið, snerti einungis nöfn umsækjenda og stöðuheiti. Með tilvísun til eðlis upplýsinganna og þeirra lagasjónarmiða, sem gilda um veitingu opinberra starfa, tel ég, að með þessu hafi stjórnvöld ekki brotið réttarreglur um þagnarskyldu. Hins vegar er ótvírætt, að stjórnvöldum ber að gæta samræmis og jafnréttis við meðferð slíkra mála samkvæmt meginreglu þeirri, sem 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 byggir á, en samkvæmt þeim upplýsingum, sem fyrir liggja í málinu, virðist ljóst, að svo hafi ekki verið. Hefur gilt um það mismunandi framkvæmd, t.d. hjá ráðuneytum, hvort umsækjendur um opinberar stöður gætu óskað nafnleyndar, þannig að almenningi yrðu ekki veittar upplýsingar um nöfn þeirra.

Með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er athygli Alþingis og forsætisráðherra vakin á málinu og þeirri niðurstöðu minni, að brýnt sé að Alþingi taki með lögum af skarið um, hvort veita beri almenningi upplýsingar um þá, sem sækja um opinber störf. Ég áréttá hins vegar, að ég tek ekki afstöðu til þess, hvernig rétt sé að skipa þessum málum í lögum. Með vísan til 1. og 2. tölul. 2. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Ís-

lands, sbr. auglýsingu nr. 96/1968, er athygli forsætisráðherra einnig vakin á því, að brýnt er, á meðan Alþingi hefur ekki tekið afstöðu til þessa, að tekin verði ákvörðun í Stjórnarráði Íslands um, hvort umsækjendur um opinberar stöður geti óskað nafnleyndar og þess síðan gætt að framkvæmd mála verði með samræmdum hætti.“

VI.

Hinn 18. janúar 1996, barst mér bréf frá forsætisráðherra, dags. 16. janúar 1996. Þar segir:

„Með vísan til erindis yðar, dags. 13. október sl., og álits í ofangreindu máli, dags. sama dag, tilkynnist yður hér með að ég hefi í dag sett og birt stjórnarráðinu hjálagðar reglur um aðgang almennings að upplýsingum um umsækjendur um opinberar stöður.

Með hliðsjón af tilmælum yðar í álitum birtum í SUA 1989:28, 1992:74 og 1993:37, um kynningu breytinga á stjórnsýslufrákvæmd, er gildistaka reglnanna miðuð við birtingu auglýsingar um setningu þeirra í Lögbirtingablaði.“

Reglurnar fylgdu í ljósríti.

16.4. **Opinberir starfsmenn. Breytingar á starfsskyldum ríkisstarfsmanns. Tilflutningur ríkisstarfsmanns. Niðurlagning stöðu. Réttaröryggi.** (Mál nr. 776/1993)

A kvartaði yfir starfslokum sínum hjá Vita- og hafnamálastofnun ríkisins, sem bar að með þeim hætti að staða skrifstofustjóra Vitastofnunar var lögð niður frá 1. janúar 1993 samkvæmt ákvörðun samgönguráðuneytisins. A mótmælti tilkynningu ráðuneytisins um starfslok hans með þeim rökum að hann hefði gegnt stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar samkvæmt skipunarbréfi allt frá árinu 1979 og að sú staða hefði ekki verið lögð niður. Af hálfu samgönguráðuneytisins og Vita- og hafnamálastofnunar var hins vegar byggt á því að A hefði með eigin samþykki verið fluttur í starf skrifstofustjóra Vitastofnunar á árinu 1989.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og benti á að stjórnvöld hefðu heimildir til að breyta störfum ríkisstarfsmanna, flytja embættismenn úr einu embætti í annað, með ákveðnum skilyrðum, og leggja niður stöðu. Hins vegar ætti starfsmaður sem skipaður hefði verið í stöðu rétt á að gegna þeirri stöðu þar til eitthvert lögákveðinna atvika 4. gr. laga nr. 38/1954 kæmi til. Umboðsmaður benti á, að það hefði eingöngu verið ráðherra sem hefði verið bær að lögum til að flytja A til í starfi. Engin óyggjandi gögn lágu fyrir um að stjórnvaldsákvörðun hefði verið tekin um tilflutning A skv. 5. tölul. 4. gr. starfsmannalaga, eða að slík ákvörðun hefði verið birt A. Ekki var gerður skriflegur samningur við A um stöðu skrifstofustjóra Vitamálastofnunar samkvæmt 3. gr. laga nr. 97/1974. Þá féllst umboðsmaður ekki á þau sjónarmið samgönguráðuneytisins að ákvörðun um breytingu á fjárlagalið, sem greiðsla vegna tiltekinnar stöðu skyldi falla undir, gæti haft í för með sér flutning ríkisstarfsmanns úr einni stöðu í aðra.

Umboðsmaður benti á, að ákvörðun um skipun, setningu eða ráðningu ríkisstarfsmanns teldist til stjórnvaldsákvæðana sem ríkar kröfur væru gerðar til að væru ótvíræðar að efni til. Af þessum sökum yrðu slíkar ákvæðanir almennt ekki bundnar skilyrðum. Það skipti miklu máli að ótvírætt væri hvenær slíkar stjórnvaldsákvæðanir

væru teknar, hvert efni þeirra væri og hvenær efni þeirra væri breytt eða það fellt niður. Taldi umboðsmaður að samgönguráðuneytið hefði ekki sýnt fram á, að A hefði á löglegan og bindandi hátt verið fluttur úr starfi skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar ríkisins í starf skrifstofustjóra Vitastofnunar. Ákvörðun samgönguráðuneytisins um starfslok A hefði því ekki byggst á lögmætum grundvelli. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins, að það tæki mál A til meðferðar að nýju, ef hann færi fram á það, og tæki þá til sérstakrar athugunar hvernig hlutur hans yrði réttur.

I.

Hinn 19. febrúar 1993 leitaði til mín A, og bar fram kvörtun út af starfslokum sínum hjá Vita- og hafnamálastofnun ríkisins. Í kvörtun A kemur fram, að hinn 28. desember 1992 hafi samgönguráðuneytið tekið ákvörðun um að leggja niður stöðu skrifstofustjóra Vitastofnunar frá 1. janúar 1993. A telur sig ekki hafa gegnt umræddri stöðu, heldur stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar ríkisins, sem óumdeilt sé að ekki hafi verið lögð niður. Af þessum sökum telur hann, að honum hafi með ólögmætum hætti verið gert að hætta störfum hinn 1. janúar 1993.

II.

Hinn 16. janúar 1987 ritaði vita- og hafnamálastjóri samgönguráðherra bréf, er varðaði „Skipurit fyrir Hafnamálastofnun ríkisins og Vitastofnun Íslands“. Í bréfinu vísaði vita- og hafnamálastjóri til þess, að í 3. gr. reglugerðar nr. 494/1986, um hafnamál, sem þá hafði nýlega verið sett, væri kveðið á um skiptingu Hafnamálastofnunar í deildir. Síðan sagði svo í bréfinu:

„Af því tilefni hef ég sett upp nýtt skipurit yfir starfsemi Hafnamálastofnunar ríkisins, Vitastofnunar Íslands og Vita- og hafnamálaskrifstofunnar (fylgiskjal 1). Skipuritið var lagt fyrir fund Hafnaráðs þann 13. þessa mánaðar og var þar mælt með því til samþykktar. Hér með er þess farið á leit við yður, að þér samþykkið umrætt skipurit.“

Þá fylgir hér einnig tillaga að starfsheitum og niðurröðun starfsmanna í deildir hjá stofnununum (fylgiskjal 2). Óskað er eftir stuðningi yðar við tillögu þessa og jafnframt að henni verði komið áleiðis til fjármálaráðuneytisins með þeim óskum að mönnum verði raðað í launaflokka til samræmis við skipuritið og stöðuheit. Farið er fram á að umræddar breytingar gildi frá 1. janúar 1987.

[. . .]“

Í fylgiskjali 2, sem vísað er til í bréfi vita- og hafnamálastjóra, kemur meðal annars eftirfarandi fram:

„VITA OG HAFNAMÁLASKRIFSTOFAN

1. Skrifstofustjóri [A], viðskiptafræðingur. Vita- og hafnamálaskrifstofan annast bókhald og venjulegt skrifstofuhald fyrir bæði Vitastofnun Íslands og Hafnamálastofnun ríkisins.“

Samgönguráðuneytið samþykkti tillögu vita- og hafnamálastjóra að skipulagi stofnanna með bréfi 18. febrúar 1987.

III.

Hinn 18. apríl 1989 var haldinn fundur í samgönguráðuneytinu með A, vita- og hafnamálastjóra og tveimur starfsmönnum ráðuneytisins. Fram kemur í handskrifuðum minnis-

punktum A frá fundinum, að til fundarins hafi verið boðað að ósk hans og vita- og hafnamálastjóra, vegna tillagna hins síðarnefnda um breytingu á verkefnum A. Á fundinum gerði vita- og hafnamálastjóri grein fyrir athugasemdum ríkisendurskoðunar við bókhald og væntanlegar breytingar á bókhaldskerfi, svo og ágreiningi þeim, sem hafði verið á milli hans og A um val á bókhaldskerfi. Í minnispunktum A kveðst hann ekki hafa skilið tillögur vita- og hafnamálastjóra og óskað eftir því, að frekari athugun færi fram á málinu. A afhenti þáverandi samgönguráðherra framangreinda minnispunkta 26. apríl 1989, ásamt frekari athugasemdum og tillögu um framhald málsins.

Hinn 27. september 1989 ritaði vita- og hafnamálastjóri samgönguráðuneytinu bréf. Þar segir meðal annars:

„Í framhaldi af setningu nýrrar reglugerðar um hafnamál nr. 494/1986 hefur á síðustu þremur árum verið unnið að skipulagsbreytingum á Hafnamálastofnun. Þær breytingar, sem reglugerðin gerir ráð fyrir, eru nú að mestu um garð gengnar og starfsemin komin í fastar skorður.

Gert er ráð fyrir að skipulag Vita- og hafnamálaskrifstofunnar verði tekið til endurskipulagningar næst, en skrifstofan sér um bókhald og almenna skrifstofuþjónustu fyrir bæði Vitastofnun og Hafnamálastofnun. Mjög brýnt er að þessar breytingar gangi hratt og vel fyrir sig þar sem nú er unnið að því að tölvuvæða allt bókhaldið, þar með talið verkþókhald fyrir báðar stofnanirnar. Í því sambandi má nefnda að eitt aðalhlutverk Hafnamálastofnunar er að hafa fjárhagslegt eftirlit með þeim hafnargerðum, sem ríkissjóður veitir styrki til.

Nú þegar hefur verið ákveðið að [A], sem gegnt hefur starfi skrifstofustjóra Vita- og hafnamálaskrifstofunnar fletjist yfir til Vitastofnunar og gerist skrifstofustjóri þar. Tekur hann þá meðal annars yfir starf [S], sem mikið hefur verið fjarverandi á þessu ári sökum veikinda. . . .

Ég tel nauðsynlegt að ráða nýjan starfsmann inn á skrifstofuna, og þá manneskju sem hefur hæfileika til að endurskipuleggja starfsemina og verkstýra því fólki, sem þar er fyrir.

Hér með fer ég því fram á að mega ráða [J] viðskiptafræðing, til að annast skrifstofustjórn Vita- og hafnamálaskrifstofunnar. Væntanlega verður þá um að ræða tímabundna ráðningu fyrst í stað. Ástæðan fyrir því að ég mæli með þessari leið er sú, að við getum ekki lengur misst neinn tíma (í auglýsingu o.s.frv.), þar sem brátt er komið að því að loka bókhaldi ársins og ýmsum breytingum þarf að koma á áður en byrjað verður á nýju ári. Í annan stað þá þekkir [J] alla innviði hér mjög vel þar sem hún vann hér í eitt ár áður en hún hóf nám í viðskiptafræði og síðan í fríum á meðan á náminu stóð, og er auk þess mjög fær manneskja.

...“

Með bréfi 3. október 1989 veitti samgönguráðuneytið vita- og hafnamálastjóra heimild til þess að flytja stöðuheimild A, með svohljóðandi bréfi:

„Eftir móttöku bréfs yðar, hr. vita- og hafnamálastjóri, dags. 27. f. m., þar sem þér óskið heimildar til þess að flytja stöðuheimild [A], skrifstofustjóra, kt. . . , af fjárlagalið 10–331 (Vita- og hafnamálaskrifstofan) yfir á fjárlagalið 10–332 (Vitastofnun Íslands), tilkynnist yður hér með, að ráðuneytið veitir yður umbeðna heimild.

Afrit af þessu bréfi verða send til Fjárlaga- og hagsýslustofnunar og Launaskrifstofu ríkisins.“

Hinn 11. júní 1991 ritaði vita- og hafnamálastjóri samgönguráðuneytinu bréf. Var efni bréfsins afmarkað með þeim hætti, að það varðaði „Fækkun starfsfólks hjá stofnunum Vita- og hafnamála“. Í bréfinu kom meðal annars fram:

„Vegna breytinga, sem orðið hafa á starfseminni að undanförmu, er ekki sama þörf á mannafla og áður var. Breytingarnar eru fyrst og fremst afleiðing tækniframfara og þess, að ákveðin verkefni svo sem vinna við hafnarframkvæmdir með eigin vinnuvélum hefur flust frá stofnuninni. Aftur á móti hafa kröfur um sérfræðivinnu svo sem frumrannsóknir aukist á síðustu árum.

Af þessari ástæðu og ekki síður vegna þess að við erum ætíð að berjast við að láta takmarkaðar fjárveitingar úr ríkissjóði nægja fyrir lögbundnum rekstri er lagt til að eftirtalin 5 störf verði lögð niður og stöðugildum skilað inn.

...

Starf 4: Starf skrifstofustjóra Vitastofnunar en því gegnir [A] viðskiptafræðingur. [A] var skipaður í stöðu skrifstofustjóra „Vita- og hafnarmálastofnunar ríkisins“ frá og með 1. des 1975 (fjárlagaliður 10–332). Síðla árs 1989 varð að samkomulagi að [A] léti af því starfi og var þá stofnuð skrifstofustjórastaða hjá Vitastofnun, sem hann fór í. Nú er reynsla komin á þessa skipan og hefur komið í ljós að ekki er þörf fyrir þetta starf. Því er lagt til að það verði lagt niður. [A] er fimmtugur og hefur starfað hjá stofnuninni í 24 ár.

...

Hér með er þess farið á leit við ráðuneytið, að það samþykki þessar tillögur og sjái um uppsagnirnar eftir því sem við á. Þá er óskað eftir ráðleggingum um hvernig skuli staðið að þeim uppsögnum, sem fellur í minn hlut að framkvæma, þannig að löglega verði að öllu staðið og umrætt starfsfólk fái notið þeirra fyllstu réttinda sem við á í tilviki sem þessu.“

Með bréfi til samgönguráðherra 20. nóvember 1992 ítrekaði vita- og hafnamálastjóri fyrri ósk sína, er snerti „fækkun starfsfólks hjá stofnunum vita- og hafnamála“. Í bréfinu segir:

„Þann 11. júní 1991 ritaði ég samgönguráðuneytinu bréf um þetta sama málefni, þar sem lagt var til að 5 stöður yrðu lagðar niður þannig að rekstrarkostnaður myndi lækka til frambúðar sem því næmi. Í framhaldi af því voru stöður vitavarða á Malarrífi og Kambanesi lagðar niður um síðustu áramót og samkomulag varð um starfslok skrifstofumanns á aðalskrifstofu.

Hér með ítreka ég tillögu mína um að málinu verði fylgt til enda með því að leggja niður þær 2 stöður, sem enn hefur ekki verið tekin afstaða til. Þar er átt við stöðu skrifstofustjóra hjá Vitastofnun, sem [A] gegnir . . .

Rökstuðning fyrir tillögum er að finna í bréfinu frá 11. júní 1991 og á hann enn frekar við nú en þá, þar sem þróun starfseminnar heldur áfram á sömu braut og undanfarin ár.

Lögð er áhersla á að tillögur þessar verði samþykktar og þeim hrundið í framkvæmd ekki síðar en um næstu áramót.“

Með bréfi samgönguráðuneytisins 28. desember 1992 tilkynnti ráðuneytið A þá ákvörðun sína, að leggja niður starf það, er hann hafði gegnt. Í bréfinu segir:

„Samkvæmt tillögu vita- og hafnamálastjóra hefur ráðuneytið ákveðið að starf það sem þér gegnið, starf skrifstofustjóra Vitastofnunar, verði lagt niður frá og með 1. janúar 1993.

Í samræmi við 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins verða yður greidd þau föstu laun sem starfi yðar fylgja, í samræmi við þjónustualdur yðar hjá ríkinu eða í 12 mánuði.

Ráðuneytið þakkar yður störf yðar í þágu Vita- og hafnarmálastofnunar.“

A svaraði bréfi ráðuneytisins með bréfi, dags. 30. desember 1992. Í bréfinu lýsti A þeirri skoðun sinni, að hann gegndi enn þeirri stöðu, sem hann hefði verið skipaður til að gegna. Óskaði hann jafnframt eftir því, að samgönguráðherra tæki af öll tvímæli um það, hvort verið væri „ . . . að leggja niður stöðu skrifstofustjóra Vita- og Hafnamálastofnunar“. Hinn 21. janúar 1993 ritaði A samgönguráðuneytinu á ný bréf. Í bréfi sínu rakti A helstu málavexti. Kvaðst hann hafa gegnt þeim störfum, sem fyrir hann hefðu verið lögð. Á hinn bóginn hefði hann og vita- og hafnarmálastjóra greint á um val á bókhaldskerfi fyrir stofnanirnar og í framhaldi af breytingum á bókhaldinu hefði verið ráðinn viðskiptafræðingur til að sjá um það.

Með bréfi, dags. 30. janúar 1993, sendi A samgönguráðherra minnispunkta sína, er hann hafði tekið saman í tilefni af fundi þeirra 21. janúar 1993, en á þeim fundi afhenti A framangreint bréf. Með bréfum, dags. 17. febrúar og 31. mars 1993, ítrekaði A ósk um svör við bréfum sínum.

Með bréfi, dags. 2. apríl 1993, svaraði samgönguráðuneytið bréfum A. Í bréfi ráðuneytisins sagði meðal annars:

„Eins og yður er kunnugt ritaði ráðuneytið yður bréf dags. 28. des. sl., þar sem yður var tilkynnt að ráðuneytið hefði ákveðið að starf skrifstofustjóra Vitastofnunar yrði lagt niður frá og með 1. janúar 1993. Jafnframt því að þakka yður störf í þágu Vita- og Hafnarmálastofnunar var tilkynnt um greiðslu biðlauna í 12 mánuði. Í framhaldi af þessu bréfi var Vita- og hafnarmálastjóra tilkynnt ákvörðun ráðuneytisins með bréfi dags. 29. desember sl. og Starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis með bréfum dags. 4. janúar og 25. janúar sl. Ákvörðun ráðuneytisins um að leggja niður stöðu skrifstofustjóra Vitastofnunar byggði á bréfum frá Vita- og hafnarmálastjóra frá 20. nóvember og 11. júní 1992, þar sem borin er fram sú tillaga að starf yðar verði lagt niður þar sem reynslan sýni að stofnunin hafi ekki þörf fyrir þetta starf.

Af gögnum málsins verður ekki annað séð en að síðla árs 1989 hafi orðið að samkomulagi að þér létuð af starfi skrifstofustjóra Vita- og Hafnarmálastofnunar ríkisins og tækjuð við nýju starfi skrifstofustjóra hjá Vitastofnun. Þessi breytta skipan var ákveðin í samræði við yður og með fullu samþykki. Í þessu sambandi vill ráðuneytið benda á ákvæði 33. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 38/1954, en þar er kveðið á um að starfsmanni sé skylt að hlíta þeim breytingum á störfum sínum, sem yfirmaður ákveður, enda hafi breytingin ekki áhrif til skerðingar á launakjörum hans og réttindum. Með bréfi ráðuneytisins dags. 3. október 1989 heimilaði ráðuneytið að stöðuheimild yðar yrði flutt á fjárlagalið Vitastofnunar Íslands.

Ráðuneytið lítur svo á með hliðsjón af ofanrituðu að það hafi með bréfi sínu dags. 28. des. sl. tekið ákvörðun um að leggja niður stöðu þá sem þér hafið gegnt og telur ekki efni til að málið verði kannað betur eða að til þess ætlaðar stofnanir kanni það, eins og þér hafið óskað eftir. Ráðuneytið hefur haft frumkvæði að því að athuga möguleika á að finna starf fyrir yður hjá stofnunum sem undir ráðuneytið heyra, en enn sem komið er hefur það ekki borið árangur.“

IV.

Með bréfi, dags. 24. febrúar 1993, óskaði ég eftir því, sbr. 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 fram kæmi í skýringum ráðuneytisins, á hvaða lagasjónarmiðum ákvörðun ráðuneytisins um að leggja niður stöðu A hefði verið byggð.

Skýringar samgönguráðuneytisins bárust mér með bréfi þess 7. apríl 1993.

Ég ritaði samgönguráðuneytinu að nýju bréf, dags. 1. júní 1993, þar sem ég óskaði nánari upplýsinga um eftirtalin atriði:

- „1) Í hverju verkefni [A] hafi verið fólgin sem skrifstofustjóra Vitastofnunar Íslands og hvort til hafi verið lýsing á því starfi.
- 2) Hvað verði um þau verkefni, sem [A] hafi haft með höndum.
- 3) Hverjar séu nánari skýringar á því, að ekki er þörf fyrir umrætt starf.“

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 15. júní 1993.

Ég ritaði samgönguráðuneytinu að nýju bréf, dags. 10. febrúar 1994, og óskaði eftirfarandi upplýsinga:

- „1. . . . hvort staða skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar hafi verið lögð niður. Ef svo er ekki, óska ég upplýst:
 - a) Hverjir hafi sinnt þeim verkefnum, sem fylgdu stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar, frá því [A] tók við þeim verkefnum, sem fylgdu starfi skrifstofustjóra Vitastofnunar, og hvernig ráðningu þessara manna hafi verið háttað.
 - b) Ef annar en [A] hefur verið skipaður, settur eða ráðinn í stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar, er óskað upplýsinga um það, hvenær það hafi gerst og með hvaða hætti staðan hafi verið auglýst.
2. Upplýsinga um það, hvenær og með hvaða hætti var stofnað til stöðu skrifstofustjóra Vitastofnunar. Ennfremur hvort sú staða var auglýst, áður en [A] tók við þeim verkefnum, sem henni fylgdu. Ef svo var ekki, óska ég skýringa á því að það var ekki gert.
3. Upplýsinga um það, hver hafi nákvæmlega verið þau verkefni, sem fylgdu starfi skrifstofustjóra Vitastofnunar og hvort mannaforráð hafi fylgt þeirri stöðu. Ef um undirmenn skrifstofustjóra Vitastofnunar var að ræða, óska ég upplýsinga um:
 - a) Undir hvern þeir heyri nú og hver fari með þau mannaforráð.
 - b) Hverjir séu aðrir starfsmenn Vitastofnunar og hver séu verkefni þeirra.
 - c) Hver fari nú með skrifstofustjórn Vitastofnunar.“

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 21. febrúar 1994. Var þar vísað til minnisblaðs frá Vita- og hafnamálastofnun, dags. sama dag. Í því koma eftirfarandi svör fram:

„Spurning 1

[J], viðskiptafræðingur, hefur sinnt starfi skrifstofustjóra Vita- og hafnamálaskrifstofunnar frá því 1. nóvember 1989. Fyrir 1/11 til 31/12 1989 var gerður við hana samningur vegna vinnu í afleysingum. Fyrir tímabilið 1/1 til 31/12 1990 var gerður tímabundinn samningur. Staðan var auglýst í Lögbirtingablaðinu í september 1990 og sótti [J] um. Með bréfi dags. 6. nóvember 1990 heimilaði samgönguráðuneytið að [J] yrði ráðinn í stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálaskrifstofunnar. Þann 15. nóvember 1990 undirritaði hún ráðningarsamning við stofnunina. Sá samningur öðlaðist gildi 1/1 1991 og hefur verið í gildi síðan.

Spurning 2

Haustið 1989 varð að samkomulagi milli stofnunarinnar, samgönguráðuneytisins og [A], að hann tæki við nýjum verkefnum hjá stofnuninni en léti jafnframt af starfi

skrifstofustjóra Vita- og hafnamálaskrifstofunnar. Nýja starfið, skrifstofustjóri Vita- stofnunar, var því ekki auglýst en [A] tók við því 1. nóvember 1989.

Spurning 3

Með bréfi til ráðuneytisins dagsettu 14. júní 1993 var gerð grein fyrir þeim verkefnum, sem fylgdu starfi skrifstofustjóra Vitastofnunar. Mannaforráð fylgdu ekki stöðunni.“

Athugasemdir A við svar ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 3. mars 1994.

Hinn 13. desember 1994 ritaði ég samgönguráðherra enn á ný bréf. Svör samgöngu- ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 5. maí 1995, og fylgdi bréfinu umsögn vita- og hafnamálastjóra, dags. 21. desember 1994, þar sem greint var frá málavöxtum frá sjónar- hóli vita- og hafnamálastjóra. Með bréfi, dags. 12. maí 1995, gaf ég A færi á að gera at- hugasemdir við framangreint bréf samgönguráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 17. maí 1995.

Hinn 8. júní 1995 hélt ég síðan fund með vita- og hafnamálastjóra og tveimur starfs- mönnum samgönguráðuneytisins.

V.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 12. júlí 1995, segir:

„Breyting á verklagi stjórnvalda, skipulagi starfs 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 íþyngjandi í garð starfsmanna frek- rar en nauðsyn ber til. Þó að stjórnvöld hafi töluvert svigrúm til þess að ákveða, til hvaða ráðstafana skuli gripið í tilefni af endurskipulagningu hjá hinu opinbera eða öðrum breyt- ingum, eru því þó ákveðin takmörk sett, hvaða breytingum ríkisstarfsmönnum er skylt að sæta. Það fer eftir eðli og umfangi þeirra breytinga, sem gerðar eru á starfi ríkisstarfs- manns, hvaða skorður réttarreglur setja stjórnvöldum við slíkar breytingar.

Samkvæmt 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er rík- isstarfsmanni skylt að hlíta lögmaeltum *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 einkis í af embættistekjum sínum. Veita skal þeim kost á að velja um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmaeltum eftirlaun- um eða lögmaeltum ellistyrk. Sérreglur gilda um umboðsstarfalausa dómara, sbr. 61. gr. stjórnarskrárinnar. Fræðimenn hafa talið, að samskonar 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, 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.

VI.

1.

Fyrir liggur í gögnum málsins, að hinn 26. nóvember 1975 skipaði samgönguráðherra A í stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar ríkisins frá 1. desember 1975 að telja. Óumdeilt er að þessi staða hefur ekki verið lögð niður, heldur einungis staða skrif- stofustjóra Vitastofnunar.

Þegar starfsmaður er skipaður í stöðu, þá ber að líta svo á, sbr. 4. gr. laga nr. 38/1954,

um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að hann skuli gegna stöðunni, þar til eitthvert eftirgreindra atriða kemur til:

- „1. að hann brýtur af sér í starfinu, svo að honum beri að víkja úr því;
2. að hann fullnægir ekki skilyrðum 3. gr. laga þessara;
3. að hann fær lausn skv. eigin beiðni;
4. að hann hefur náð hámarksaldri, sbr. 13. gr.;
5. að hann flyst í aðra stöðu hjá ríkinu;
6. að skipunartími hans skv. tímabundnu skipunarbréfi er runninn út;
7. að staðan er lögð niður, sbr. 14. gr.“

Í athugasemdum við 4. gr. í greinargerð frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954, segir m.a. svo:

„Hér eru greindar ástæður til þess, að opinber starfsmaður láti af starfi. Byggist frv. á þeirri meginreglu, að opinber starfsmaður skuli eigi víkja úr stöðu, nema hann hafi brotið af sér, eða önnur þau atvik liggja til er í 2.–[7.] lið þessarar greinar segir.“ (Alþt. 1953, A-deild, bls. 420.)

Af hálfu A er á það bent, að óumdeilt sé að hann hafi verið skipaður í stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar ríkisins hinn 26. nóvember 1975. Engar þær ástæður, sem taldar séu upp í 1.–7. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954, hafi átt við hann. Hafi hann því gegnt stöðu skrifstofustjóra Hafna- og vitamálastofnunar allt þar til honum hafi með ólögmatum hætti verið gert að hætta störfum hinn 1. janúar 1993. A, telur, að hann hafi ekki verið fluttur úr stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar ríkisins í stöðu skrifstofustjóra Vitamálastofnunar, enda hafi hann hvorki gefið samþykki sitt til þess né hann verið skipaður í þá stöðu. A telur, að þær breytingar, sem gerðar hafi verið í október 1989, hafi einungis verið breytingar á þeim störfum, er undir stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnun ríkisins féllu, sbr. 33. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. Lagagreinin hljóðar svo:

„Skylt er starfsmanni að hlíta breytingum lögum samkvæmt á störfum hans og verkahring frá því, er hann tók við starfi, enda hafi breytingin ekki áhrif til skerðingar á launakjörum hans eða réttindum. Sama er um breytingar, er yfirmaður ákveður, en þeirri ákvörðun má skjóta til ráðherra.“

Af hálfu samgönguráðuneytisins er því aftur á móti haldið fram, að A hafi verið fluttur úr stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar ríkisins í stöðu skrifstofustjóra Vitamálastofnunar með hans samþykki í októbermánuði árið 1989. Um þremur árum síðar hafi samgönguráðuneytið síðan tekið ákvörðun um að leggja niður stöðu skrifstofustjóra Vitamálastofnunar frá 1. janúar 1993 að telja.

Eins og mál þetta er vaxið, ræðst úrlausn þess m.a. af því, hvort A hafi verið löglega fluttur yfir í stöðu skrifstofustjóra Vitamálastofnunar, er lögð var niður hinn 1. janúar 1993 að sögn samgönguráðuneytisins.

2.

Af gögnum málsins verður ráðið, að ágreiningur hafi verið á milli A og vita- og hafnamálastjóra fyrri hluta árs 1989. Deilt hafi verið um, hvaða bókhaldskerfi skyldi notað hjá Hafna- og vitamálastofnun ríkisins. Hafi A óskað eftir því að nota BÁR, Bókhalds- og áætlanagerfi ríkisins, en vita- og hafnamálastjóri ákveðið að nota bókhaldskerfið

STÓLPA, úr því sem komið væri, eins og nánar greinir í umsögn hans, sem fram kemur í IV. kafla hér að framan. Í framhaldi af þessum ágreiningi hafi síðan verið haldinn fundur í samgönguráðuneytinu 18. apríl 1989, en á þeim fundi hafi verið, auk A, tveir starfsmenn samgönguráðuneytisins og vita- og hafnamálastjóri. Í minnispunktum frá fundi þessum, sem A skráði 26. apríl 1989 og sendi . . . samgönguráðherra sama dag, kemur fram, að fundurinn hafi verið haldinn að ósk A og vita- og hafnamálastjóra „vegna tillagna [vita- og hafnamálastjóra] um breytingar á starfsverkefnum [A]“. Þá kemur fram, að vita- og hafnamálastjóri hafi sett fram fjórar tillögur um breytingu á störfum A. Fram kemur, að vita- og hafnamálastjóri hafi fengið bréf frá ríkisendurskoðun um bókhaldsmál. Í framhaldi af því hafi hann fengið B til að endurskipuleggja bókhaldið. Vita- og hafnamálastjóri hafi aftur á móti talið, að A hefði ekki geta unnið með B og hefði hann því sjálfur orðið að taka málin í sínar hendur. Það væri þetta vandamál með bókhaldið, sem þyrfti að leysa, og „því væri nauðsynlegt að breyta starfssviði“ A. Fram kemur að á þessum fundi hafi verið rætt um málið, en engar ákvarðanir teknar.

Í bréfi A til mín, dags. 17. maí 1995, lýsir hann málsatvikum svo:

„Framhald þessa varð síðan um haustið að loknu sumarleyfi þá ræddi [vita- og hafnamálastjóri] við mig um að hann vildi að ég hætti afskiptum af bókhaldsmálum stofnunarinnar, og einnig afskiptum af hafnamálum, sæi eingöngu um skrifstofustjórn fyrir Vitastofnun. Vegna þessa fór ég ásamt [vita- og hafnamálastjóra] á fund [. . .], ráðuneytisstjóra, þar sem þessi mál voru rædd, ég staðfesti að samkvæmt skipunarbréfi þá væri ég skrifstofustjóri Vitastofnunar Íslands og Hafnamálastofnunar ríkisins – Vita- og hafnamálaskrifstofunnar – sameiginleg fyrir báðar stofnanirnar, þannig að ég hefði ekkert við það að athuga þótt bókhaldsmál væru falin öðrum starfsmanni ég myndi sinna þeim störfum sem mér væru falin sem skrifstofustjóri jafnt fyrir Vita- stofnun sem önnur verkefni sem tilheyrðu skrifstofustjórastöðunni, og ef óskað væri eftir að verkefnin væru aðallega fyrir Vitastofnun myndi ég að sjálfsögðu sinna þeim störfum þar sem ég hefði ávallt litið svo á að ég gegndi skrifstofustjórastarfi fyrir Vitastofnun, engin breyting yrði þar á og vísaði þar til skipunarbréfs í stöðu skrifstofustjóra og erindisbréfs sem fyrri skrifstofustjóri hafði fengið um starfið sem ég hafði tekið að mér.

Í bréfi ráðuneytisins frá 3. október 1989 er hvergi minnst á nýtt starf aðeins tekið fram að staðan væri flutt á milli fjárlaganúmera sem fjárveitingar stofnunarinnar eru merktar á fjárlögum.

Vegna þessa taldi ég ekki þörf á að mótmæla, þar sem skipunarbréf var óbreytt. Hvergi kom fram af hálfu ráðuneytisins að um nýtt starf væri að ræða, á launaseðlum var stöðuheiti óbreytt- deildarviðskiptafræðingur – engin formleg bréf um nýja stöðu voru send til mín.

Það kom mér því á óvart þegar mér var tilkynnt án nokkurs fyrirvara um niðurlagningu stöðu sem ég taldi mig ekki gegna og ritaði ég því ráðherra bréf þann 30. des. 1992 til að fá það staðfest að verið væri að leggja niður stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnarmálastofnunar, þ.e. þá stöðu sem skipunarbréf dags. 26. nóv. 1975 og ég gegndi að því er ég best vissi.“

Ég skil skýringar samgönguráðuneytisins svo, að því sé haldið fram, að á fundi þeim, sem haldinn var í samgönguráðuneytinu, og minnst er á í framangreindu bréfi A, hafi A veitt samþykki sitt til flutnings yfir í nýtt starf, stöðu skrifstofustjóra Vitastofnunar. Engin gögn eru til frá þessum fundi. Þá liggja engin gögn fyrir um samþykki A vegna nefnds tilflutnings. Af bréfi vita- og hafnamálastjóra til samgönguráðuneytisins, dags. 27. september 1989, virðist sem hann hafi talið, að um tilflutning á A væri að ræða. Óumdeilt er hins

vegar, að það var einungis ráðherra, sem var bær að lögum að flytja A til í starfi. Eins og nánar verður komið að hér á eftir, verður ekki ráðið á óyggjandi hátt af bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 3. október 1989, að A hafi verið fluttur til í starfi, en í bréfinu var einungis veitt heimild til þess að færa stöðuheimild A á milli fjárlagaliða. Þá er til þess að líta, að samgönguráðuneytið hefur í skýringum sínum til A og í bréfi til mín vísað til 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, máli sínu til stuðnings, en þar er, eins og áður er fram komið, aðeins fjallað um breytingu á verkefnum, sem undir starf heyra.

3.

Eins og áður getur, telur A, að hann hafi ekki verið fluttur úr stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar ríkisins í stöðu skrifstofustjóra Vitamálastofnunar, heldur hafi yfirmaður hans einungis gert breytingar á þeim verkefnum sem undir stöðu hans féllu, sbr. 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þannig hafi þau verkefni, er lutu að bókhaldinu, verið frá honum tekin, en honum verið falin aukin verkefni á sviði vitamála. Af hálfu samgönguráðuneytisins er því aftur á móti haldið fram, að A hafi verið fluttur með hans samþykki í nýja stöðu skrifstofustjóra Vitamálastofnunar. Hvað sem líður þessum ágreiningi um málsatvik, er þó ljóst, að ekki var aflað samþykkis ráðninganefndar fyrir hinni „nýju“ stöðu skrifstofustjóra Vitamálastofnunar, sbr. 6. gr. laga nr. 97/1974, um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana, sem samgönguráðuneytið kveðst hafa flutt A í. Af hálfu samgönguráðuneytisins er viðurkennt, að A hafi ekki verið veittur kostur á að kjósa um starfsskipti eða lausn úr starfi með lögmaletum eftirlaunum. Einnig er viðurkennt, að honum hafi heldur ekki verið leiðbeint um þessar réttarreglur.

Þá ber sérstaklega að hafa í huga, að samgönguráðuneytið hefur ekki lagt fram nein gögn til stuðnings þeirri staðhæfingu sinni, að A hafi samþykkt nefndan tilflutning í starfi. A hefur mótmælt því, að hann hafi verið fluttur til í starfi svo og að hann hafi veitt samþykki sitt til slíks tilflutnings. Í bréfi mínu til samgönguráðuneytisins, dags. 13. desember 1994, óskaði ég upplýsinga um, hvort fyrir lægi skriflegur gerningur í tilefni af umræddum tilflutningi. Engin óyggjandi gögn liggja fyrir um, að tekin hafi verið stjórnvaldsákvörðun um tilflutning A úr stöðu skrifstofustjóra Hafna- og vitamálastofnunar ríkisins, sbr. 5. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954, í stöðu skrifstofustjóra Vitamálastofnunar, eða að slík ákvörðun hafi verið birt A, þrátt fyrir þá grundvallarreglu stjórnsýsluréttarins, að stjórnvöldum beri að sjá til þess, að jafnan liggi fyrir í gögnum þeirra, hvaða afgreiðslu stjórnsýslumál hafa endanlega fengið hjá þeim. Þá er upplýst, að ekki var gerður skriflegur samningur við A um stöðu skrifstofustjóra Vitamálastofnunar í samræmi við ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga nr. 97/1974, um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana.

Samgönguráðuneytið hefur bent á bréf sitt frá 3. október 1989 því til stuðnings, að A hafi verið fluttur til í starfi, en með bréfinu var stöðuheimild A flutt frá fjárlagalið 10-331 (Vita- og hafnamálastofnan) yfir á fjárlagalið 10-332 (Vitastofnun Íslands).

Af bréfinu þykir mega draga þá ályktun, að ekki hafi verið um nýja stöðuheimild að ræða, heldur stöðuheimild skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar ríkisins. Í breytingunni fólst því að eftirleiðis skyldu launagreiðslur vegna þeirrar stöðu koma af fjárlagalið 10-332 í stað 10-331, en þeir eru meðal þeirra fjárlagaliða, sem falla til Vita- og hafnamálastofnunar ríkisins. Telja verður, að ákvörðun um það, af hvaða fjárlagalið greiðslur vegna tiltekinna stöðu skuli koma, geti ekki ein og sér haft í för með sér flutning ríkisstarfsmanns úr einni stöðu í aðra. Til þess þurfti sérstaka stjórnvaldsákvörðun um tilflutning ríkisstarfsmanns, sem aðeins varð tekin að undangenginni lögmalettri málsmeðferð og að uppfylltum ákveðnum efnisskilyrðum.

Ákvörðun um skipun, setningu eða ráðningu ríkisstarfsmanns telst til þeirra stjórn-

valdsákvörðana, sem ríkar kröfur eru gerðar um, að séu ótvíræðar að efni til. Af þeim sökum verða slíkar ákvarðanir almennt ekki bundnar skilyrðum. Stafar þetta meðal annars af tilliti til réttaröryggis þess starfsmanns, sem slík ákvörðun varðar beint, svo og annarra, sem verða að taka tillit til efnis slíkra ákvarðana í athöfnum sínum. Skiptir því miklu að ótvírætt sé, hvenær slíkar stjórnvaldsákvörðanir eru teknar, hvert efni þeirra sé svo og hvenær efni þeirra er breytt eða það fellt niður. Verður að telja, að ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga nr. 97/1974, um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana, og 4. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, séu meðal annars byggð á þessum lagaviðhorfum.

Óumdeilt er, að A var skipaður af samgönguráðherra í stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar ríkisins frá 1. desember 1975 að telja. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 38/1954 ber að líta svo á, að skipaður ríkisstarfsmaður skuli gegna stöðu sinni, þar til eitthvert þeirra atriða kemur til, sem getið er um í 1.–7. tölul. greinarinnar. Af þeim gögnum, sem samgönguráðuneytið hefur lagt fyrir mig, og þeim skýrslum, sem aflað hefur verið við könnun þessa máls, verður ekki talið, að samgönguráðuneytið hafi sýnt fram á, að A hafi á löglegan og bindandi hátt verið fluttur úr starfi skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar ríkisins í starf skrifstofustjóra Vitastofnunar, sem samgönguráðuneytið kveðst hafa lagt niður. Af þessum sökum verður óhjákvæmilega að telja, að ákvörðun samgönguráðuneytisins frá 28. desember 1992 um starfslok A hafi ekki byggst á lögmætum grundvelli.

VII.

Eins og nánar greinir hér að framan, er það niðurstaða mín, að ákvörðun samgönguráðuneytisins frá 28. desember 1992 um starfslok A hafi ekki byggst á lögmætum grundvelli. Það eru tilmæli mín til samgönguráðuneytisins, að það taki mál A til meðferðar á ný, komi fram ósk um það frá honum, og taki þá til sérstakrar athugunar, hvernig hlutur hans verður réttur.“

VIII.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við samgönguráðherra, að upplýst yrði, hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Í svari samgönguráðuneytisins, dags. 7. mars 1996, segir:

„Með bréfi dags. 19. júlí sl. barst ráðuneytinu erindi frá [A]. Í framhaldi af því hafa orðið bréfaskipti á milli samgönguráðuneytis og embættis ríkislögmans og fylgja þau hjálögð. Eins og sjá má af þeim gögnum hefur verið gerð ákveðin tillaga um að ljúka málinu. Samkvæmt upplýsingum frá embætti ríkislögmans liggur ekki fyrir endanleg niðurstaða í málinu.“

16.5.

Opinberir starfsmenn. Niðurlagning stöðu. Riftun starfssamnings. Aukastörf. Meðalhófsregla. (Mál nr. 858/1993)

A kvartaði yfir því, að landbúnaðarráðuneytið hefði staðfest riftun Skógræktar ríkisins á ráðningarsamningi hans. A hafði verið skipaður í stöðu sérfræðings við rannsóknarstöð Skógræktar ríkisins, en hafði síðar verið fluttur í starf „aðstodarmanns“ samkvæmt sérstökum samningi. Leit A á samning þennan sem starfslokasamning, sem gilda ætti til 30. júní 1995, er A gæti hafið töku lífeyris. Hinn 30. desember 1991 tilkynnti skógræktarstjóri A, að staða hans samkvæmt ráðningarsamningi þessum yrði lögð niður frá og með 1. janúar 1992.

Í skýringum ráðuneytisins til umboðsmanns kom fram, að samningi við A hefði verið rift vegna brostinna forsendna. Umboðsmaður taldi aðfinnsluvert, að skýringar stjórnvalda voru á reiki um það, á hvaða lagagrundvelli starfslok A voru byggð. Benti umboðsmaður á, að ólíkar réttarreglur giltu um riftun samnings annars vegar og niðurlagningu stöðu hins vegar. Lagagrundvöllur ákvörðunar yrði að liggja fyrir áður en stjórnvaldsákvörðun væri tekin, svo að ljóst væri á hvaða sjónarmiðum heimilt væri að byggja á. Við úrlausn á kvörtun A, lagði umboðsmaður til grundvallar skýringar ráðuneytisins, að samningi við A hefði verið rift.

Riftunarástæður voru tilgreindar þær, að A hefði tekið við öðru starfi og forsendur samnings hans við Skógrækt ríkisins hefðu því brostið. Umboðsmaður benti á, að þótt markmiðið með samninginum hefði verið að tryggja að A tapaði ekki lífeyrisréttindum í Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins, hefði ekki verið um það rætt eða samið að það ætti að skerða möguleika A til að taka að sér aukastörf í samræmi við meginreglu 34. gr. laga nr. 38/1954, eða afla sér aukinna lífeyrisréttinda. Umboðsmaður taldi, að svo íþyngjandi skilyrði myndu A ekki, nema með skýrum og ótvíræðum samningi eða sérstöku ákvæði í lögum. Þar sem ekki var fram komið að A hefði vitað eða mátt vita, að þetta væri ákvörðunarástæða af hálfu ríkisins, varð riftun samningsins ekki byggð á þessari ástæðu.

Umboðsmaður rakti ákvæði 34. gr. starfsmannalaga um heimild ríkisstarfsmanna til að taka að sér aukastörf. Fram kom að A hefði ekki tilkynnt veitingarvaldshafa um fyrirhuguð aukastörf, svo sem rétt hefði verið. Sú vanræksla gat hins vegar ekki leitt til fyrirvaralausrar riftunar á samningnum, heldur bar veitingarvaldshafa að setja A ákveðinn frest til að láta af aukastarfinu, ef það samrýmdist ekki þjónustu hans í þágu ríkisins. Rakti umboðsmaður þau sjónarmið sem taka ætti tillit til við mat á því hvort aukastörf teldust ósamrýmanleg stöðu ríkisstarfsmanns, og benti m.a. á, að veitingarvaldshafa bæri að gæta hófs og beita ekki 34. gr. starfsmannalaga, um algert bann við aukastarfi, nema ekki væri unnt að nota önnur vægari úrræði.

Með tilliti til framangreindra sjónarmiða, aðdraganda að gerð samnings Skógræktar ríkisins við A, og því, hversu sérstæður samningurinn var, taldi umboðsmaður að ekki hefði verið sýnt fram á að riftun hefði verið heimil. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins, að það tæki málið til meðferðar að nýju, ef A óskaði eftir því, og tæki þá mið af framangreindum sjónarmiðum.

I.

Hinn 17. ágúst 1993 leitaði til mín A og kvartaði yfir þeirri úrlausn landbúnaðarráðuneytisins, að staðfesta þá ákvörðun skógræktarstjóra ríkisins frá 30. desember 1991, að rifta samningi um starfslok hans hjá Skógrækt ríkisins.

II.

Í máli A kom fram, að hann hóf störf hjá Skógrækt ríkisins í september 1959 og vann þar í röskt ár, aðallega við uppmælingu og kortagerð. Í ágúst 1975 kom A síðan aftur til starfa hjá Skógrækt ríkisins, en hann var þá ráðinn í stöðu sérfræðings við rannsóknarstöðina á M. Hinn 25. maí 1976 var hann síðan skipaður til þess að gegna umræddri stöðu.

Í kvörtun A var því lýst, að á fyrri hluta ársins 1988 hafi komið upp deilur á milli hans annars vegar og tveggja nafngreindra starfsmanna hins vegar. Í framhaldi af því hafi honum verið hótad uppsögn úr starfi vegna meintra mistaka í starfi. Til þess hafi þó ekki komið, enda hafi honum aldrei verið veitt áminning og umræddar ásakanir verið órökstuddar. Hafi hann þá leitað aðstoðar stéttarfélags síns, BHMR. Eftir viðræður um málið við fyrirsvarsmenn Skógræktar ríkisins og starfsmann BHMR hafi hann með semingi fallist á tilflutning úr starfi skógræðings yfir í starf „aðstoðarmanns“, þó það hafi haft í för

með sér umtalsverða lækkun í launum, eða niður í kr. 55.157 á mánuði. Hafi verið ætlunin að fela honum afmörkuð verkefni, m.a. í V, sem hann gæti unnið í frjálsum vinnutíma. Hafi þessi tillaga verið honum að skapi og hann því gengið til samninga, en með samningnum hafi átt að vera tryggt, að hann gegndi starfi „aðstoðarmanns“ til 30. júní 1995, þegar hann hæfi töku lífeyris hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. Hafi þessi samningur verið starfslokasamningur, sem hafi átt að tryggja honum starf, þar til hann hæfi töku lífeyris hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins.

Í gögnum málsins liggur fyrir, að hinn 4. júlí 1988 undirritaði A ráðningarsamning, þar sem hann var ráðinn sem „aðstoðarmaður“. Samkvæmt samningnum átti starf að hefjast hinn 1. ágúst 1988 og ljúka hinn 30. júní 1995. Í ráðningarsamningnum segir m.a. svo:

„Við gildistöku samnings þessa, fellur niður skipun launþega í starf sérfræðings við Rannsóknastöð Skógræktar ríkisins á [M], sbr. bréf landbúnaðarráðherra frá 25. maí 1976. Í samræmi við samning þennan, verður launþega sett starfslýsing.“

Vottar að samningi þessum eru þeir B, framkvæmdastjóri BHMR, og J, starfsmaður landbúnaðarráðuneytisins. Í gögnum málsins liggur fyrir, að G kom að gerð umrædds samnings f.h. Skógræktar ríkisins.

Hinn 30. desember 1991 ritaði skógræktarstjóri, A svohljóðandi bréf:

„Hér með er yður tilkynnt að starf það sem þér voruð ráðnir til að gegna skv. ráðningarsamningi yðar við Skógrækt ríkisins frá 14. júlí 1988 er lagt niður frá og með 1. jan. 1992.

Yður verða greidd laun skv. ráðningarsamningnum fyrir mánuðina janúar, febrúar og mars 1992.“

Að sögn A sýndi hann B, framkvæmdastjóra BHMR, umrætt bréf, og kvað hann B hafa reynt að ná fram leiðréttingu mála. Haustið 1992 hefði B tjáð honum, að hann hefði fengið framlengingu launa í tólf mánuði, en ekki komist lengra þrátt fyrir margvísleg fundarhöld. Hefði B sagt fulltrúum landbúnaðarráðuneytisins og Skógræktar ríkisins, að A myndi aldrei sætta sig við þessi málalok.

Fyrir liggja yfirlýsingar þeirra B og G um málið, en þeir áttu báðir þátt í gerð samningsins frá 4. júlí 1988 eins og áður segir. Yfirlýsing B, dags. 4. júlí 1992, er svohljóðandi:

„[A], sem er félagsmaður í Félagi íslenskra náttúrufræðinga, starfaði til margra ára sem sérfræðingur við Skógrækt ríkisins. Upphaflega ráðning hans var á þeim tíma þegar óumdeilt var að fastraráðnir ríkisstarfsmenn væru æviráðnir.

Hinn 4. júlí 1988 var gengið frá samkomulagi milli [A] og Skógræktar ríkisins með vitund og vilja landbúnaðarráðuneytisins sem fólst í því að [A] lét af upphaflegu starfi en gegndi öðru og lægra launuðu starfi frá sama tíma til þess dags, er hann hæfi töku lífeyris, þ.e. 30. júní 1995. Þetta samkomulag grundvallaðist m.a. á því að [A] myndi ekki tapa réttindum í Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins, þótt hann léti af sínu upphaflega starfi. Til þess að staðfesta þennan gerning af hálfu landbúnaðarráðuneytis og stéttarfélags [A] var nýr ráðningarsamningur hans sérstaklega vottaður af [J] í landbúnaðarráðuneyti og undirrituðum og var með þessari áritun skilið að [A] myndi starfa hjá Skógrækt ríkisins óslitið út ráðningartímann.

Ég vil því lýsa yfir að ég tel að Skógrækt ríkisins og landbúnaðarráðuneytið hafi með uppsögn á [A] dags. 29. desember 1991 rofið það samkomulag sem gert var 4. júlí 1988 við hann og vottfest af mér f.h. Félagi íslenskra náttúrufræðinga og [J] af hálfu landbúnaðarráðuneytis.“

Yfirlýsing G, dags. 23. febrúar 1993, hljóðar svo:

„Þann 4. júlí 1988 var undirritaður vinnusamningur (sem nú heitir ráðningarsamningur ríkisstarfsmanns) milli [A] annars vegar og Skógræktar ríkisins, landbúnaðarráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins hins vegar.

Þegar þess var farið á leit við [A] að hann hætti störfum hjá Skógrækt ríkisins, var úr vöndu að ráða. Maðurinn var skipaður sérfræðingur við Rannsóknastöð Skógræktar ríkisins á [M] og hafði aldrei sætt áminningu í starfi.

Lyktir málsins urðu, að undirritaður var vinnusamningur við [A], samningur sem í raun var *starfslokasamningur*, gerður með vitund og vilja þáverandi landbúnaðarráðherra.

Í samningnum voru [A] tryggð *lágmarkslaun* kjarasamnings BSRB (SFR) til loka júní mánaðar 1995, en þá getur hann farið að hefja lífeyri hjá LSR. Þá var og tekið fram í samningnum, að starfsmanni yrði sett erindisbréf, en í því sambandi var rætt um að [A] sinni afmörkuðu verkefni í [V] á vegum [M-stöðvarinnar] og ynni það í „frjálsum vinnutíma“. Erindisbréf þetta var aldrei sett og er þar ekki við [A] að sakast.

Vera má, að starfslokasamning [A] hefði átt að gera í öðru formi en því sem gert var. Vinnusamningur varð fyrir valinu og ákvæði hans um uppsagnarfrest o.fl., breyta í engu þeirri staðreynd, að með undirritun samningsins var gert „heiðursmanna-samkomulag“ um að við samningnum yrði ekki hróflað á gildistíma hans. Þetta samkomulag hefir nú verið rofið þrátt fyrir vitneskju viðkomandi uppsagnaraðila um tilurð og tilgang samningsins.

Hér verður ekki ífundað hversvegna óskað var starfsloka [A]. Margir áttu þar hlut að máli og sumir þeirra mátt hætta á undan [A], að mati undirritaðs. Sú saga verður ekki færð í letur hér.“

Hinn 20. mars 1993 ritaði lögmaður [A] landbúnaðarráðherra bréf. Í niðurlagi þess segir m.a. svo:

„Í samræmi við góða stjórnarsýsluhætti er þess því nú farið á leit við yður [H], landbúnaðarráðherra, að á grundvelli nýrra gagna og upplýsinga verði starfslokasamningur umbj.m. virtur og hann haldi lágmarkslaunum til loka júní 1995. Að sjálf-sögðu er umbj.m. reiðubúinn að vinna við verkefni t.d. í [V]. Komist hið virðulega ráðuneyti að þeirri niðurstöðu, að haldið verði fast við boðað uppsagnarákvæði, þá er þess farið á leit, að sú ákvörðun verði rækilega rökstudd með tilvísun í þau laga-ákvæði, sem sú ákvörðun er byggð á, svo og fram komu frekar skýringar á harkalegri afgreiðslu málsins, eins og það blasir við eftir fyrirbyggjandi gögnum.“

Landbúnaðarráðuneytið svaraði bréfi lögmanns [A] með bréfi, dags. 10. maí 1993, og segir þar m.a. svo:

„Samkvæmt upplýsingum frá [. . .] skógræktarstjóra lá það fyrir að [A] hefði hafði störf hjá öðrum atvinnurekanda á því tímabili sem starfssamningur hans við Skógrækt ríkisins gildi. Við það taldi [skógræktarstjóri] allar forsendur samningsins brostnar og væri þá ekki annað fært en að segja honum upp, sem og hann gerði frá og með 1. janúar 1992.

Ráðuneytið hafði og hefur ekkert við þessa embættisfærslu skógræktarstjóra að athuga.“

III.

Hinn 30. ágúst 1993 ritaði ég landbúnaðarráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga. nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans lýsti viðhorf- um sínum til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins.

Svör landbúnaðarráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 2. desember 1993, og seg- ir þar m.a. svo:

„[A] var með bréfi landbúnaðarráðherra skipaður í stöðu sérfræðings við Rann- sóknarstöð Skógræktar ríkisins á [M] frá 1. júní 1976 að telja. Umrædd rannsóknar- stöð er sérstök deild innan Skógræktar ríkisins, sem heyrir beint undir skógræktar- stjóra, sbr. Reglur um stjórn og verksvið Rannsóknarstöðvar ríkisins á [M] nr. 290 4. júlí 1990 (áður nr. 114/1968).

Með ráðningarsamningi milli [A] og Skógræktar ríkisins, sem staðfestur var af fjármálaráðuneytinu hinn 23. ágúst 1988 var ofangreind skipun [A] í stöðu sérfræð- ings á [M] afnumin, en hann þess í stað ráðinn sem „aðstoðarmaður“ frá 1. ágúst 1988 að telja. Er sérstaklega tekið fram í ráðningasamningnum að við gildistöku samnings- ins falli niður skipun [A] í starf sérfræðings skv. áðurgreindu skipunarbréfi. Jafnframt var gert ráð fyrir því að [A] yrði sett sérstök starfslýsing, sem þó var ekki endanlega frágengin þegar ákvörðun var tekin um að segja upp þeim ráðningasamningi sem gerður hafði verið. Tekið skal fram að ráðuneytið hefur í tilefni af kvörtunabréfinu aflað upplýsinga um það hjá Skógrækt ríkisins hvort og þá með hvaða hætti var unnið að gerð slíkra starfslýsingar og fengið þær upplýsingar að hún hafi þegar á árinu 1988 legið fyrir í drögum þeim sem hér fylgja í ljósriti. Ekki var af hálfu [A] á neinn hátt gengið eftir lokafrágangi starfslýsingar, en það gat augljóslega skipt hann máli, ekki síst í ljósi þess að hann kaus að hverfa til annarra starfa.

Með bréfi dags. 30. desember 1991 sagði skógræktarstjóri umræddum ráðninga- samningi upp með þriggja mánaða fyrirvara miðað við 1. janúar 1992. Samkvæmt því voru [A] greidd laun í þrjá mánuði eða til 1. apríl. Með bréfi ráðuneytisins til starfs- mannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins dags. 10. apríl 1992 var óskað eftir því að [A] yrðu greidd „biðlaun“ í tólf mánuði frá starfslokum og þannig samtals í fimmtán mánuði frá 1. janúar 1992 að telja. Sættu umræddar greiðslur ekki athugasemdum af hálfu [A] á þeim tíma og litu Skógrækt ríkisins og ráðuneytið svo á að um ásætlanleg málalok hefði verið að ræða.

Fram kemur í kvörtunarbréfinu að [A] hafi fljótlega eftir gerð ráðningasamnings við Skógrækt ríkisins ráðið sig til starfa hjá öðrum aðila. Var það gert án vitneskju eða samráðs við skógræktarstjóra, sem við þær aðstæður taldi réttlætlanlegt að rifta þeim ráðningasamningi sem gerður hafði verið, enda væru forsendur hans augljóslega brostnar. Ráðuneytið hafnar öllum sjónarmiðum í þá veru að túlka beri umræddan ráðningasamning sem „starfslokasamning“. Þrátt fyrir að samningurinn tilgreini að ráðningu skyldi ljúka sjálfkrafa hinn 30. júní 1995 er að mati ráðuneytisins um tíma- bundinn ráðningasamning að ræða og tilgreining hans um lokadag hefur þau áhrif samkvæmt efni samningsins sjálfs að honum verður ekki sagt upp með þriggja mán- aða uppsagnarfresti. Með það m.a. í huga taldi ráðuneytið réttlætlanlegt að [A] yrðu greidd laun lengur en þrjá mánuði. Einnig kom til að framkvæmdastjóri BHMR, [B], átti fundi með aðilum málsins eins og staðfest er í kvörtunarbréfinu.

Hvað varðar þau rök sem sérstaklega eru tilgreind fyrir kvörtuninni telur ráðu- neytið rétt að taka eftirfarandi fram:

1. Ráðuneytið lítur svo [á] að þær yfirlýsingar sem til er vitnað séu á engan hátt bindandi fyrir Skógrækt ríkisins í máli þessu og hafi enga þýðingu að lögum.
2. Ráðuneytið vísar því algerlega á bug að ákvæði laga nr. 7/1936 geti átt við í

málinu, eða varði það réttarsamband sem komst á með ráðningarsamningnum frá árinu 1988.“

Með bréfi ráðuneytisins fylgdi ljósrit af drögum að starfslýsingu fyrir A og er hún þrjár blaðsíður í stærðinni A4. Í drögum þessum segir meðal annars:

„*VERKEFNI*

Aðalverkefni starfsmanns er almenn umsjón með og vinna við trjásafn Skógræktar ríkisins í [V]. Í verkefninu felst . . .

VINNUSTAÐIR OG VINNUTÍMI

Við aðalverkefni starfsmanns eru vinnustaðir tveir: Vettvangsvinna er unnin við trjásafnið í [V]; en fyrir vinnu við úrvinnslu gagna, skýrslugerðir o.þ.h., svo og geymslu fyrir áhöld, leggur starfsmaður til aðstöðu á heimili sínu gegn hluta af árlegum vinnuskyldustundum . . .

YFIRUMSJÓN VERKEFNA, TENGLS OG ÁBYRGÐ

. . . Næsti yfirmaður starfsmanns varðandi öll störf hans er [G], deildarstjóri á aðalskrifstofu. Ber starfsmaður ábyrgð á verkum sínum gagnvart honum . . .

Í fyrstu viku júlí mánaðar 1988 fær starfsmaður í hendur nánari skilgreiningu á verkefninu, m.a. störfum á vettvangi, úrvinnslu gagna, svo og gerð starfsáætlauna og starfsskýrslna.

ÁRLEGAR VINNUSKYLDUSTUNDIR

Skipting árlegra vinnuskyldustunda starfsmanns.

Viðmiðun: 50% starf, u.þ.b. 1.000 vinnuskyldustundir.

. . .

4. Vinnustundir, er reiknast sem árlegt endurgjald til starfsmanns fyrir aðstöðu til skrifstofustarfa og geymslu áhalda. Sjá lið 2.2. 100 st.

DAGLEGUR VINNUTÍMI

Þótt starfsmaður sé ráðinn í 50% starf með mánaðarlegum greiðslum launa og fasts starfskostnaðar (aksturs), hefir svo um samist, að hann vinni við aðalverkefni sitt eftir breytilegum vinnutíma . . .“

Með bréfi, dags. 7. desember 1993, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf ráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 13. desember 1993, en þar segir meðal annars:

„ . . . Samningur þessi var gerður þvert gegn vilja mínum, enda viðurkennt . . . í nefndu bréfi, að frá því að vera sérfræðingur með góð laun, var gerður samningur, þar sem ég var réttindalaus „aðstoðarmaður“ . . . Laun mín eftir breytinguna voru kr. 55.157.- og var persónufrádráttur ekki fullnýttur. Ég var aðalfyrirvinna heimilisins og því miður með töluverðar skuldir og var útilokað að ég gæti lifað einvörðungu á þessum tekjum . . . Viðsemjendur mínir vissu, að ég var mjög tregur að gera nefndan ráðningarsamning. Það var síðan hugmynd fulltrúa Skógræktar ríkisins að mér yrðu falin afmörkuð verkefni m.a. í [V], sem ég mætti vinna að í frjálsum vinnutíma. Var þessi tillaga mér mjög að skapi, en held eftir á, að það hafi aldrei verið nein alvara á bak við hana af hálfu forsvarsmanna Skógræktarinnar. Ekkert samband var haft við mig hvorki í júlí og ágúst 1988 né síðar, sem var heppilegasti tíminn við nefnt verk og því réði ég mig í hlutastarf í sept. s.á., en hafði alltaf fyrirvara að ég gæti verið beðinn um sérstök verkefni, sem yrðu að hafa forgang. Auk þess var ég alltaf laus aðra hvora viku. Augljós þversögn er í bréfi ráðuneytisins. Ég var látinn hætta sem sérfræðingur hjá Skógræktinni gegn vilja mínum og átti síðan að biðja þá um sérfræðingsverkefni, sem var að sjálfsgöðu í þeirra þágu. . .“

Hinn 17. febrúar 1994 ritaði ég landbúnaðarráðherra á ný bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um eftirtalin atriði:

- „1) Hvaða ástæður hafi legið til þess, að [A] var ráðinn tímabundið, þ.e. til rúml. sjö ára, með samningi 4. júlí 1988.
- 2) Hvort [A] hafi starfað hjá Skógrækt ríkisins eftir gerð ráðningarsamningsins og, ef svo er ekki, hvað hafi komið í veg fyrir það. Jafnframt er óskað upplýsinga um ástæður þess, að ekki kom til framkvæmdar starfslýsing, sem undirbúin hafði verið og átti að taka til starfs þess, er [A] var ætlað að gegna.
- 3) Hvort á tímabilinu 4. júlí 1988 til 31. desember 1991 hafi verið gerðar athugasemdir við það, að [A] starfaði þá hjá fyrirtækinu [S] h.f.
- 4) Loks óska ég nánari skýringa á því, á hvaða lagagrundvelli starfslok [A] hafi verið byggð.“

Svör landbúnaðarráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 8. apríl 1994, og segir þar meðal annars:

„Um ástæður þess að [A] var ráðinn tímabundið hjá Skógrækt ríkisins er það að segja að hann var með ráðningasamningi færður úr stöðu sérfræðings við [M]stöðina og ráðinn í stöðu „aðstoðarmanns“ frá og með 1. ágúst 1988. Með samningnum féllust Skógrækt ríkisins og ráðuneytið á að starfsmaðurinn missti ekki í neinu lífeyrisréttindi þrátt fyrir breytingu á fyrirkomulagi ráðningar og því var tímamark starfsloka miðað við upphafstíma orlofstöku, eins og fram kemur í yfirlýsingu [B] dags. 4. júlí 1992.

Eftir því sem best er vitað starfaði [A] ekki hjá Skógrækt ríkisins eftir gerð ráðningarsamningsins. Eins og fram kemur í gögnum málsins þá áformaði Skógrækt ríkisins að gera sérstaka lýsingu á störfum [A] sem takmarkast áttu við verkefni í [V]. Ekki kom þó til þess að endanlega væri gengið frá slíkri starfslýsingu, en skógræktarstjórnarskipti urðu um áramót 1988/89 og mun það líklega hafa ráðið því að ekki var endanlega gengið frá umræddri starfslýsingu.

Skógrækt ríkisins mun ekki hafa gert athugasemdir við störf [A] hjá fyrirtækinu [S] h.f., á því tímabili sem um er spurt, enda var Skógræktinni, samkvæmt upplýsingum [. . .], skógræktarstjóra, ekki kunnugt um að [A] væri þar starfsmaður, fyrr en síðla árs 1991. Hið sama á við um ráðuneytið.

Ráðuneytið leggur áherslu á að með nefndum samningi frá 4. júlí 1988 varð samkomulag um skipulagsbreytingu og breytt ráðningarkjör [A] hjá Skógrækt ríkisins, sem hann samþykkti án nokkurs fyrirvara. Að mati ráðuneytisins var tvímælalaust heimilt með samkomulagi að breyta starfskjörum [A] á þann veg sem gert var og var því ekki mótmælt. Þrátt fyrir að hvorki [A] né Skógrækt ríkisins hafi gengið eftir því að ljúka nauðsynlegri starfslýsingu vegna verkefna sem áformað var að [A] gegndi fyrir Skógræktina, stóð ekki á að hann fengi þær launagreiðslur sem samningurinn gerði ráð fyrir, sbr. einnig bréf ráðuneytisins til starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins dags. 10. apríl 1992. Augljóst er að umræddur ráðningasamningur var gerður til að tryggja [A] þær lífeyrisgreiðslur sem áður er um getið. Við þær aðstæður að [A] hafði tekið við öðru starfi var séð fyrir því atriði sem í raun var samið um og voru forsendur samningsins við Skógrækt ríkisins því brostnar og því réttlætlanlegt að samningnum yrði rift.“

Hinn 14. apríl 1994 veitti ég A færi á að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf landbúnaðarráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 14. maí 1994, og segir þar m.a. svo:

„ . . . [Í bréfi ráðuneytisins er enn reynt] að skýra ákvæði ráðningarsamnings og [er lögð] áhersla á að ég hafi ekki gert neina athugasemd. Fullyrðing þessi gengur þvert gegn yfirlýsingu [G]: Að hér hafi bæði verið um heiðursmannasamkomulag og um starfslokasamning að ræða, sem átti að tryggja mér laun þangað til honum lyki 30. júní 1995, en þá kæmu lífeyrissjóðsgreiðslur í staðinn. Þetta staðfestir einnig [B], en þriðji aðili við samningsgerðina [J], starfsmaður Landbúnaðarráðuneytisins hefur aldrei neitað þessum skilningi og því tel ég þögn hans jafngilda, að hann telji þessa frásögn áður nefndra manna sannleikanum [samkvæma].“

Með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sbr. 2. mgr. 6. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, kvaddi ég J og G á fund til viðræðna um mál A. Þá var einnig rætt við B um málið.

Með bréfi, dags. 10. mars 1995, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við þau viðhorf, sem fram höfðu komið í viðræðum við J, G og B. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 30. mars 1995.

IV.

1.

Í álit mínu, dags. 9. maí 1995, gerði ég eftirfarandi grein fyrir þeim lagaatriðum sem á reyndi við úrlausn á kvörtun A:

„A kvartar yfir þeirri úrlausn landbúnaðarráðuneytisins, að staðfesta þá ákvörðun skógræktarstjóra ríkisins að rifta samningi um starfslok hans hjá Skógrækt ríkisins.

Eins og nánar er rakið hér að framan, ritaði skógræktarstjóri, A bréf hinn 30. desember 1991 og tilkynnti honum, að staða hans sem aðstoðarmanns hefði verið *lögð niður*. Hinn 17. febrúar 1994 ritaði ég landbúnaðarráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu m.a. látnar í té skýringar á því, á hvaða lagagrundvelli starfslok A hefðu verið byggð. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 8. apríl 1994, kemur fram, að samningi við A hafi verið *ríft* vegna brostinna forsendna.

Um niðurlagningu stöðu og riftun samninga gilda ólíkar réttarreglur. Áður en tekin er ákvörðun, sem hefur áhrif á stöðu starfsmanns, verður að liggja fyrir, á hvaða lagagrundvelli það verði gert, svo ljóst sé, á hvaða sjónarmiðum stjórnvaldi sé heimilt að byggja ákvörðun sína og hvaða málsmeðferðarreglum stjórnvöldum beri að fylgja við úrlausn málsins. Ég tel aðfinnsluvert að af hálfu stjórnvalda hafa skýringar verið á reiki, á hvaða lagagrundvelli starfslok A hafi verið byggð.

Þar sem skýringa ráðuneytisins hefur verið aflað á grundvelli 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, verður lagt til grundvallar við athugun málsins að samningi við A hafi verið rift.

2.

Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 2. desember 1993, kemur fram, að það hafi óskað eftir því í bréfi til starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, dags. 10. apríl 1992, að A yrðu greidd „biðlaun“ í tólf mánuði frá starfslokum. Hafi umræddar greiðslur ekki sætt athugasemdum af hálfu A á þeim tíma og hafi Skógrækt ríkisins og ráðuneytið því litið svo á, að um viðunandi málalok væri að ræða.

Landbúnaðarráðuneytið hefur ekki lagt fram nein gögn því til staðfestu að sátt hafi

náðst um lausn málsins eða A hafi á annan hátt fallið frá málinu eða að hann hafi sýnt af sér slíkt tómlæti, að málið sé ekki tækt af þeim sökum til úrlausnar skv. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 1. tölul. 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

3.

Af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, og þeim skýrslum, sem ég hef aflað, virðist ljóst, að óánægja hafi verið með störf A við rannsóknarstöðina að M. Af þeim sökum var hann fluttur yfir í stöðu „aðstoðarmanns“. Á þeim tíma, er tilflutningurinn átti sér stað, vann G á skrifstofu Skógræktarinnar og sá m.a. um starfsmannamál. Á fundi, sem haldinn var með G um málið hinn 22. febrúar 1995, kom fram, að hann hefði haft frumkvæðið að því, að A var fluttur til í starfi. Hefði A gengið sífellt verr að vinna þau störf, sem hann hafði með höndum, þannig að ákveðið hefði verið, að hann yrði að hætta störfum. Það hefði hins vegar verið mjög erfitt að láta það ganga eftir, því A hefði verið skipaður af ráðherra og æviráðinn. Þá hefði honum aldrei verið veitt áminning. Heimild hefði fengist hjá ráðherra til að leysa úr þessu máli með þeim hætti, að A yrði fluttur yfir í starf „aðstoðarmanns“ með hans samþykki. Þessi samningur hefði verið gerður af neyð. Samningurinn, sem gerður var við A, hefði verið óuppsegjanlegur og átt að gilda, þar til hann yrði 65 ára og gæti hafið töku lífeyris. A hefði verið lækkaður töluvert í launum. Í samkomulaginu hefði falist, að „ef mönnum þætti svo þá yrði honum sett starfslýsing“, en þangað til „átti hann bara að vera heima hjá sér“. Það hefði ekki verið ætlast til þess að hann mætti í vinnu, nema honum yrði sett sérstök starfslýsing um afmörkuð verkefni og í því sambandi hefðu menn haft V í huga, en af því hefði hins vegar aldrei orðið.

Við framangreinda samningagerð naut A aðstoðar B, framkvæmdastjóra BHMR. Hinn 24. febrúar s.l. ræddi starfsmaður minn við B og bar frásögn hans af aðdraganda að gerð samningsins og efni hans saman við frásögn G.

Af hálfu landbúnaðarráðuneytisins kom J að gerð umrædds samnings. Hinn 27. febrúar s.l. ræddi starfsmaður minn við J og bar frásögn hans í höfuðatriðum saman við frásögn G.

Í viðræðum við G, J og B voru þeir spurðir, hvort rætt hefði verið um það við gerð samningsins, að tilflutningur A yfir í stöðu „aðstoðarmanns“ hefði í för með sér að réttur hans til að taka að sér aukastörf yrði annar en gildir almennt um ríkisstarfsmenn. Þeim bar öllum saman um, að svo hefði ekki verið. Þá voru þeir ennfremur spurðir, hvort það hefði komið fram af hálfu Skógræktar ríkisins eða landbúnaðarráðuneytisins að það væri forsenda fyrir gildi samningsins af hálfu ríkisins að A tæki ekki að sér aukastörf. Þeim bar einnig saman um, að svo hefði heldur ekki verið.

Í bréfum landbúnaðarráðuneytisins til mín hefur ráðuneytið borið því við, að því hafi verið heimilt að „rifta“ samningnum við A vegna brostinna forsendna. Fram kemur í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 8. apríl 1994, að umræddum ráðningarsamningi hafi verið ætlað að tryggja, að A missti ekki í neinu lífeyrisréttindi. Þar sem A hefði aftur á móti tekið við öðru starfi, hefðu brostið þær forsendur, sem samningurinn við hann var byggður á.

Þó að markmiðið með umræddum samningi hafi ótvírætt verið að tryggja að A myndi ekki tapa lífeyrisréttindum í Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins, er ljóst, að ekkert var um það rætt eða samið að það ætti að skerða möguleika A til að taka að sér aukastörf í samræmi við meginreglu 34. gr. laga nr. 38/1954 eða afla sér aukinna lífeyrisréttinda. Varð A ekki bundinn við svo íþyngjandi skilyrði, nema með skýrum og ótvíræðum samningi eða samkvæmt sérstöku ákvæði í lögum. Þegar af þeirri ástæðu að ekkert er fram komið um það, að A hafi vitað eða mátt vita að það væri ákvörðunarástæða af hálfu ríkisins að hann

tæki ekki við aukastarfi, sem veitti rétt til lífeyrisgreiðslna, verður ekki talið að Skógrækt ríkisins hafi verið heimilt að rifta samningnum af þessari ástæðu.

4.

Í 34. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er fjallað um heimild ríkisstarfsmanna til að taka að sér aukastörf. Samkvæmt 2. mgr. 34. gr. laganna ber ríkisstarfsmanni að skýra veitingarvaldshafa frá því, áður en hann hyggst taka við starfi í þjónustu annars aðila en ríkis gegn varanlegu kaupi. Ber veitingarvaldshafa síðan að tilkynna starfsmanni, innan tveggja vikna, ef umrætt starf telst ósamrýmanlegt stöðu hans.

Í viðræðum við A hefur komið fram, að hann tilkynnti ekki veitingarvaldshafa um, að hann hyggðist taka við föstu aukastarfi. Sú vanræksla gat hins vegar ekki leitt til fyrirvara-lausrar riftunar á samningnum, heldur bar veitingarvaldshafa að setja A ákveðinn frest til þess að láta af aukastarfi sínu, teldist í ljós leitt að það samrýmdist ekki starfi hans í þjónustu ríkisins.

Við mat á því, hvort aukastarf telst ósamrýmanlegt stöðu ríkisstarfsmanns, skal m.a. litið til þess, hvort ræksla beggja starfanna er til þess fallin að leiða til hagsmunaárekstra. Þá skal einnig litið til þess, hvort ræksla aukastarfsins brjóti að öðru leyti í bága við starfs-skyldur ríkisstarfsmanns, sé ósamboðin virðingu hans eða valdi vanrækslu á þeim störfum, er stöðu hans fylgja. Þótt aðstæður séu með þessum hætti, ber veitingarvaldshafa aðeins að beita ákvæðum 34. gr. um algert bann við aukastarfi, ef ekki er unnt að nota önnur vægari úrræði til þess að leysa úr málinu, sbr. 12. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993.

Af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður ekki séð, að þegar tekin var ákvörðun um að rifta samningi við A, hafi þau aukastörf, sem hann hafði þá tekið að sér, verið ósamrýmanleg starfi hans sem „aðstoðarmanns“ hjá Skógrækt ríkisins, með tilliti til efnis þess samnings, sem við hann var gerður, svo og þess, að honum höfðu þá ekki verið falin nein verkefni af hálfu Skógræktar ríkisins.

Að framansögðu athuguðu og með hliðsjón af aðdraganda og frumkvæði að gerð um-rædds samnings, sem gerður var við A hinn 4. júlí 1988, svo og því hversu sérstæður þessi samningur var að öðru leyti, tel ég að landbúnaðarráðuneytið hafi ekki sýnt fram á, að heimilt hafi verið að rifta honum.“

V.

„Niðurstæða.

Eins og nánar er rakið hér að framan, þá tel ég, að ekki hafi verið heimilt að rifta samningi þeim við A, sem gerður var við hann hinn 4. júlí 1988, þó að hann tæki að sér föst aukastörf. Það eru því tilmæli mín, að ráðuneytið taki málið til nýrrar meðferðar, komi fram ósk um það frá A, og leysi úr málinu á ný með hliðsjón af þeim sjónarmiðum, sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.“

VI.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við landbúnaðarráðherra að upplýst yrði, hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Í svari landbúnaðarráðuneytisins frá 29. febrúar 1996 kemur fram, að lögmaður A hefði leitað til ráðuneytisins á ný, og hefði verið ákveðið að taka málið á ný til meðferðar í samræmi við tilmæli í fyrrgreindu álitu mínu. Lauk málinu með samkomulagi um launagreiðslur til A hinn 26. janúar 1996.

16.6. **Opinberir starfsmenn. Stöðuveiting til sumarafleysinga.
Valdbærni.
(Mál nr. 1344/1995)**

A kvartaði yfir því, að honum hefði verið sagt upp störfum fangavarðar fyrirvara-
laust. A hafði starfað sem fangavörður í afleysingum sumarið 1992 og frá maí 1993 til
desember 1993. Vorið 1994 leitaði A eftir afleysingavinnu það sumar og taldi að hann
hefði fengið vilyrði fyrir starfi. A var kallaður til starfa í fangelsi í Reykjavík í apríl
1994 en eftir tveggja daga starf var A tjáð, að ekki væri óskað eftir frekari störfum
hans, vegna þess að kæra hefði verið lögð fram á hendur honum vegna líkamsmeið-
inga.

A byggði á því, að vinnusamningur hefði verið kominn á og honum hefði verið
sagt upp störfum með ólögmatum hætti. Benti A á, að vinna hans hefði hafist með
sambærilegum hætti áður, þ.e. að hann hefði unnið í um 2 vikur áður en gengið var
frá skriflegum samningi. Umboðsmaður skildi kvörtun A svo, að hann teldi að
óheimilt hefði verið að veita honum lausn úr starfi, nema með málið hefði verið farið
samkvæmt 7.–11. gr. laga nr. 38/1954. Umboðsmaður tók fram, að vald til stöðuveit-
inga væri almennt í höndum ráðherra, eða hjá forstjóra starfsgreinar. Ákvörðun um
ráðningu A til sumarafleysinga á árinu 1994 hafði ekki verið tekin af dómsmálaráð-
herra eða forstjóra fangelsa á höfuðborgarsvæðinu í umboði hans, er A var tilkynnt
að hann yrði ekki ráðinn til starfa. Taldi umboðsmaður því, að A hefði ekki verið rík-
isstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954, er ákvörðunin var tekin, og að ekki
hefði verið skylt að fara með málið eftir þeim lögum. Það breytti ekki þessari niður-
stöðu, að varðstjóri hafði kallað A á vakt í tvo daga í apríl, vegna erfiðleika við að
manna vaktir í fangelsinu. Hins vegar taldi umboðsmaður ástæðu til að beina þeim
tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að séð yrði til þess, að skýrar reglur
giltu um það, hvaða starfsmenn væru bærir til að taka ákvörðun um ráðningu afleys-
ingamanna við fangelsi ríkisins, þar á meðal um sérstök útköll á aukavaktir.

I.

Hinn 26. janúar 1995 bar H, hæstaréttarlögmaður, fram kvörtun fyrir hönd A, yfir fyr-
irvaralausri uppsögn A úr starfi fangavarðar í tilefni af kæru út af líkamsmeiðingum. Ég
skil kvörtun A svo, að hann telji að óheimilt hafi verið að veita honum lausn úr starfi á
grundvelli þessara ástæðna, nema með málið hefði áður verið farið skv. 7.–11. gr. laga nr.
38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. 3. másl. 28. gr. laganna.

II.

Í kvörtuninni kemur fram, að A hafi frá árinu 1992 unnið sem fangavörður. Fyrsti
ráðningarsamningur hafi verið gerður 18. maí 1992 og vinna hans hafist þann dag og lokið
31. ágúst 1992. Á árinu 1993 hafi A verið kallaður til starfa 4. maí, en skriflegur starfs-
samningur verið gerður 18. maí, sem gilt hafi til 31. ágúst 1993. A hafi hins vegar haldið
áfram vinnu sinni eftir þann tíma og nýr starfssamningur hafi verið gerður 14. september
1993, sem gilda hafi átt frá 1. september 1993 til 15. desember 1993.

Síðan segir svo í kvörtun A:

„Undir vor 1994 hafði [A] samband nokkrum sinnum við [forstöðumann fang-
elsa á höfuðborgarsvæðinu] um afleysingastörf í fangelsinu [. . .]. [Forstöðumaðurinn]
tók vel í það, enda hafði hann bestu meðmæli frá yfirfangaverði Fangelsisins [. . .].
[Forstöðumaðurinn] sagðist mundu kalla hann til starfa strax og þörf væri. Þetta fór
eftir, því að [hann] réði [A] til þessara starfa 22. apríl 1994. Leit [A] svo á, að þar væri

kominn bindandi vinnusamningur, enda þótt ekki væri búið að undirrita skriflega samning þar að lútandi. Það hafði einnig verið þannig staðið að ráðningu [A] áður, að skriflegur vinnusamningur var ekki gerður fyrr en nokkrar vikur voru liðnar frá því hann hóf störf.

Eftir tveggja daga starf, er [A] kallaður á fund hjá [forstöðumanninum], sem skýrir honum frá því, að búið væri að taka ákvörðun um það, að ekki væri óskað eftir frekari störfum hans í fangelsinu og á því byggt, að hann hefði verið kærður til lögreglunnar um meintar líkamsmeiðingar. Þetta reyndist ekki á rökum reist, því að kæra var ekki lögð fram fyrr en 18. maí 1994. Kæran hlaut síðan hefðbundna meðferð hjá lögreglu og var að rannsókn lokinni send Ríkissáksóknara, sem ekki sá ástæðu til frekari aðgerða.“

Hinn 7. júní 1994 ritaði A dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og fór fram á, að hlutur hans yrði réttur í máli þessu. Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. júlí 1994, segir m.a.:

„Með bréfi til Fangelsismálastofnunar ríkisins, dags. 14. júní s.l. óskaði ráðuneytið eftir upplýsingum um þetta mál og afstöðu fangelsisýfirvalda til þess.

Ráðuneytinu barst greinargerð forstöðumanns fangelsa á höfuðborgarsvæðinu, dags. 20. júní s.l., með bréfi fangelsismálastofnunar 21. júní s.l. [. . .]

Í greinargerð forstöðumanns fangelsa á höfuðborgarsvæðinu kemur fram að síðasti samningur sem gerður var við yður um tímabundin afleysingastörf rann út 15. desember 1993. Ennfremur að forstöðumaður telur að enginn samningur hafi verið gerður við yður um afleysingastörf í ár og hann ekki komist á vegna sérstaks útkalls á aukavaktir 22. og 23. apríl sl. Um það sé að ræða að ákveðið hafi verið að ráða yður ekki til sumarafleysinga og ástæðan hafi fyrst og fremst verið að kæra fyrir líkamsárás þann 21. apríl s.l. hafi verið lögð fram á hendur yður hjá ríkissáksóknara.

Fangelsi á höfuðborgarsvæðinu annast ráðningar sumarafleysingamanna við fangelsin. Með vísan til framangreindra upplýsinga úr greinargerð forstöðumanns fangelsa á höfuðborgarsvæðinu verður ekki talið að þér hafið átt lögvarinn rétt til þess að fá starf við fangelsin í sumar og fangelsin hafi því getað gert þær ráðstafanir sem þau töldu best henta. Telur ráðuneytið því ekki ástæðu til frekari afskipta af málinu.“

Í meðfylgjandi bréfi forstöðumanns fangelsa á höfuðborgarsvæðinu, dags. 20. júní 1994, segir m.a.:

„Forsaga málsins er á þá leið að föstudaginn 22. apríl sl. fékk undirritaður símtal á skrifstofuna frá [. . .], skólabróður frá gamalli tíð sem sagði að hann ásamt starfsfélaganum, [. . .], hygðist kæra [A], sem hann taldi starfa við Fangelsismálastofnun eða fangelsin, fyrir líkamsárás og meiðingar. Undirritaður leiðrétti það að [A] væri starfandi fangavörður eða starfsmaður Fangelsismálastofnunar. Hann væri hins vegar einn þeirra aðila sem störfuðu árin 1992 og 1993 sem fangaverðir í sumarafleysingum og öðrum tilfallandi tímabundnum afleysingum og hann væri á skrá yfir þá sem sóst hefðu eftir starfi í sumar.

Eftir að hafa kannað málið nokkuð, m.a. haft samband við lögreglu til að fá staðfestingu á tíma og atburðarás, átti undirritaður fund með [. . .] yfirfangaverði og [. . .] varðstjóra í [. . .]fangelsi þann 25. apríl sl. Undirritaður rakti fyrir þeim málavöxtu og setti fram þá skoðun að líklega væri réttast að ráða [A] ekki til afleysingastarfa í sumar vegna þessa máls. Voru þau sammála um að óheppilegt væri að ráða starfsmann til

afleysinga við gæsluvarðhaldsfangelsi, sem ætti yfir höfði sér kæru fyrir líkamsárás. Þess ber að geta að á fundinum kom jafnframt fram að varðstjóri hafði kallað [A] á aukavakt í fangelsinu 22. og 23. apríl sökum erfiðleika við að manna vaktir vegna veikinda starfsmanna og mikils aukavinnuálags í fangelsinu. Var það gert án vitundar undirritaðs. Síðar sama dag, 25. apríl, kallaði undirritaður [A] til viðræðna á skrifstofu fangelsanna að Skólavörðustíg 9. [A] staðfesti í stórum dráttum að hann, ásamt öðrum dyraverði, hefði lent í átökum við umrædda aðila aðfaranótt 21. apríl sl. en neitaði að hafa misst stjórn á skapi sínu eða farið offari. Að svo komnu kynnti undirritaður [A] þá ákvörðun að þar sem fyrir lægi að hann yrði kærður fyrir líkamsárás þá gæti ekki orðið af fyrirhugaðri ráðningu hans í sumarafleysingastörf við fangelsi á höfuðborgarsvæðinu.

Á fundi í Fangelsismálastofnun ríkisins 2. maí sl. tjáði undirritaður [. . .] forstjóra þessa ákvörðun og gerði honum grein fyrir málavöxtum.

Undirritaður hefur síðan fengið staðfest á skrifstofu ríkissaksóknara að þar liggja fyrir kæra á hendur [A], kt. [. . .], fyrir líkamsárás þann 21. apríl 1994. Kæran er lögð fram af [. . .] lögmanni með bréfi dags. 18. maí sl. og bókuð á skrifstofu ríkissaksóknara 26. maí.

Eins og áður sagði telur undirritaður sér skylt að leiðrétta nokkrar missagnir sem settar eru fram vegna þessa máls í bréfi [A] til Dómsmálaráðuneytis frá 7. júní sl.

Í bréfinu segir m.a.: „ . . . fyrirvaralaus brottvikning mín úr starfi fangavardar í [. . .]fangelsinu. . .“ og „ . . . 22. apríl sl. hóf ég að nýju starf mitt sem afleysingamaður. . .“.

Það skal tekið fram að [A] var ekki ráðinn starfsmaður í [. . .]fangelsi á þessum tíma og síðasti samningur sem við hann var gerður um tímabundin afleysingastörf rann út 15. desember 1993. [A] hefur því ekki verið á neins konar starfssamningi við fangelsi á höfuðborgarsvæðinu á þessu ári, þótt segja megi að hann hafi haft vilyrði fyrir slíku, vegna þess að sóst er eftir starfsmönnum með reynslu til afleysinga ef þess er kostur og mennirnir eru í lagi. Rétt er að varðstjóri í [. . .]fangelsi, sem taldi að [A] yrði endurráðinn til afleysinga, kallaði hann út á tvær aukavaktir 22. og 23. apríl vegna erfiðleika við að manna vaktir í fangelsinu. Undirrituðum var ekki tilkynnt það sérstaklega að [A] yrði fenginn til þess að standa þessar vaktir enda höfðu yfirmenn [. . .]fangelsis á þeim tíma ekki vitneskju um þetta mál. Það er því rangt að [A] hafi verið vikið úr starfi í [. . .]fangelsi. Ekki var búið að gera við hann starfssamning, aðeins veita honum vilyrði um sumarafleysingar sem hæfust væntanlega kringum 20. maí. Þrátt fyrir sérstakt útkall á aukavaktir 22. og 23. apríl, vegna manneklu þá tvo daga, voru engin áform um að gera við hann tímabundinn afleysingasamning fyrr en sumarorlof hæfust almennt kringum 20. maí.“

III.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf 14. febrúar 1995 og óskaði þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Svarbréf ráðuneytisins barst mér 4. apríl 1995. Segir þar meðal annars svo:

„Dagana 17.–23. apríl 1994 var höfð aukavakt í fangelsinu [. . .] vegna mikils álags á starfsmenn. Erfiðlega gekk að manna vaktir 21. og 22. apríl 1994 og án samráðs við forstöðumann fangelsanna á höfuðborgarsvæðinu og án vitneskju hans fékk varðstjóri við fangelsið [. . .] [A] til að standa tvær aukavaktir þessa daga. Í bréfi forstöðumanns fangelsanna á höfuðborgarsvæðinu, dags. 20. júní 1994, er sú misritun að

hann hafi staðið vaktir dagana 22. og 23. apríl 1994. Vorið 1994 hófu sumarafleysingamenn í fangelsinu [. . .] störf á tímabilinu 15. maí–25. maí.

Með vísun til framanritaðs telur ráðuneytið að [A] hafi ekki verið vikið úr starfi sem fangavörður og með vísun til 1. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 38/1954, telur ráðuneytið að mál þetta falli ekki undir ákvæði þeirra laga þar sem [A] var ekki skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins þegar honum var tilkynnt að hann fengi ekki starf sem fangavörður sumarið 1994. Jafnframt telur ráðuneytið að það hafi verið byggt á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum að falla frá vilyrði um að [A] fengi starf sem fangavörður við fangelsin á höfuðborgarsvæðinu í sumarafleysingum árið 1994, þar sem fyrir lá vitneskja um að hann ætti yfir höfði sér kæru fyrir líkamsárás.“

Með bréfi, dags. 5. apríl 1995, gaf ég lögmanni A tækifæri til að gera athugasemdir við framangreint bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér 19. maí 1995. Segir þar m.a.:

„Sá háttur, sem hafður var á ráðningu umbj.m., sem fangavarðar við [. . .]fangelsi, var ætíð sú eftir fyrstu ráðningu, að varðstjóri í fangelsinu kallaði hann til starfa. Veit umbj.m. ekki um það, hvort slíkt hafi verið gert í samráði við forstöðumann fangelsanna á höfuðborgarsvæðinu eða ekki.

Síðan var ekki gengið formlega frá ráðningasamningi fyrr en nokkrum vikum eftir að starf hans hófst.

Með tilliti til þessa mátti því umbj.m. ætla að hann væri ráðinn að nýju sem fangavörður í [. . .]fangelsinu.“

IV.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 29. ágúst 1995, sagði:

„A kvartar yfir því, að honum hafi verið sagt upp störfum sem ríkisstarfsmanni á ólögmætan hátt. Greinir stjórnvöld og A á um, hvort sá síðarnefndi hafi verið ráðinn til starfa við . . .fangelsið á árinu 1994 og þar með notið lögbundinna réttinda ríkisstarfsmanna á þeim tíma, sbr. lög nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í gögnum málsins kemur fram, að á árunum 1992 og 1993 hafi þrisvar sinnum verið gerður samningur um vinnu vegna afleysinga eða tímabundna vinnu við A og í tveimur tilvikum hafi A unnið 2 vikur, áður en skriflegur ráðningasamningur var undirritaður. A heldur því fram, að vinna hans hafi byrjað með sambærilegum hætti í þeim tveimur tilvikum, þ.e. hann hafi verið kallaður til starfa af viðkomandi vaktstjóra. Þar af leiðandi hafi hann talist starfsmaður fangelsa á höfuðborgarsvæðinu við tilkvaðningu vaktstjóra . . .fangelsis hinn 22. apríl 1994. Það hafi því verið óheimilt að veita honum lausn úr starfi í tilefni af kæru yfir líkamsmeiðingum, nema með málið hefði verið farið skv. 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, sbr. 3. málslíð 28. gr. laganna.

Af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er því hins vegar haldið fram, að ekki hafi verið gengið frá ráðningu A fyrir sumarið 1994, þegar upplýsingar bárust um, að hann yrði kærður fyrir líkamsárás. Honum hafi því í kjölfarið verið tilkynnt, að hann yrði ekki ráðinn til sumarafleysinga sem fangavörður.

Vald til stöðuveitinga er almennt í höndum ráðherra á viðkomandi sviði, nema sérstakar undantekningar séu gerðar í lögum. Þannig er gert ráð fyrir að ráðherra geti framsett vald sitt til forstjóra starfsgreinar, sbr. 2. gr. laga nr. 38/1954. Hér kemur einnig til athugunar 2. ml. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, sem kveður svo á, að dómsmálaráðherra ráði fangaverði, en forstöðumaður viðkomandi stofnunar aðra starfsmenn. Þá kemur fram í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til A, dags. 19. júlí

1994, að fangelsin á höfuðborgarsvæðinu ráði sumarafleysingamenn. Í máli þessu er óumdeilt, að hvorki dómsmálaráðherra né forstjóri fangelsa á höfuðborgarsvæðinu í umboði hans höfðu tekið ákvörðun um ráðningu A til sumarafleysinga á árinu 1994. Ákvörðun um ráðningu hans hafði því ekki verið tekin af þar til bæru stjórnvaldi, þegar honum var tilkynnt, að hann yrði ekki ráðinn til sumarafleysinga á árinu 1994.

Í gögnum málsins kemur fram, að störf sumarafleysingamanna hófust á tímabilinu 15.–25. maí 1994. Jafnframt kemur fram, eins og áður segir, að varðstjóri í . . . fangelsi hafi kallað A á vakt í tvo daga í apríl s.á. sökum erfiðleika við að manna vaktir í fangelsinu. Hvað sem líður heimildum varðstjóra til að kveðja menn til slíkra tímabundinna afleysingastarfa, er ljóst, að störf A í umrædda tvo daga uppfylltu ekki það skilyrði 1. gr. laga nr. 38/1954, að um aðalstarf í þjónustu ríkisins væri að ræða.

Að framansögðu athuguðu tel ég, að A hafi ekki verið ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954, þegar honum var tilkynnt, að hann yrði ekki ráðinn til sumarafleysingastarfa á árinu 1994 vegna hinna tilgreindu ástæðna. Því var ekki skylt að fara með mál A í samræmi við 7.–11. gr. laga 38/1954.

Eins og áður segir, var A kvaddur til starfa af varðstjóra . . . fangelsisins í aprílmánuði 1994, en A hafði áður fengið vilyrði forstöðumanns fangelsanna á höfuðborgarsvæðinu fyrir því, að hann yrði ráðinn til sumarafleysinga og haft yrði samband við hann síðar. Af hálfu A er því haldið fram, að á sambærilegan hátt hafi áður verið staðið að ráðningu hans í afleysingastörf hjá fangelsunum á höfuðborgarsvæðinu. Hefði hann því mátt treysta því, að hann hefði verið ráðinn til starfa við kvaðningu varðstjóra . . . fangelsisins. Ég tel af þessu tilefni ástæðu til að beina því til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að séð verði til þess að skýrar reglur gildi um það, hvaða starfsmenn séu bærir til þess að taka ákvörðun um ráðningu afleysingamanna við fangelsi ríkisins, þ.m.t. um sérstök útköll á aukavaktir.

[. . .]

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að A hafi ekki talist ríkisstarfsmaður í skilningi laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þegar honum var tilkynnt, að hann yrði ekki ráðinn til sumarafleysingastarfa á árinu 1994. Ég tel hins vegar ástæðu til að beina því til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að séð verði til þess, að skýrar reglur gildi um það, hvaða starfsmenn séu bærir til þess að taka ákvörðun um ráðningu afleysingamanna við fangelsi ríkisins, þar á meðal um sérstök útköll á aukavaktir.“

16.7. Áminning lögreglumanns. Andmælaréttur. Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar. Skýrleiki stjórnvaldsákvörðunar. Stjórnsýslukæra. Málshraði. (Mál nr. 1263/1994)

Lögreglumaðurinn A kvartaði yfir áminningu, sem sýslumaðurinn í X veitti honum. Laut áminningin að því að A tilkynnti ekki nægilega um fjarvistir af lögreglustöðinni og því, að A hefði gefið þroskaheftum manni lögreglumerki. Óumdeilt var að A var ekki veitt færi á að skýra mál sitt áður en honum var veitt umrædd áminning. Áminningin var veitt fyrir gildistöku stjórnsýslulaga. Vísaði umboðsmaður til álits sín í SUA 1993, bls. 137, um andmælarétt aðila í ólögfestum tilvikum, ef mál snertir mikilvæga persónulega eða fjárhagslega hagsmuni. Taldi umboðsmaður, að þar sem áminning samkvæmt 7. gr. laga nr. 38/1954 gæti verið undanfari brottvikningar úr starfi, snerti slík áminning svo mikilvæga hagsmuni aðila, að veita ætti honum færi á að tjá sig um mál áður en ákvörðun væri tekin.

A mótmælti umræddri áminningu og krafðist þess að hún yrði felld úr gildi. Sýslumaður tilkynnti A, að áminningin yrði ekki felld úr gildi, en að líta mætti á hana

sem minni háttar áminningu, sem ekki hefði sömu lagaverkun og áminning samkvæmt 7. gr. starfsmannalaga. Í tilefni af kvörtun A tók umboðsmaður fram, að það væri grundvallarregla í stjórnslurétti að stjórnvaldsákvörðun væri bæði ákveðin og skýr, svo að málsaðili gæti metið réttarstöðu sína. Taldi umboðsmaður, að afturköllun sýslumanns hefði ekki verið nægilega skýr og benti í því sambandi á, að starfsmannalög hefðu ekki að geyma ákvæði um annars konar áminningu en samkvæmt 7. gr. laganna. Þar sem lokaniðurstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var að áminningin hefði í reynd verið afturkölluð, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að fjalla frekar um þennan þátt í kvörtun A.

Loks kvartaði A yfir meðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á málinu. A mótmælti áminningu sýslumanns í bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, þegar eftir að hún var veitt. Benti umboðsmaður á, að ráðuneytinu hefði sem æðra stjórnvaldi borið að taka kæru A til skjótrar úrlausnar og leggja úrskurð á málið. Eftir að almenn úttekt hafði verið gerð á starfsmannamálum lögreglunnar í X, að fyrirlagi ráðuneytisins, var A tilkynnt, að ráðuneytið liti svo á, að áminning til A hefði í reynd verið felld niður með framangreindri tilkynningu sýslumanns til A. Það var niðurstaða umboðsmanns að engar viðhlítandi skýringar hefðu verið gefnar á því, að úrlausn ráðuneytisins, sem virtist byggð eingöngu á túlkun á ákvörðun sýslumanns, var tilkynnt A 1 ári og 5 mánuðum eftir málskot hans. Niðurstaða umboðsmanns var, að slíkur dráttur á málsmeðferð samrýmdist ekki vönduðum stjórnsluháttum.

I.

Hinn 31. október 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir áminningu, sem sýslumaðurinn í X veitti honum hinn 19. maí 1993, og meðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á kæru hans vegna hennar. Nánar tiltekið lýtur kvörtun A í fyrsta lagi að því, að sýslumaður hafi ekki veitt honum færi á að tjá sig, áður en áminningin var veitt. Í öðru lagi heldur hann því fram, að meintar misfellur hafi ekki verið þess eðlis að þær réttlættu áminningu. Þá hafi ekki verið reynt að bæta úr málinu áður, með vægari ráðstöfunum. Einnig telur A, að sýslumaður hafi ekki afturkallað áminninguna með nægjanlega skýrum hætti í bréfi sínu frá 26. maí 1993, verði yfirleitt talið að um afturköllun hafi verið að ræða.

Hvað varðar kvörtun A yfir málsmeðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, þá kvartar A almennt yfir málsmeðferð þess á kæru hans vegna áminningarinnar og þeim langa tíma, sem meðferð málsins tók hjá ráðuneytinu.

II.

Samkvæmt gögnum málsins var A veitt áminning af sýslumanninum í X hinn 19. maí 1993 með eftirfarandi hætti:

„Kvartanir hafa af og til komið fram, að þú tilkynnir ekki nægilega um fjarvistir þínar af lögreglustöðinni. Þér ber að láta stöðvarmann, varðstjóra, eða yfirlögregluþjón vita þegar þú þarft að hverfa af stöðinni um einhvern tíma og hvenær þú gerir ráð fyrir að mæta aftur, svo og hvort og hvernig unnt er að ná í þig ef þurfa þykir.

Í síðustu viku varst þú fjarverandi í tvo daga, þriðjudag og fimmtudag án þess að láta vita, eða gera grein fyrir fjarvistinni. Auk þess mættir þú að morgni miðvikudagsins stutta stund, en mættir ekki meira þann dag. Eftir á gafst þú þá skýringu að þú hefðir verið í fríi án þess þó að fá leyfi fyrirfram.

Í apríl kom í ljós að þroskaheftur maður, [. . .] var íklæddur skyrtu með lög-reglumerki. Við athugun kom í ljós að þú hefðir gefið honum lögreglumerki.

Með vísan til ákvæða 7. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins ert þú áminntur fyrir framangreinda hegðun og jafnframt óskað að þú bætir ráð þitt.“

A mótmælti umræddri áminningu og krafðist þess að hún væri felld úr gildi með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 21. maí 1993, og bréfi til sýslumannsins í X, dags. 24. maí 1993. Í síðargreinda bréfinu segir m.a.:

„Varðandi málavexti og aðdraganda atvika þeirra sem minnst er á í bréfi þínu vísa ég til skýringa minna sem komu fram á fundi okkar þriðjudaginn 18. þ.m., svo og til greinargerða sem ég hef sent þér varðandi stjórnunarvandamál hjá lögreglunni í [X].

[. . .]

Ég ítreka mótmæli mín við áminningunni og krefst þess að hún verði dregin til baka.“

Í svarbréf sýslumannsins í X, dags. 26. maí 1993, segir:

„Vísað er til bréfs þíns dags. 24. maí s.l. Farið er fram á í bréfinu að ég dragi til baka áminningu sem þér var veitt með bréfi dags. 19. maí s.l.

Ég get ekki fallist á að draga áminninguna til baka. Hins vegar get ég fallist á að áminningin verði skoðuð sem minniháttar áminning, sem hafi ekki sömu lagaverkun og áminning hefur sem veitt er með vísan til 7. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.“

A ítrekaði tilmæli sín til dóms- og kirkjumálaráðherra 11. október 1993. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 22. desember 1993, þar sem A var tilkynnt sú ákvörðun ráðuneytisins, að láta fara fram úttekt á málefnum lögreglunnar í X, segir m.a.:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 21. maí 1993, þar sem þér óskið þess annars vegar að ráðuneytið felli úr gildi áminningu, sem sýslumaðurinn í [X] veitti yður með bréfi dags. 19. maí 1993, en breytti með bréfi dags. 26. maí 1993, á þann veg að hún yrði skoðuð sem minni háttar og hefði ekki sömu lagaverkun og áminning veitt með vísan til 7. gr. laga nr. 38/1954, og hins vegar er þess óskað af yðar hálfu að ráðuneytið kanni baksvið málsins í samhengi og reyni að finna á því lausn.

Ráðuneytið telur að því sé nauðsynlegt að gera úttekt á þeim málum sem þarna er um að ræða áður en það geti tekið afstöðu til málskots yðar varðandi áminninguna og hyggst ráðuneytið setja til þess óvilhallan mann af sinni hálfu.“

Með bréfi 17. janúar 1994 fól dóms- og kirkjumálaráðuneytið . . . , skólastjóra Lögregluskóla ríkisins, að annast úttekt á starfsmannavandamálum lögreglunnar í X, þar sem vísað hefði verið til þeirra sem baksviðs framangreindrar áminningar. Hinn 7. júlí 1994 var úttektinni lokið og skýrsla afhent ráðuneytinu. Með bréfi, dags. 4. október 1994, tilkynnti ráðuneytið A afstöðu sína til áminningarinnar. Þar segir m.a.:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, herra aðstoðaryfirlögregluþjónn, dags. 21. maí 1993, þar sem þér farið þess á leit að ráðuneytið felli úr gildi áminningu, sem sýslumaðurinn í X veitti yður með bréfi, dags. 19. maí 1993, en breytti með bréfi, dags. 26. maí 1993, á þann veg að hún yrði skoðuð sem minni háttar og hefði ekki sömu lagaverkun og áminning veitt með vísan til 7. gr. laga nr. 38/1954. Í sama bréfi farið þér þess á leit að ráðuneytið kanni baksvið málsins í samhengi og reyni að finna á því lausn.

Varðandi áminninguna lítur ráðuneytið svo á að hún hafi í reynd verið felld úr gildi með bréfi sýslumanns, dags. 26. maí 1993, og telur því ekki efni til að taka afstöðu til málsmeðferðar eða efni áminningarinnar.“

III.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf, dags. 17. nóvember 1994, og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar.

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi 15. desember 1994. Þar segir meðal annars:

„Efnislega virðist kvörtun [A] varða tvö atriði. Í fyrsta lagi áminningu sem sýslumaðurinn í [X] veitti honum 19. maí 1993. Varðandi áminninguna kvartar [A] í fyrsta lagi yfir því að honum hafi ekki verið gefinn kostur á að tjá sig áður en áminningin var veitt, í öðru lagi yfir því að þær ávirðingar sem honum var veitt áminning vegna hafi ekki réttlætt svo harkaleg úrræði sem áminning er og í þriðja lagi að sýslumaður hafi ekki afturkallað áminninguna með nægjanlega skýrum hætti með bréfi sínu 26. maí 1993, verði yfirleitt talið að um afturköllun hafi verið að ræða. Þá lýtur kvörtun [A] að þeim langa tíma sem það tók ráðuneytið að taka afstöðu til kæru hans frá 21. maí 1993.

[. . .]

Varðandi málsmeðferð sýslumanns áður en áminningin var veitt telur ráðuneytið ljóst að [A] var ekki gefið tækifæri til andmæla áður en hún var veitt.

Það er mat ráðuneytisins að í bréfi sýslumanns til [A], dags. 26. maí 1993, hefði falist afturköllun á áminningunni og þar af leiðandi væri hún ekki í gildi. Ráðuneytið tók ekki afstöðu til þess hvort meintar ávirðingar réttlættu áminningu og hefur ráðuneytið ekki haft ástæðu til að taka afstöðu til þess. Varðandi málsmeðferð ráðuneytisins skal einungis tekið fram að ráðuneytið tók þá ákvörðun að taka ekki afstöðu til áminningarinnar einnar sér heldur málsins í heild og eru helstu tímamörk hvað það varðar rakin hér að framan.“

Meðfylgjandi bréfi ráðuneytisins var bréf sýslumannsins í X, dags. 2. desember 1994, þar sem hann skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Segir þar m.a. svo:

„Vísað er til bréfs dómsmálaráðuneytisins dags. 25. f.m. vegna fyrirspurnar frá umboðsmanni Alþingis varðandi kvörtunarefni [A] aðstoðaryfirlögregluþjóns í [X]. . .

Svo sem að framan greinir veitti ég [A] skriflega áminningu með bréfi dags. 19. maí 1993. Áminningin er svofelld:

[. . .]

Á fundi með [A] þegar umrætt bréf var afhent honum viðurkenndi hann að hafa gefið umræddum [. . .], skyrtu með lögreglumerki. [A] kvaðst ekki vera sáttur við áminninguna og kvaðst mundu mótmæla henni skriflega.

Með bréfi dags. 24. maí 1993 mótmælti [A] framangreindri áminningu og skýrði nánar sín sjónarmið.

Í bréfinu kom m.a. fram að hann viðurkenndi að hafa afhent skyrtu með lögreglumerki. Hins vegar féllst hann ekki á að leyfislausar fjarvistir hafi verið með þeim hætti sem segir í bréfi mínu frá 19. maí.

Eftir nánari athugun á málinu komst ég að þeirri niðurstöðu að hegðun umrædds starfsmanns væri aðfinnsluverð. Því gat ég ekki fallist á að draga áminninguna alfarið til baka. Hins vegar gat ég fallist á að áminningin eins og hún var sett fram í umræddu bréfi frá 19. maí 1993 væri óþarflega ströng miðað við hegðun starfsmannsins og að teknu tilliti til sjónarmiða hans. Í samræmi við þessa niðurstöðu ritaði ég [A] svofelld bréf sem er dagsett 26. maí 1993:

[. . .]“

Hinn 19. desember 1994 veitti ég A færi á að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 8. mars 1995.

IV.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 22. ágúst 1995, segir:

„Í máli þessu er deilt um, hvort áminning sú, sem A var veitt hinn 19. maí 1993, hafi verið réttmæt, hvort rétt hafi verið að málsmeðferð staðið og hvort umrædd áminning hafi verið afturkölluð með fullnægjandi hætti.

Í 7.–13. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er lögbundið, hvernig staðið skuli að lausn ríkisstarfsmanna úr stöðu. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laganna er formleg áminning almennt nauðsynlegur undanfari frávíkingar. Fram kemur í athugasemdum við 1. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnslulögum nr. 37/1993, að ákvarðanir stjórnvalda um að beita opinbera starfsmenn stjórnsluviðurlögum teljist til stjórnvaldsákvarðana og falli því undir lögin, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna (Alpt. 1992–1993, A-deild, bls. 3283). Af þeim sökum ber að fylgja málsmeðferðarreglum laganna, þegar starfsmanni er veitt áminning. Meginreglan er því m.a. sú, að veita ber starfsmanni færi á að tjá sig, áður en honum er veitt áminning.

Óumdeilt er, að A var ekki veitt færi á að skýra mál sitt, áður en honum var veitt umrædd áminning. Ákvörðun sýslumannsins í X um að veita A áminningu var tekin 19. maí 1993. Á umræddum tíma höfðu stjórnslulög nr. 37/1993 ekki tekið gildi, sbr. 1. mgr. 35. gr. laganna. Eins og ég hef áður bent á og fram kemur í ársskýrslu minni frá 1993, bls. 137, þá verður ráðið af úrlausnum dómstóla, eðli máls og meginreglum laga, að málsaðili eigi oft svonefndan andmælarétt í ólögfestum tilvikum, ef mál snertir mikilvæga persónulega eða fjárhagslega hagsmuni hans, enda liggja ekki afstaða hans fyrir í gögnum máls. Ég tel, að áminning ríkisstarfsmanns skv. 7. gr. starfsmannalaga snerti svo mikilvæga hagsmuni hans, þar sem hún getur verið undanfari brottvíkingar úr starfi, að veita eigi honum færi á að tjá sig um mál, áður en tekin er ákvörðun um áminningu. Af þessum sökum tel ég, að sýslumaðurinn í X hefði átt að gefa A færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, áður en hann tók ákvörðun um að veita A áminningu.

Eftir að A hafði verið tilkynnt um áminninguna, gerði hann grein fyrir sjónarmiðum sínum. Kom þá á daginn, að áminningin var „óþarflega ströng miðað við hegðun starfsmannsins og að teknu tilliti til sjónarmiða hans“, eins og segir í bréfi sýslumannsins í X til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 2. desember 1994.

A kvartar einnig yfir ákvörðun sýslumanns, dags. 26. maí 1993. Telur hann, að sýslumaður hafi ekki afturkallað áminninguna með nægilega skýrum hætti.

Í bréfi sýslumannsins í X, dags. 26. maí 1993, segir m.a.:

„Ég get ekki fallist á að draga áminninguna til baka. Hins vegar get ég fallist á að áminningin verði skoðuð sem minniháttar áminning, sem hafi ekki sömu lagaverkun og áminning hefur sem veitt er með vísan til 7. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.“

Það er grundvallarregla í stjórnslurétti, að stjórnvaldsákvörðun verði að vera bæði ákveðin og skýr, svo að málsaðili geti skilið hana og metið réttarstöðu sína. Þessi regla á við hvort sem um er að ræða afturköllun á grundvelli almennra afturköllunarheimilda eða staðfestingu stjórnvalds á því, að ákvörðun hafi ekki réttaráhrif að lögum vegna verulegs annmarka, sem hún er haldin, sbr. nú 2. tl. 25. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Ég tel, að afturköllun sýslumanns á áminningunni hafi ekki verið nægilega skýr, þar sem annars vegar var hafnað að draga áminninguna til baka, en hins vegar fallist á að

áminningin hefði ekki þau réttaráhrif, sem mælt er fyrir um í 7. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ber þar sérstaklega til þess að líta, að lög þessi hafa ekki að geyma ákvæði um annars konar áminningu en skv. 7. gr. þeirra laga. Ég tel, að efni bréfsins hafi ekki verið svo skýrt að treysta mætti því, að ólöglærður ríkisstarfsmaður gæti skilið það og metið réttarstöðu sína.

A kvartar einnig yfir meðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á máli sínu. A skaut málinu til ráðuneytisins 21. maí 1993. Í stjórnslukæru felst annars vegar réttur fyrir aðila máls til að bera ákvörðun undir æðra stjórnvald til endurskoðunar og hins vegar skylda fyrir hið æðra stjórnvald að úrskurða um efni kæru, að uppfylltum kæruskilyrðum. Eftir að A hafði skotið máli sínu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, bar ráðuneytinu því skylda til að taka ákvörðunina um áminningu til skjótrar endurskoðunar sem æðra stjórnvald og leggja úrskurð á málið.

Ráðuneytið tilkynnti A um ákvörðun sína um almenna úttekt á lögreglunni í X 22. desember 1993, sjö mánuðum eftir að málinu var skotið til ráðuneytisins. Lokaniðurstaða ráðuneytisins var síðan tilkynnt honum með bréfi, dags. 4. október 1994, u.þ.b. 1 ári og 5 mánuðum eftir málskotið. Af bréfi ráðuneytisins frá 4. október 1994 má ætla, að niðurstaða þess byggist eingöngu á túlkun á ákvörðun sýslumannsins í X, dags. 26. maí 1993, sbr. eftirfarandi ummæli:

„Varðandi áminninguna lítur ráðuneytið svo á að hún hafi í reynd verið felld úr gildi með bréfi sýslumanns, dags. 26. maí 1993, og telur því ekki efni til að taka afstöðu til málsmeðferðar eða efni áminningarinnar.“

Ráðuneytið hafði öll gögn og forsendur til að komast að umræddri niðurstöðu, þegar eftir viðtöku kæru A. Ef ráðuneytið taldi að áminningin væri fallin úr gildi með bréfi sýslumannsins í X, dags. 26. maí 1993, var ekki ástæða fyrir ráðuneytið að biða úttektarinnar, þar sem hún varðaði m.a. réttmæti efnis áminningarinnar, en fjallaði að engu leyti um meinta afturköllun sýslumannsins í X. Engar viðhlítandi skýringar hafa því verið gefnar á því, hve langan tíma meðferð málsins tók. Samræmist þessi dráttur málsins ekki vönduðum stjórnsluháttum.

Með vísan til þess að lokaniðurstaða ráðuneytisins varð sú, að áminningin væri úr gildi fallin, tel ég ekki ástæðu til að fjalla um, hvort réttmæt ástæða hafi verið til þess að veita A áminningu, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga, um umboðsmann Alþingis, nr. 13/1987.

V.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að sýslumanninum í X hafi borið skylda til að gefa A færi á að tjá sig, áður en hann tók ákvörðun um að áminna hann. Einnig tel ég, að afturköllun áminningarinnar, dags. 26. maí 1993, hafi ekki verið nægilega skýr. Þá hafa ekki verið gefnar viðhlítandi skýringar á því, hve langan tíma það tók dóms- og kirkjumálaráðuneytið að fjalla um málskot A.“

16.8. Opínberir starfsmenn. Stöðuveiting. Almenn hæfisskilyrði. (Mál nr. 1381/1995)

Í tilefni af kvörtun A vegna skipunar í stöðu deildarstjóra í tollgæslu við embætti sýslumannsins á Selfossi tók skipaður umboðsmaður það til athugunar, hvort sýslumanni hefði verið heimilt að ráða B í stöðuna, þar sem hann uppfyllti ekki það almenna hæfisskilyrði að hafa lokið prófi frá Tollskóla ríkisins. Skipaður umboðsmaður benti á, að almenn hæfisskilyrði væru í edli sínu lögfest lágmarksskilyrði, sem opin-

berir starfsmenn þyrftu að uppfylla til þess að geta fengið starf og haldið því. Upplýst var að nokkrir umsækjanda uppfylltu það skilyrði að hafa próf frá Tollskóla ríkisins og taldi skipaður umboðsmaður ekkert fram komið um það að þeir hefðu ekki að öðru leyti verið vel til starfans fallnir. Taldi skipaður umboðsmaður að þau sjónarmið sem sýslumaður lýsti, og lutu einkum að því, að B hefði unnið við embættið við svipuð störf, réttlættu ekki að vikið væri frá almennum hæfisskilyrðum við ráðningu B. Var það niðurstaða skipaðs umboðsmanns að ráðningin væri haldin verulegum annmörkum.

I.

Með bréfi forseta Alþingis, dags. 24. júlí 1995, var Friðgeir Björnsson, dómstjóri, skipaður, samkvæmt 14. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, til þess að fara með kvörtun A, þar sem umboðsmaður Alþingis, Gaukur Jörundsson, hafði vikið sæti við meðferð málsins.

Hinn 24. júní 1994 rituðu 6 tollverðir í Reykjavík umboðsmanni Alþingis bréf og óskuðu eftir því að hann kannaði „réttmæti stöðuveitingar deildarstjóra 1, tollgæslu, við embætti sýslumannsins á Selfossi“.

Umboðsmaður Alþingis ritaði einum þeirra, D, bréf, dags. 8. ágúst 1994, og greindi frá því að hann teldi að ákvörðun sýslumannsins um ráðningu í framangreinda stöðu yrði borin undir fjármálaráðherra sem æðra stjórnvald á sviði tollamála. Hann greindi jafnframt frá því að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, væri það skilyrði þess að unnt væri að kvarta til umboðsmanns, að æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í máli sem til þess mætti skjóta.

Í bréfi A til fjármálaráðherra, dags. 30. nóvember 1994, kveðst hann vera ósáttur við stöðuveitinguna á Selfossi, en stöðuna hafi fengið maður sem ekki sé vitað til að hafi starfað við tollgæslu eða sé tollskólagenginn. A fer þess á leit að fjármálaráðherra gefi sér álit á málinu. Það gerir fjármálaráðuneytið með bréfi, dags. 25. janúar 1995. Þar kemur fram að fjármálaráðuneytið hafi ritað sýslumanni bréf. Síðan segir í bréfi ráðuneytisins eftirfarandi:

„Fram kemur í svari sýslumanns að starfsmaður sá sem ráðinn var í umrætt starf deildarstjóra hafi sinnt tollafgreiðslu og tollskoðun vöru frá árinu 1992 ásamt öðrum verkefnum. Jafnframt kemur fram að viðkomandi muni sækja tollskólann eftir því sem ástæður kunnir að vera til og aðstæður leyfa.

Í tilefni erindis yðar kannaði ráðuneytið hvenær síðast hefði verið boðið upp á nám í Tollskóla ríkisins sbr. reglugerð nr. 85/1983. Samkvæmt upplýsingum frá embætti tollstjórans í Reykjavík hefur ekki verið tilefni til þess að bjóða upp á formlegt nám í Tollskólanum síðastliðin 2–3 ár vegna fárra þátttakenda, hins vegar hafi nýjrir starfsmenn sótt fræðslunámskeið hjá embættinu.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða varðandi ráðningu deildarstjóra 1 við embætti sýslumannsins á Selfossi telur ráðuneytið ekki vera ástæðu til þess að hafast frekar að í máli þessu. . .“.

II.

Hinn 24. mars 1995 ritaði umboðsmaður Alþingis fjármálaráðherra bréf og óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti honum í té gögn málsins og skýrði afstöðu sína til kvörtunar [A].

Hinn 25. apríl 1995 ritaði umboðsmaður Alþingis sýslumanninum á Selfossi. Þar segir m.a.:

„ . . . er þess óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að þér látið umboðsmanni Alþingis í té gögn málsins, þar á meðal umsóknir, sem bárust í tilefni af auglýsingu umræddrar tollstöðu og skýrið afstöðu yðar til kvörtunar [A]. Þess er sérstaklega óskað að upplýst verði, hvort sá, sem ráðinn var í tollstöðuna, hafi staðist próf frá Tollskóla ríkisins, sbr. 16. gr. sömu reglugerðar. Uppfylli sá, sem ráðinn var, ekki nefnt skilyrði, er þess óskað að upplýst verði, hvaða ástæður hafi verið taldar réttlæta, að vikið var frá umræddu skilyrði, í ljósi þess að meðal umsækjenda voru aðilar, sem lokið höfðu námi frá Tollskóla ríkisins“.

Fjármálaráðuneytið ritaði sýslumanninum á Selfossi bréf, dags. 20. desember 1994, og óskaði eftir upplýsingum um það hvernig háttáð hefði verið ráðningu í starf tollvarðarins og á hverju ákvörðun um ráðningu hefði byggst.

Svarbréf sýslumannsins til fjármálaráðuneytisins, sem dagsett er 29. desember 1994, er svohljóðandi:

„Varðandi bréf yðar frá 20. desember s.l. þar sem beðið er um upplýsingar um ráðningu deildarstjóra, tollvarðar, getum vér upplýst eftirfarandi: Frá árinu 1984 til ársins 1988 voru afgreiðslur aðflutningsskýrsla á höndum starfsmanna embættisins. Eftir því sem á leið varð sú vinna sem þessu fylgdi svo mikil að gripið var til þess ráðs að breyta starfsfyrirkomulagi þannig að eitt stöðugildi, er losnaði vegna sjúkratrygginga, var tekið fyrir starfsmann sem sjá skyldi um tollamál. Þetta gerðist árið 1988.

Á næstu árum margfaldaðist afgreiðslufjöldi og var þegar árið 1990 farið að tala um stöðugildi tollvarðar, sem þá myndi útvíkka starfssvið hans til afgreiðslu skipa í Þorlákshöfn. Þetta starf tollafgreiðslumannsins var svo látið í hendur [B] 1992 er þáverandi starfsmaður var ráðinn skrifstofustjóri.

Þegar ákvörðun um stöðugildi tollvarðar var tekin á vordögum 1994 var auglýst laus staða og umsóknafrestur síðan framlengdur vegna ábendinga tollvarðafélagsins.

Varðandi ráðningu í starf deildarstjóra þótti ekki ástæða til að ganga framhjá [B] sem sinnt hefur tollafgreiðslu og tollskoðun vöru frá 1992 og hefur einnig, nú sem áður, sinnt öðrum verkefnum svo sem útgáfu atvinnuskírteina, eftirliti með lögskráningu sjómanna og útgáfu siglingavottorða. Þá má geta þess að umfang tollafgreiðslunnar, áður en stöðugildi tollvarðar varð til, var orðið mjög mikið miðað við aðrar tollhafnir. Fjöldi afgreiðslna var tæp 2 þúsund á árinu 1993 og tæp 10 þúsund tonn af vörum voru afgreidd.“

Fjármálaráðuneytið ritaði sýslumanninum enn bréf og er það dagsett 6. janúar 1995 og vitnar í 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983, um Tollskóla ríkisins, þar sem kveðið er á um að eigi skuli ráða eða skipa í fastar tollstöður við tollendurskoðun eða tollgæslu aðra en þá sem staðist hafa próf frá tollskólanum, en heimilt sé að víkja frá ákvæðinu ef sérstaklega standi á. Þá segir í bréfinu:

„Með vísan til þessa ákvæðis óskar ráðuneytið eftir álitum yðar um hvort sérstakar ástæður hafi verið fyrir hendi til þess að víkja frá skilyrðinu sbr. 2. málsl. 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983.“

Bréfi fjármálaráðuneytisins svarar sýslumaður með bréfi, dags. 19. janúar 1995, og er það bréf svohljóðandi:

„Vegna bréfs yðar dags. 6. janúar 1995 þar sem óskað er eftir álitum sýslumannsins á því að hvort sérstakar ástæður hafi verið fyrir hendi til þess að víkja frá skilyrðum 2.

mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983, er því til að svara að að áliti voru eru þau skilyrði fyrir hendi þar sem sá sem ráðinn var gegndi þessum störfum áður en til útvíkkunar starfs hans kom.

Einnig er rétt að fram komi að viðkomandi mun sækja tollskólann eftir því sem ástæður kunna að vera til og aðstæður leyfa“.

Fjármálaráðuneytið svaraði bréfi umboðsmanns Alþingis með bréfi, dags. 31. mars 1995, en það hljóðar svo:

„Í bréfum tollstjórans á Selfossi dags. 29. desember og 19. janúar sl., kemur m.a. fram að starfsmaður sá sem ráðinn var í stöðuna hafi sinnt tollafgreiðslu og tollskoðun vöru frá árinu 1992 ásamt öðrum verkefnum og muni sækja tollskólann eftir því sem ástæður kunni að vera til og aðstæður leyfa.

Jafnframt kannaði ráðuneytið hjá embætti tollstjórans í Reykjavík hvenær síðast hafi verið boðið upp á nám í Tollskólanum. Samkvæmt upplýsingum frá embættinu hefur ekki verið unnt að bjóða upp á formlegt nám í Tollskóla ríkisins síðastliðin 2–3 ár vegna fárra þátttakenda. Hins vegar hafi nýir starfsmenn sótt fræðslunámskeið hjá embættinu.

Ráðuneytið telur með vísan til þess að ekki hafi verið unnt að bjóða upp á nám við Tollskóla ríkisins að heimilt hafi verið að víkja frá umræddu skilyrði 1. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983 sbr. 2. málslíður 16. gr. sömu reglugerðar við ráðningu umrædds tollvarðar enda muni hann sækja nám við Tollskóla ríkisins þegar þar verður boðið upp á nám.

Varðandi almenn hæfisskilyrði sem tilgreind eru í 13. gr. reglugerðarinnar telur ráðuneytið að þar sé um að ræða mjög almenn skilyrði sem flestir umsækjendur um stöðuna hafi uppfyllt að undanskyldu aldursskilyrði 2. tl. 1. mgr. Það er mat ráðuneytisins að slíkt aldursskilyrði skuli ekki ráða úrslitum um hæfni umsækjenda og telur því að heimilt hafi verið að víkja frá því við ráðningu í stöðuna með vísan til 2. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar.

Í bréfi yðar er óskað eftir að ráðuneytið láti yður í té gögn málsins. Hjálagt fylgja þau gögn sem ráðuneytið hefur undir höndum.“

Sýslumaðurinn á Selfossi svaraði bréfi umboðsmanns Alþingis með bréfi, dags. 28. apríl 1995, en bréfið hljóðar svo:

„Hér með eru afrit bréfa til þeirra er sóttu um auglýsta stöðu tollvarðar hjá embætti voru. Eins og fram kemur voru umsóknir endursendar og afriti þeirra var ekki haldið eftir.

Það breytir í sjálfu sér ekki því að vitað er að sá sem stöðuna hlaut er ekki tollskólagenginn og að meðal umsækjenda voru aðilar sem lokið höfðu námi frá Tollskóla ríkisins.

Eftir sem áður er uppistaðan í vinnu viðkomandi að afgreiða aðflutningsskýrslur og jafnframt að skoða vöruna í tollgeymslum á Selfossi og Þorlákshöfn og sinna öðrum þeim störfum sem fylgja tollafgreiðslu svo sem akstursleyfi erlendra bifreiða. Einnig er hluti starfs viðkomandi lögskráning sjómanna allra útgerða í Árnessýslu og útgáfa atvinnuskírteina. Við ráðningu tollvarðar bættist við þessi störf tollafgreiðsla skipa að og frá Þorlákshöfn.

Ekki þótti ástæða til annars en að viðkomandi héldi sínu starfi er hann hafði með höndum. Að öðru leyti vísast til bréfs til fjármálaráðuneytisins um þetta mál, sbr. hjálagt ljósrit.“

Umboðsmaður Alþingis ritaði A bréf, dags. 5. apríl 1995, og greindi honum frá því að sér hefði borist bréf frá fjármálaráðuneytinu, dags. 31. mars, og óskaði eftir því að hann sendi umboðsmanni þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera af því tilefni.

Í svarbréfi A, dags. 11. apríl 1995, kemur fram að hann hafi sinnt tollafgreiðslu og tollskoðun vöru frá árinu 1977 og tollafgreiðslu aðkomufara frá sama ári. Þá segir í bréfinu eftirfarandi:

„Ennfremur kemur fram í svari ráðuneytisins, að vegna þess að ekki hafi verið unnt að bjóða upp á nám í Tollskólanum hafi verið heimilt að víkja frá skilyrði 1. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983, sbr. 2. málslíð 16. gr. sömu reglugerðar.

Að mínu mati var ástæðulaust að víkja frá skilyrðum reglugerðarinnar, þar sem t.d. ég sem umsækjandi um stöðuna á Selfossi, uppfylli öll skilyrðin, þ.e.a.s. ég hef lokið námi frá Tollskóla ríkisins og hef starfað við tollgæslu frá árinu 1977.“

III.

Forsendur og niðurstöður álits skipaðs umboðsmanns, Friðgeirs Björnssonar, dags. 20. nóvember 1995, eru svohljóðandi:

„Samkvæmt 31. gr. laga nr. 55/1987 er sýslumaðurinn á Selfossi tollstjóri í Árnestoll-umdæmi og annast þar tollheimtu og tolleftirlit. Samkvæmt 1. mgr. 33. gr. laganna starfar Tollgæsla Íslands við embætti ríkistollstjóra og stjórnar tollgæslustjóri henni. Í 1. mgr. 35. gr. sömu laga segir að tollyfirvöldum til aðstoðar séu tollgæslumenn og aðrir tollstarfsmenn og skuli tollgæslumenn ráðnir til starfa hjá Tollgæslu Íslands. Þrátt fyrir þetta lagaákvæði réði sýslumaðurinn á Selfossi tollgæslumann, B, með ráðningarsamningi sem undirritaður var 6., 10. og 23. júní 1994, en samkvæmt samningnum hófst starfið 1. apríl 1994.

Eins og mál þetta ber að tel ég ekki ástæðu til að fjalla nánar um valdmörkin á milli Tollgæslu Íslands og sýslumanna en um það atriði mun umboðsmaður Alþingis fjalla nánar í öðru máli sem nú er til meðferðar hjá honum. Þótt veitingarvaldið hafi í þessu tilviki verið í höndum sýslumanns bar að sjálfsögðu að fara eftir þeim reglum sem um ráðningu tollvarða gilda að öðru leyti.

Tollstarfsmenn eru opinberir starfsmenn og verða því að fullnægja hæfisskilyrðum 3. gr. laga nr. 38/1954. Þá er tekið fram í 13. gr. reglugerðar nr. 85/1983 um Tollskóla ríkisins, veitingu í fastar tollstöður o.fl. að auk hæfisskilyrða laga nr. 38/1954 skuli þeir sem ráðnir eru í tollstöður við tollendurskoðun eða tollgæslu fullnægja eftirtöldum skilyrðum:

1. Umsækjandi skal hafa lokið grunnskóla, fjölbrautaskóla, menntaskóla eða sérskóla er veiti sambærilega menntun. Sérstök áhersla er lögð á góða kunnáttu í íslensku. Skal honum skylt að gangast undir hæfnispróf í íslensku og vélritun. Umsækjandi skal hafa vald á einhverju norðurlandamálanna, ensku eða þýsku.
2. Umsækjandi um stöðu tollgæslumanns skal auk skilyrða 1. tl. fullnægja þeim skilyrðum að vera á aldrinum 20–30 ára, andlega og líkamlega heilbrigður og skal honum skylt að gangast undir læknisskoðun trúnaðarlæknis sé þess krafist. Jafnframt skal hann hafa almenn ökumannsréttindi til bifreiðaaksturs og vera syndur.

Heimilt er að víkja frá einstökum skilyrðum 1. mgr. ef sérstakar ástæður mæla með því.

Samkvæmt 1. mgr. 40. gr. tollalaga nr. 55/1987 skal við embætti tollstjórans í Reykjavík vera tollskóli er veiti tollstarfsmönnum kennslu í tollfræðum og samkvæmt 2. mgr. sömu greinar má gera það að skilyrði fyrir veitingu í fasta stöðu að viðkomandi hafi lokið prófi frá tollskólanum.

Á grundvelli þessarar lagaheimildar er mælt svo fyrir í 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983 að „eigi [skuli] ráða eða skipa í fastar tollstöður við tollendurskoðun eða tollgæslu aðra en þá sem staðist hafa próf frá tollskólanum“. Þá segir enn fremur að „víkja [megi] frá þessu ákvæði ef sérstaklega [standi] á“.

Eins og mál þetta hefur verið lagt fyrir hef ég ákveðið, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að takmarka umfjöllun mína við það álitaefni hvort sýslumanni hafi verið heimilt að lögum að ráða B í tollstöðu þar sem hann uppfyllti ekki það almenna hæfisskilyrði að hafa lokið prófi frá tollskólanum, sbr. 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983, sbr. 2. mgr. 40. gr. tollalaga nr. 55/1987.

Eins og að framan er rakið það umboðsmaður Alþingis sýslumanninn að upplýsa sérstaklega hvaða ástæður hafi verið taldar réttlæta það að vikið var frá skilyrði 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983.

Skýringar sýslumannsins koma fram í bréfi hans til fjármálaráðuneytisins, dags. 29. desember 1994, og í bréfi hans til umboðsmanns Alþingis, dags. 28. apríl 1995. Bæði bréfin hafa verið rakin hér að framan. Í þeim kemur fram að starf tollafgreiðslumanns hafi verið látið í hendur B árið 1992, sem sinnt hafi tollafgreiðslu og tollskoðun vöru frá þeim tíma auk annarra verkefna s.s. útgáfu atvinnuskírteina, eftirliti með lögskráningu sjómanna og útgáfu siglingavottorða. Hins vegar hafi bæst við störfin, þegar hann var ráðinn 1994, tollafgreiðsla skipa að og frá Þorlákshöfn. Ekki hafi þótt ástæða til annars en að [B] héldi starfi sínu. Þá kemur fram í bréfi fjármálaráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis dags. 31. mars 1995 að samkvæmt upplýsingum frá embætti tollstjórans í Reykjavík hafi ekki verið unnt að bjóða upp á formlegt nám í Tollskóla ríkisins síðastliðin 2–3 ár vegna fárra þátttakenda. Hins vegar hafi nýir starfsmenn sótt fræðslunámskeið hjá embættinu. Þá er skýrt frá því í bréfi sýslumanns til ráðuneytisins dags. 19. janúar 1995 að B muni sækja tollskólann eftir því sem ástæður kunni að vera til og aðstæður leyfi.

Samkvæmt 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983 er meginreglan sú að ekki má veita manni tollstöðu nema hann hafi lokið prófi við tollskólann. Víkja má þó frá þessu almenna hæfisskilyrði um próf frá Tollskóla Íslands, ef „sérstaklega stendur á“ og er ekki að finna sérstakar skýringar á því hvaða atvik falla þar undir. Mat á því hvort þannig standi á að tækt sé að víkja frá skilyrðinu er í höndum þess sem stöðuna veitir, í þessu tilviki sýslumannsins á Selfossi. Við skýringu á því hvaða atvik geta fallið undir ákvæðið verður að hafa í huga þá staðreynd að almenn hæfisskilyrði eru í eðli sínu lögfest lágmarksskilyrði sem opinberir starfsmenn þurfa að uppfylla til þess að geta fengið starf og haldið því. Meginreglan er því sú að val veitingarvaldshafa er bundið við þá umsækjendur sem uppfylla þau almennu hæfisskilyrði sem gerð eru vegna viðkomandi stöðu. Alkunna er að víða í lögum er þess krafist að starfsmenn ríkisins fullnægi ákveðnum menntunarkröfum til þess að geta gegnt starfi í þágu ríkisins og óvíða gerðar undantekningar frá þeim kröfum. Eins og nánar er vikið að í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1992, bls. 157, verður að líta svo á að til þess að heimilt sé að víkja frá almennum hæfisskilyrðum á grundvelli undantekningarreglu, sem kveður á um „sérstakar ástæður“, þurfi að liggja fyrir veigamikil og málefnaleg sjónarmið. Má þar sem dæmi nefna að enginn umsækjenda uppfylli það skilyrði sem undanþægt er. Í máli þessu er upplýst að nokkrir umsækjenda uppfylltu það skilyrði að hafa próf frá Tollskóla Íslands. Ekkert er fram komið um að þeir hafi ekki að öðru leyti verið vel til starfans fallnir. Eins og mál þetta er vaxið verður að telja þau sjónarmið sem sýslumaður hefur lýst að lögð hafi verið til grundvallar þegar B var ráðinn réttlæti ekki að vikið var frá skilyrðinu um próf frá Tollskóla ríkisins. Verður því að telja að umrædd ráðning hafi verið haldin verulegum annmörkum.“

16.9.

**Opinberir starfsmenn. Þagnarskylda.
Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjana.
(Mál nr. 1272/1994)**

A kvartaði yfir því, að lögreglan á Keflavíkurflugvelli hefði afhent tryggingafélaginu T bréf skaðabótanefndar, þar sem komu fram athugasemdir sem skilja mátti sem grunsemdir um refsivert athæfi A í tengslum við kröfu hans á hendur Skaðabótanefnd. Umboðsmaður tók fram, að þagnarskylda opinberra starfsmanna samkvæmt 32. gr. laga nr. 38/1954 væri ekki bundin við atriði sem leynt skyldu fara lögum samkvæmt, heldur einnig samkvæmt eðli máls. Benti umboðsmaður á, að eðlilegt væri að hafa hliðsjón af ákvæðum laga nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, við skýringu á inntaki þagnarskyldunnar, en meðal þeirra upplýsinga sem þar eru nefndar eru upplýsingar um það, hvort maður hefur verið grunaður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknáð. Þar sem um upplýsingar var að ræða í bréfi skaðabótanefndar sem leynt áttu að fara, og þar sem tryggingafélagið T tryggði bifreið A ábyrgðartryggingu, sem ekki gat reynt á í sambandi við kröfu A á hendur skaðabótanefnd, taldi umboðsmaður, að ekki hefði átt að afhenda T bréf skaðabótanefndar. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til utanríkisráðuneytisins, að sjá til þess, að embætti lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli færi framvegis eftir þeim sjónarmiðum sem rakin voru í álitinu.

I.

Hinn 8. nóvember 1994 bar A, fram kvörtun yfir því, að lögreglan á Keflavíkurflugvelli hefði afhent T hf. ljósrit af lögregluskýrslu, sem tekin var að beiðni skaðabótanefndar, sbr. bréf nefndarinnar frá 27. maí 1993. Telur A efni umræddrar skýrslu hafa verið þess eðlis, að óheimilt hafi verið að senda T hf. ljósrit af henni og með því verið brotið í bága við reglur um þagnarskyldu opinberra starfsmanna.

II.

Samkvæmt gögnum málsins eru málavextir þeir, að hinn 23. apríl 1993 ók A bifreiðinni X að gatnamótum Reykjanesbrautar og Krísvíkurvegar og stöðvaði bifreiðina þar. Í sama mund ók bifreiðin VL-. . . eftir Reykjanesbraut í átt að Keflavík. Að sögn A skaut þá steinn undan hjólbarða bifreiðarinnar VL-. . . í afturhliðarrúðu þeirrar bifreiðar, sem hann ók.

Með bréfi, dags. 27. maí 1993, óskaði skaðabótanefnd eftir frekari rannsókn á atvikum málsins, en skaðabótanefnd er skipuð af utanríkisráðherra samkvæmt lögum nr. 110/1951, um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjana og um réttarstöðu liðs Bandaríkjana og eignir þess, og úrskurðar um kröfur, er rísa út af varnarsamningnum. Af því tilefni var tekin lögregluskýrsla af A hinn 9. september 1993. Yfirlögregluþjónn Ríkislögreglunnar á Keflavíkurflugvelli og lögreglufulltrúi hjá Rannsóknarlögreglunni á Keflavíkurflugvelli fóru einnig á vettvang og könnuðu aðstæður og sömdu lögregluskýrslu í framhaldi af því, dags. 11. október 1993.

Í kvörtun A segir m.a. svo:

„[. . .] rannsóknarlögreglumaður á Vellinum sendi síðan tryggingarfélaginu [T] hf., umboðsmanni félagsins í Keflavík, ljósrit af þessu bréfi og var það tekið mjög alvarlega á þeim bæ. Þeir sendu bílaverkstæðinu í Njarðvík ljósrit af umræddu bréfi og skildist eiganda verkstæðisins að þar væri um aðvörun að ræða ef hann hefði hjálpað mér að taka þátt í þessari svikatilraun . . . Ég hugðist tryggja meir hjá þessu félagi en ég fékk þau svör að þeir vildu ekki eiga viðskipti við mann sem hefði og væri grunaður um að svíkja fé út úr Varnarliðinu. Einnig talaði umboðsmaður þessa tryggingarfé-

lags við son minn og óskaði eftir því að bíll sá er ég er með og er enn á nafni sonar míns yrði ekki trygður þar.“

Með bréfi, dags. 12. október 1994, lýsti Rannsóknarlögreglan á Keflavíkurflugvelli afstöðu sinni til kvörtunar A. Þar segir m.a. svo:

„Frumgögn málsins voru send [T] og Skaðabótanefnd, en bréf barst frá nefndinni dags. 27.05.93 þar sem farið var fram á rannsókn á ýmsum þáttum málsins sem hér um ræðir: Nr. R-. . /93 og U-. . /93. Þessi rannsókn var síðan framkvæmd af mér og [. .] yfirlögregluþjóni. Aflað var m.a. gagna hjá [A]

Að rannsókn lokinni var málið sent Skaðabótanefnd og [T] Meðal gagna sendum [T], var afrit áðurnefnds bréfs Skaðabótanefndar. Þetta var í fullu samræmi við þær starfsreglur sem farið hefir verið eftir sl. áratugi hér hjá embættinu. Sjálfur hefi ég starfað við þessa málaflokka síðan 1972 og hafa sendingar mínar á gögnum til tryggingafélaga ekki verið gagnrýndar.

Umrætt bréf frá Skaðabótanefnd var forsenda framhaldsrannsóknar og öflunar gagna í umræddu máli. Sá ég ekkert í bréfi þessu er hamlaði því að ég sendi afrit af því til [T] ásamt öðrum gögnum, eða gæti skaðað aðila málsins, tjónþola eða aðra. Ég hefi borið þetta undir yfirlögregluþjón, [. .] og er hann á sama máli.“

III.

Með bréfi, dags. 3. febrúar 1995, gerði utanríkisráðuneytið grein fyrir viðhorfum sínum til málsins og segir m.a. svo í bréfinu:

„Eins og fram kemur í gögnum sendi ríkislögreglan á Keflavíkurflugvelli tiltekin gögn til [T], í samræmi við venju hjá embættinu. Utanríkisráðuneytið sér, á grundvelli hjálagaðra gagna, ekki ástæðu til að endurskoða það mat sem að baki þeirri ákvörðun lá, enda byggir ráðuneytið á því sjónarmiði við yfirstjórn lögreglumála á Keflavíkurflugvelli að ríkislögreglan njóti nægilegs sjálfræðis við frjálst mat, í tengslum við rannsókn mála. Ráðuneytið telur ennfremur rétt hafa verið að málum staðið af hálfu skaðabótanefndar og aðstæður málsins hafi gefið fulla ástæðu til að fela málið ríkislögreglu til rannsóknar.“

IV.

Í álitinu mínu, dags. 29. ágúst 1995, segir:

„Í 32. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er kveðið á um þagnarskyldu. Þar segir:

„Hverjum starfsmanni er skylt að gæta þagmælsku um atriði, er hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkv. lögum, fyrirmælum yfirboðara eða eðli málsins. Þagnarskyldan helzt, þótt látið sé af starfi.“

Samkvæmt ákvæðinu er þagnarskyldan þannig ekki bundin við atriði, sem leynt skulu fara samkvæmt lögum og fyrirmælum yfirboðara, heldur einnig samkvæmt eðli máls. Lög nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, taka samkvæmt efni sínu ekki til þess máls, sem hér er um fjallað, þar sem ekki er um kertifsbundna skráningu persónuupplýsinga að ræða. Hins vegar er rétt að hafa hliðsjón af ákvæðum þeirra laga við úrlausn þess, hvert sé inntak þagnarskyldunnar samkvæmt eðli máls, sbr. einkum 3. mgr. 1. gr. og 1. mgr. 4. gr. laganna.

Í 3. mgr. 1. gr. laga nr. 121/1989 segir:

„Með persónuupplýsingum er átt við upplýsingar sem varða einkamálefni, fjárhagsmálefni eða önnur málefni einstaklinga, stofnana, fyrirtækja eða annarra lögpersóna sem sanngarnt er og eðlilegt að leynt fari.“

Í a–c-liðum 1. mgr. 4. gr. sömu laga er tilgreint, hvaða upplýsingar, er varða einkamálefni einstaklinga, sé óheimilt að skrá. Samkvæmt b-lið 1. mgr. á bannið við um upplýsingar um það, hvort maður hafi verið grunaður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknáð.

V.

Kvörtun beinist að því, að lögreglunni á Keflavíkurflugvelli hafi verið óheimilt að afhenda T hf. bréf skaðabótanefndar, dags. 27. maí 1993, og hafi með því verið brotið í bága við reglur um þagnarskyldu opinberra starfsmanna.

Eigandi bifreiðarinnar X, sem tryggð var lögboðinni ábyrgðartryggingu hjá T hf., krafði skaðabótanefnd um bætur vegna skemmda á bifreið sinni af völdum steinkasts frá bifreið í eigu varnarliðsins VL-. . ., en bifreiðar í eigu varnarliðsins eru undanþegnar vátryggingarskyldu, sbr. reglur nr. 568/1988, um ökutæki varnarliðs Bandaríkjanna. Skaðabótanefnd óskaði með bréfi, dags. 27. maí 1993, til rannsóknardeildar Ríkislögreglunnar á Keflavíkurflugvelli eftir frekari rannsókn á málsatvikum, en um tjónsatburðinn gaf A upphaflega skýrslu fyrir lögreglunni í Reykjavík. Í bréfi skaðabótanefndar koma fram efasemdir varðandi tjónsatburð og tjón, sem skilja má sem grunsemdir um refsivert athæfi.

Á eyðublöðum fyrir skýrslur lögreglu um umferðarslys er gert ráð fyrir því meðal annars, að aðilar upplýsi, hjá hvaða vátryggingafélögum viðkomandi ökutæki séu vátryggð. Skýrslurnar eru sönnunargagn um tjónsatburð, tildrög hans og vettvang atburðarins, auk þess að upplýsa um umferðarlagabrot. Vátryggðir og tjónþolar, sem eiga bótarétt úr vátryggingum ökutækjanna, hafa því almennt ríka hagsmuni af því að vátryggingafélög fái skýrslur um umferðarslys í hendur og sama gildir um vátryggingafélögin, sem þurfa að taka afstöðu til bótakrafna og hugsanlegs endurkröfuréttar vegna bótagreiðslna, sem þau inna af hendi. Reglur um þagnarskyldu standa því eigi í vegi fyrir þeirri venju, að vátryggingarfélögum, sem tilgreind eru í skýrslum lögreglu um umferðarslys, séu afhentar slíkar skýrslur. Hins vegar tel ég, að T hf. hafi ekki haft beina hagsmuni af því að fá umrætt bréf skaðabótanefndar í hendur, þar sem bifreið sú, er A ók, var einungis tryggð ábyrgðartryggingu hjá T hf. og á hana gat ekki reynt, eins og mál þetta var vaxið. Samkvæmt því og þar sem í bréfinu koma fram upplýsingar, sem leynt áttu að fara samkvæmt 32. gr. laga nr. 38/1954, eins og áður hefur verið rakið, er það skoðun mín, að samkv. síðastgreindu lagaákvæði hafi ekki átt að afhenda T hf. bréf skaðabótanefndar.

VI.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að samkvæmt 32. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, hafi ekki átt að afhenda T hf. ljósrit umrædds bréfs skaðabótanefndar, dags. 27. maí 1993. Eru það tilmæli mín til utanríkisráðuneytisins, að það sjái til þess að embætti lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli hagi framvegis meðferð gagna í samræmi við þau sjónarmið, sem gerð hefur verið grein fyrir í álitinu þessu.“

17.0. Persónuréttindi.

17.1. Lögræðissvipting. Skipun lögráðamanna. Stjórnarsýslueftirlit. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 1084/1994)

Í tilefni af erindi A tók umboðsmaður til athugunar, að eigin frumkvæði, skipun lögráðamanna lögræðissviptra manna samkvæmt 1. mgr. 27. gr. lögræðislaga nr. 68/1984. A hafði verið sviptur sjálfræði með dómi í október 1993, en lögráðamaður var ekki skipaður fyrr en í maí 1994, eftir að eftirgrennslan umboðsmanns hófst. Óskaði umboðsmaður eftir upplýsingum frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti, um hvort fylgst væri með skipun lögráðamanna af hálfu ráðuneytisins. Í svari ráðuneytisins kom fram, að svo hefði ekki verið, en að ráðuneytið hefði ákveðið að fylgjast framvegis með skipun lögráðamanna.

Í álitinu sínu rakti umboðsmaður ákvæði lögræðislaga og lagabreytingar sem urðu við aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds með lögum nr. 92/1989, sbr. lög nr. 92/1991. Var eftirlit með störfum lögráðenda þá í auknum mæli lagt í hendur sýslumanna sem yfirlögráðenda en ákvæði um að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skyldi halda skrá um lögræðissvipta menn var óbreytt. Þá var kveðið á um, að skjóta mætti ákvörðunum sýslumanna sem yfirlögráðenda til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til endurskoðunar og ótvírætt var, að dóms- og kirkjumálaráðuneyti færi enn með yfirstjórn lögræðismála, eins og annarra mála er varða persónurétt, samkvæmt 13. tölul. 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands.

Í tilviki A virtist sem úrskurður um sjálfræðissviptingu hefði ekki borist sýslumanni þar sem A átti lögheimili. Í kjölfar þessa sendi dóms- og kirkjumálaráðuneytið öllum héraðsdómstólum bréf, með tilmælum um að endurrit úrskurða yrði sent sýslumanni í ábyrgðarpósti eða með öðrum jafn tryggum hætti, sem og dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Þá fór ráðuneytið þess á leit við alla sýslumenn, að þeir tilkynntu ráðuneytinu bréflaga um allar skipanir lögráðamanna. Taldi umboðsmaður að aðgerðir þær, sem ráðuneytið greip til, hefðu verið fullnægjandi til að tryggja eðlilega framkvæmd laganna. Hins vegar benti umboðsmaður á, að mikilvægt væri, að lög sem kveða á um íhlutun í persónuréttindi manna, mæli með skýrum hætti fyrir um framkvæmd laganna, og taldi að taka ætti í lög skýrari ákvæði um skrá um lögræðissvipta menn og tilkynningar um lögræðissviptingar. Mæltist umboðsmaður til þess, að þessi atriði yrðu tekin til athugunar við samningu frumvarps til nýrra lögræðislaga, og var álitnið af þessu tilefni sent Alþingi til athugunar.

I.

Hinn 24. mars 1994 barst mér erindi frá A vegna dvalar hans á deild 33C á geðdeild Landspítalans, en A hafði verið sviptur sjálfræði með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 1. október 1993. Ég leitaði upplýsinga um mál þetta frá embætti sýslumannsins í Reykjavík og embætti sýslumannsins í Keflavík, þar sem A hefur átt lögheimili, en af svörum þeirra varð ráðið, að A hefði ekki verið skipaður lögráðamaður.

Í framhaldi af þessum upplýsingum ákvað ég, með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að taka til athugunar að eigin frumkvæði skipun lögráðamanna samkvæmt 1. mgr. 27. gr. lögræðislaga nr. 68/1984.

II.

Hinn 19. apríl 1994 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið léti mér í té upplýsingar

um, hvort A hefði verið skipaður lögráðamaður í framhaldi af dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 1. október 1993 og hvort ráðuneytið fylgdist á einhvern hátt með því, að þeim, sem sviptir hefðu verið sjálfræði eða fjárræði, væru skipaðir lögráðamenn.

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér með bréfi 2. ágúst 1994. Þar segir:

„I. Svar ráðuneytisins við því, hvort [A] hafi verið skipaður lögráðamaður í framhaldi af úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur frá 1. október 1993.

Af tilefni erindis yðar, herra umboðsmaður, hafði skrifstofustjóri einkamála skrifstofu ráðuneytisins símasamband þann 19. maí sl. við þann fulltrúa dómstjóra Héraðsdóms Reykjavíkur er kvað upp úrskurð hinn 1. október 1993 um að [A] skyldi sviptur sjálfræði og spurðist fyrir um hvort endurrit úrskurðarins hefði ekki verið sent sýslumanninum í Keflavík, þar sem [A] átti lögheimili, eða eftir atvikum til sýslumannsins í Reykjavík, þar sem hann dvaldist er úrskurðurinn var kveðinn upp. Að athuguðu máli kvaðst fulltrúinn sjá í gögnum málsins að endurritið hefði verið sent sýslumanninum í Keflavík þegar eftir uppkvaðningu úrskurðarins. Í máli fulltrúans kom fram, að endurrit úrskurðarins hefði verið sent sýslumanni í almennu bréfi og taldi hann þann hátt yfirleitt vera á hafðan í Héraðsdómi Reykjavíkur. Var þess því óskað, að fulltrúinn kæmi því á framfæri við dómstjóra að rétt væri að senda endurrit slíkra úrskurða ávallt í ábyrgðarpósti.

Í framhaldi af upplýsingum þessum frá Héraðsdómi Reykjavíkur hafði fyrrgreindur starfsmaður ráðuneytisins símasamband við sýslumanninn í Keflavík og spurðist fyrir um hvort embætti hans hefði ekki borist endurrit úrskurðar Héraðsdóms Reykjavíkur í máli því sem hér um ræðir. Að athuguðu máli fullyrti sýslumaður að embætti hans hefði aldrei borist títtnefndur úrskurður. Sendi ráðuneytið honum því úrskurðinn í símbréfi þegar í stað og óskaði eftir því við sýslumann að hann hlutast til um að [A] yrði þá þegar skipaður lögráðamaður. Sýslumaður tilkynnti ráðuneytinu símeiðis síðar þann sama dag að faðir [A], [X], hefði tekið að sér að gerast lögráðamaður sonar síns og barst ráðuneytinu staðfest ljósrit af skipunarbréfi honum til handa um lögráðamenskuna daginn eftir, þann 20. maí sl. Rétt er að fram komi, að ráðuneytið hefur ekki orðið þess vart fyrir að sendingar dómstóla á endurritum úrskurða um lögræðissviptingar hafi misfarist í pósti.

Af tilefni erindis yðar, herra umboðsmaður, hefur ráðuneytið sent öllum héraðsdómstólum bréf, með tilmælum um að endurrit úrskurðar um lögræðissviptingu manns á grundvelli lögræðislaga nr. 68/1984, er dómara ber að senda sýslumanni og dómsmálaráðuneytinu skv. 8. gr. laganna, sbr. lög nr. 92/1991, verði sent sýslumanni í umdæmi þar sem hinn lögræðissvipti á lögheimili og til dómsmálaráðuneytisins með ábyrgðarpósti eða öðrum jafn tryggum hætti.

II. Svar við því, hvort dóms- og kirkjumálaráðuneytið fylgist á einhvern hátt með því, að þeim, sem sviptir hafa verið sjálfræði eða fjárræði, hafi verið skipaðir lögráðamenn.

Ráðuneytið hefur fram til þessa ekki fylgst sérstaklega með því, hvort hverjum manni, sem sviptur hefur verið sjálfræði eða fjárræði, hafi verið skipaður lögráðamaður. Ráðuneytið hefur hins vegar ákveðið að framvegis verði fylgst með skipun lögráðamanna þeirra, sem sviptir hafa verið lögræði sínu, og hefur af því tilefni sent bréf til allra sýslumanna, þar sem þess er farið á leit, að sýslumenn tilkynni ráðuneytinu bréflaga um allar skipanir lögráðamanna á grundvelli 1. mgr. 27. gr. lögræðislaga þegar í stað eftir útgáfu skipunarbréfs. Mun ráðuneytið færa upplýsingar um lögráðamenn á spjaldskrá þá er því ber að halda um lögræðissvipta menn hér á landi, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna.

Í bréfi ráðuneytisins til yðar, herra umboðsmaður, dags. 13. maí 1994, vegna bréfs yðar frá 16. desember 1993, vegna máls er varðaði vistun [. . .] á sjúkrahúsi kom fram, að ráðuneytið telur ákvæði núgildandi lögræðisлага nr. 68/1984 með síðari breytingum þurfa endurskoðunar við. Af því tilefni skipaði dómismálaráðherra nefnd hinn 15. mars 1993 til þess að semja frumvarp til nýrra lögræðisлага. Eins og fram kom í bréfi ráðuneytisins hafa störf nefndarinnar því miður legið niðri um hríð vegna mikilla anna þeirra sem í nefndinni eiga sæti. Ráðuneytið telur rétt að tilkynna yður, að ráðherra hefur ákveðið, í því skyni að flýta störfum nefndarinnar, að ráða lögfræðing til starfa fyrir nefndina, og mun hann hefja störf um miðjan ágústmánuð nk. Má því búast við að frumvarpið liggi fyrir á vetri komanda og er að því stefnt að frumvarp til nýrra lögræðisлага verði lagt fyrir næsta þing.“

III.

Niðurstöður álits míns, dags. 24. mars 1995, eru svohljóðandi:

„1.

Með lögum nr. 92/1989, um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, og lögum nr. 92/1991, um breyting á ýmsum lögum vegna aðskilnaðar dómsvalds og umboðsvalds í héraði, voru gerðar nokkrar breytingar á núgildandi lögræðislögum, nr. 68/1984, meðal annars á verkaskiptingu milli dómstóla og stjórnvalda á þessu sviði. Var eftirlit með störfum lögráðenda í auknum mæli lagt í hendur sýslumanna sem yfirlögráðenda. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 68/1984, sbr. laga nr. 92/1991, skal bera kröfu um lögræðissviptingu upp við héraðsdómara á þeim stað, þar sem maður sá, er krafan varðar, á heima eða dvelst. Með 3. og 4. tölul. 79. gr. laga nr. 92/1991 var 8. gr. laga nr. 68/1984 breytt, þannig að fellt var á brott ákvæði 1. mgr. 8. gr. laganna, þar sem sagði, að væri maður sviptur lögræði, birti dómari eða léti birta úrskurð fyrir varnaraðila eða verjanda hans. Þá var breytt 2. mgr. 8. gr. (nú 1. mgr. 8. gr.) laganna þannig, að fellt var brott að dómari skyldi geta lögræðissviptingar á skrá, er hann héldi um lögræðissvipta menn í lögsagnarumdæmi sínu. Hins vegar var bætt við ákvæðið, að auk þess sem dómari skyldi senda dóms- og kirkjumálaráðuneytinu endurrit af úrskurði um lögræðissviptingu skyldi hann nú einnig senda slíkt endurrit til sýslumanns. Eftir sem áður skal dóms- og kirkjumálaráðuneytið halda spjaldskrá um lögræðissvipta menn hér á landi, sbr. áður 2. mgr. 8. gr., en eftir fyrrgreindar breytingar 1. mgr. 8. gr. laga nr. 68/1984.

Í 1. mgr. 27. gr. laga nr. 68/1984 segir, að sé maður sviptur lögræði, skuli yfirlögráðandi skipa honum lögráðamann. Ákvæði þetta stendur óbreytt eftir gildistöku laga nr. 92/1991, en með þeim lögum var aftur á móti breytt 30. gr. laga nr. 68/1984, sem kvað beinum orðum svo á, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði yfirstjórn þeirra mála, sem lögráð varða. Sýslumenn eru yfirlögráðendur, sbr. 30. gr. laga nr. 68/1984, sbr. 8. tölul. 79. gr. laga nr. 92/1991, en ákvörðun sýslumanns í þeim efnum má skjóta til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til endurskoðunar innan mánaðar frá því að hlutaðeigandi varð hún kunn.

2.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið fer með yfirstjórn mála, er varða persónurétt, sbr. 13. tölul. 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969 um staðfestingu forseta Íslands. Hlutverk dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er þannig að fara með yfirstjórn þeirra mála, er snerta lögráð. Var kveðið beinum orðum á um þetta hlutverk ráðuneytisins í 1. mgr. 30. gr. laga nr. 68/1984 fyrir gildistöku laga nr. 92/1991, sem breyttu greininni, eins og fyrr segir, þannig að þar er nú kveðið á um heimild til að skjóta ákvörðunum sýslumanna sem yfirlögráðenda til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til endurskoðunar.

Eins og fram kemur í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 28. júlí 1994, var A ekki skipaður lögráðamaður fyrr en 19. maí 1994, en hann hafði þá verið sviptur sjálfræði frá 1. október 1993. Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefur komið fram, að endurrit úrskurðar Héraðsdóms Reykjavíkur í máli A hafi verið sent í almennu bréfi til sýslumannsins í Keflavík, þar sem A átti lögheimili, en svo virðist sem úrskurðurinn hafi ekki borist sýslumanni. Þá kemur fram, að eftir að ráðuneytinu varð ljóst, að á skorti að úrskurðir um lögræðissviptingu væru ávallt sendir til hlutaðeigandi sýslumanns með nægilega tryggum hætti, hafi ráðuneytið sent öllum héraðsdómstólum bréf, með tilmælum um að endurrit slíkra úrskurða yrði sent sýslumanni í umdæmi, þar sem hinn lögræðissvipti átti lögheimili, og til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með ábyrgðarpósti eða öðrum jafn tryggum hætti. Kveðst dóms- og kirkjumálaráðuneytið ekki hafa fylgst sérstaklega með því, hvort hverjum manni, sem sviptur hefði verið sjálfræði eða fjárræði, væri skipaður lögráðamaður. Ákveðið hafi verið að ráðuneytið fylgist framvegis með skipun lögráðamanna og að færa upplýsingar um lögráðamenn á spjaldskrá þá, er ráðuneytinu ber að halda, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 68/1984. Hafi ráðuneytið farið þess bréflega á leit við alla sýslumenn, að þeir tilkynni ráðuneytinu bréflega um allar skipanir lögráðamanna á grundvelli 1. mgr. 27. gr. lögræðislaga þegar eftir útgáfu skipunarbréfs.

Ég tel, að aðgerðir þær, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur gripið til og lýst er hér að framan, séu fullnægjandi til þess að tryggja eðlilega framkvæmd, að því er snertir skipan lögráðamanna samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 68/1984, og að eðlilegt hafi verið að taka upp það fyrirkomulag, að rita um skipan lögráðamanna á skrá þá, sem ráðuneytinu ber að halda, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. Er og eðlilegt, að slíkri skrá sé ekki aðeins ætlað það hlutverk að vera til vitnisburðar um, hverjir séu lögræðissviptir á hverjum tíma, heldur einnig að vera til réttaröryggis fyrir þá, sem hafa verið sviptir lögræði. Það eru því tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það fylgi þeim ráðstöfunum eftir, sem það hefur gripið til, þannig að framkvæmd þessara mála verði með tryggum hætti.

3.

Í lögum nr. 68/1984, ásamt síðari breytingum, kemur hvorki fram, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skuli halda skrá um skipan lögráðamanna né heldur að úrskurðir um lögræðissviptingu skuli sendir á tryggilegan hátt, svo sem í ábyrgðarpósti, til sýslumanns. Þá kemur ekki fram í 8. gr. laganna, hvort dómari skuli senda úrskurð um lögræðissviptingu til sýslumanns í því umdæmi, þar sem hinn lögræðissvipti á lögheimili, eða þar sem úrskurðurinn gengur.

Með tilliti til mikilvægis þess, að lög, sem kveða á um íhlutun um persónuréttindi manna, mæli með skýrum hætti fyrir um framkvæmd þeirra mála, tel ég að rétt, að um framangreind atriði verði tekin skýr ákvæði í lög. Mælist ég því til þess, að framangreind atriði verði tekin til athugunar við samningu frumvarps til nýrra lögræðislaga. Af þessu til efni er athygli forseta Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra vakin á máli þessu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

IV.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana til þess að leiðrétta þá meinbugi, sem hafa verið á framkvæmd og eftirliti með skipan lögráðamanna samkvæmt lögræðislögum. Ég tel ástæðu til að áréttta það við ráðuneytið, að það fylgi þeim ráðstöfunum eftir, er það hefur þegar gripið til í þessu markmiði, og hafi þau sjónarmið, sem gert er grein fyrir í álitinu þessu, til hliðsjónar við samningu frumvarps til nýrra lögræðislaga. Af því tilefni er athygli forseta Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra vakin á máli þessu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

V.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við dóms- og kirkjumálaráðherra, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um, hvort farið hefði verið að tilmælum mínum í fyrrgreindu álitni. Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 18. apríl 1996, segir meðal annars svo:

„Vinna nefndar þeirrar sem vinnur að endurskoðun lögræðislaganna er langt komin, og mun frumvarpi til nýrra lögræðisлага verða skilað síðar á þessu ári. Það skal jafnframt upplýst að í þeim drögum sem nú þegar liggja fyrir er farið að þeim tilmælum sem fram koma í framangreindu álitni yðar.“

**17.2. Nauðungarvistun á sjúkrahúsi. Mannréttindi. Meinbugir á lögum.
Staðfesting héraðsdóms að gerð hafi verið krafa um sjálfræðissviptingu.
(Mál nr. 928/1993)**

Í tilefni af kvörtun A um nauðungarvistun hans á geðdeild Landspítala ákvað umboðsmaður að taka til athugunar hvernig háttað væri meðferð beiðna um nauðungarvistun hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Tók umboðsmaður það m.a. til athugunar, hvort ráðuneytið hefði eftirlit með málum þeirra manna sem úrskurðaðir hefðu verið í nauðungarvistun samkvæmt 3. mgr. 13. gr. lögræðisлага, eftir að nauðungarvistun lyki samkvæmt 19. gr. laganna, en slík nauðungarvistun má að hámarki standa í 15 sólarhringa, nema gerð sé krafa fyrir dómi um að viðkomandi verði sviptur sjálf-ræði. Þá tók umboðsmaður það til athugunar, hvort dómstólar tilkynntu læknum geðdeilda um að beiðni hefði borist um varanlega lögræðissviptingu einstaklings, sem sætti nauðungarvistun vegna geðsjúkdóms. Í máli A hafði gætt misskilnings aðstandenda A um það, hvert beina skyldi kröfu um lögræðissviptingu, og hafði krafa þeirra um lögræðissviptingu ekki verið tekin fyrir hjá héraðsdómi, en þeim vísað til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem vísaði kröfunni frá sér, þar sem A sætti þá þegar nauðungarvistun samkvæmt úrskurði ráðuneytisins. Benti umboðsmaður á, að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefði borið að gæta þess lagaskilyrðis 2. mgr. 16. gr. lögræðisлага að tilkynna, að vistun yrði ekki heimiluð.

Umboðsmaður rakti ákvæði lögræðisлага um ákvarðanir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um nauðungarvistun, en ákvörðunin skal vera skrifleg og tilkynnt þeim sem beiðni bar fram. Ef beiðnin er samþykkt skal hún einnig tilkynnt yfirlækni á hlutaðeigandi stofnun. Í lögræðislögum eru hins vegar ekki ákvæði um tilkynningu til yfirlæknis, að krafa hafi verið gerð fyrir dómi um sjálfræðissviptingu manns, sem vistaður hefur verið á sjúkrahúsi. Af bréfi dómstjórans í Reykjavík var ljóst, að ekki var föst framkvæmd á því, að læknum væri tilkynnt um beiðni um sjálfræðissviptingu sjúklings, sem vistaður væri á sjúkrahúsi, enda væri ekki mælt fyrir um slíka framkvæmd í lögræðislögum.

Umboðsmaður taldi að sú framkvæmd væri á engan hátt fullnægjandi, eða í samræmi við réttaröryggi sjúklinga, að það hvíldi á aðstandendum að tilkynna yfirlæknum spítala, að krafa hefði verið gerð fyrir dómi um sjálfræðissviptingu. Taldi umboðsmaður tryggara að setja það skilyrði fyrir áframhaldandi vistun sjúklinga að yfirlækni hefði borist staðfesting frá héraðsdómi um að slík krafa hefði verið gerð. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það athugaði, hvort ekki væri ástæða til að mæla fyrir um þetta atriði í lögræðislögum. Þá beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það fylgdi eftir þeim ráðstöfunum, sem það hafði þegar gripið til, til að tryggja að mál þessi væru í löglegu horfi, og að

Það tæki við undirbúning nýrra lögræðis laga tillit til þeirra sjónarmiða sem rakin voru í álitinu.

I.

Hinn 9. nóvember 1993 leitaði til mín A, og var þá staddur á deild 33A, geðdeild Landspítalans. Fram kom hjá A, að einhver ættingi hans hefði óskað eftir því, að hann yrði vistaður á deildinni. Í framhaldi af símtali þessu átti ég tal við skrifstofustjóra í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og fékk þær upplýsingar, að beiðni um nauðungarvistun A hefði verið lögð fram 4. september 1993. Nýrri beiðni um nauðungarvistun hefði verið synjað 17. september 1993, en þá hefði komið fram, að beiðni um nauðungarvistun hefði verið lögð fram hjá Héraðsdómi Reykjavíkur. Þá ræddi ég einnig við skrifstofustjóra Héraðsdóms Reykjavíkur. Upplýsti hann, að fulltrúi í Héraðsdómi Reykjavíkur hefði tekið við beiðni um sjálfræðissviptingu A 4. nóvember 1993, dags. 3. nóvember 1993. Ennfremur kom fram, að systir A hefði komið í Héraðsdóm Reykjavíkur 14. september 1993 með beiðni um að svipta A sjálfræði. Hún hefði aftur á móti hætt við að leggja fram beiðnina og farið með hana í dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Móðir A hefði síðan lagt fram beiðni um sjálfræðissviptingu 4. nóvember 1993 og hefði beiðnin verið dómtekin þann dag. Í framhaldi af framangreindum upplýsingum ákvað ég hinn 10. nóvember 1993 að taka mál þetta til athugunar að eigin frumkvæði, með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

II.

Ég ritaði yfirlækni deildar 33A, geðdeildar Landspítalans, bréf 10. nóvember 1993 og óskaði, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, eftir gögnum og skýringum um vistun A. Sérstaklega óskaði ég eftir að fram kæmi, á hvaða lagagrundvelli hefði verið ákveðið að vista A á geðdeildinni frá 18. september til 4. nóvember 1993. Ég ritaði einnig dómstjóranum í Reykjavík bréf 10. nóvember 1993 og óskaði eftir gögnum og upplýsingum um, hvenær beiðni um sjálfræðissviptingu A hefði verið lögð fram. Svar yfirlæknis á geðdeild Landspítalans barst mér 8. desember 1993. Segir þar meðal annars:

„[A] var innlagður á deild 33-A í kjölfar fundar í áfengisskor þ. 2. september 1993. Niðurstaða fundarins var sú, að [A] hefði aldrei þau sjö ár, sem hann hefði haft greininguna geðklofa, verið rannsakaður til fullnustu, eða fengið þá meðferð og möguleika til endurhæfingar, sem flestir sjúklingar með þessa greiningu fá og eiga heimtingu á. [A] kom á göngudeildina þennan dag og hafði í frammi mikinn ofstopa þar sem og annars staðar dagana á undan. Hafði oftast en einu sinni þurft að kalla til lögreglu. Hann var síðan lagður inn á 48 klukkustunda reglunni.

Haft hafði verið samband við móður [A], [. . .], dagana á undan og lýsti hún sig reiðubúna til þess að leggja inn hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu beiðni um leyfi til nauðungarvistunar [A] í allt að 15 sólarhringa (samkv. 13. gr., sbr. 14. og 15. gr. lögræðis laga nr. 68/1984). Hún þurfti þó að gera sér sérstaka ferð til þess í bæinn úr Hveragerði, en þar var hún stödd á heilsuhæli til að leita sér lækninga vegna heilsuþrestra. Henni var strax á því stigi gert ljóst, að [A] myndi þurfa langtímainnlögn, svo hægt yrði að koma við þeim rannsóknum, þeirri meðferð og endurhæfingu, sem til stæði að reyna, og yrði það ekki hægt, nema með sjálfræðissviptingu til lengri tíma í kjölfar 15 sólarhringa nauðungarvistunar með leyfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Var hún mjög fylgjandi þessari áætlun og sagðist ætla að taka fullan þátt í henni. Á þessu stigi málsins var einnig rætt við hana um það hvort hún vildi jafnframt taka að sér að verða lögráðamaður [A]. Hún vildi taka það að sér, enda sagðist hún ekki vita um neinn ættingja annan, sem myndi vilja sinna því hlutverki.

Leyfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til nauðungarvistunar [A] barst svo 4. september og hófust rannsóknir á honum og meðferð þá strax.

Sérfræðingur sá, er umsjón hafði með rannsóknum og meðferð hjá [A], reyndi árangurslaust alla vikuna 8.–15. september sl. allt sem unnt var til þess að ná tali af [móður hans] með það fyrir augum að leiðbeina henni um framhaldið. Hún var þá útskrifuð af heilsuhælinu í Hveragerði og farin norður í land. Ekkert hinna sex barna hennar vissi hvar hana var að finna, eða hvernig ná mætti sambandi við hana. Þá þegar var búið að kosta til 250 þúsund krónum í fimmtán daga legu [A], þ.e. í extravaktir, spítalalegu, rannsóknir o.s.frv.

Það varð úr eftir fjölda símtala, að þær [C] og [D], systur [A], tækju að sér það hlutverk, sem móðir þeirra hafði ætlað sér, nefnilega að leggja fram til Héraðsdóms beiðni um varanlega sviptingu sjálfræðis hjá [A], enda lítill tími til stefnu.

Systurnar voru mjög tregar til þessa og mjög tvístígandi, þótt þær sæju þá, sem og áratugina á undan, að bróðir þeirra væri fárveikur og þyrfti að vera á sjúkrahúsi. Lagði umsjónarlæknir [A] mikla vinnu í að undirbúa þær og útskýra fyrir þeim málið. Þeim var gert ljóst, að þær þyrftu ekki að gera neitt annað en að leggja fram beiðnina, þyrftu t.d. ekki að verða lögráðamenn hans. Þær fengu skriflegar leiðbeiningar um öll formsatriði og það, hvert þær ættu að fara, hvað þær ættu að biðja um, en einnig um það, að þær yrðu nauðsynlega að koma til baka á deild 33-A með stimpluð ljósrit frá Héraðsdómi af beiðninni um sjálfræðissviptingu. Sérstök áhersla var lögð á þetta atriði þar sem lækna deildarinnar höfðu lent í því, oftar en einu sinni, að þurfa að senda Héraðsdómi í símbréfi öll gögn (með stimplum þeirra á) varðandi sjúklunga, vegna þess að gögn týndust hjá dómstólum [. . .]. Í öðrum tilvikum hafa gögn verið send í símbréfi af sömu ástæðum og að framan greinir án þess að aðrir væru til vitnis um það en starfsfólk deildarinnar. Systrunum var gerð rækileg grein fyrir því að lækna deildar 33-A hefðu ekki heimild til þess að halda [A] áfram á deildinni umfram þessa 15 daga, nema gengið væri frá beiðni um varanlega sviptingu fyrir helgina 17.–20. september sl.

Sérfræðingur sá, er hafði umsjón með rannsókn og meðferð [A] á deild 33-A geðdeildar Landspítalans, var staddur á lækningastofu sinni [. . .] eftir hádegi föstudaginn 17. september sl. Þangað hringdi deildarlæknir deildar 33-A um þrjúleytið og sagði umsjónarlækni [A] að fulltrúi dómsmálaráðuneytisins hefði hringt og tæki ekki í mál að ráðuneytið gæfi aftur út leyfi til fimmtán sólahringa nauðungarvistunar sjúklingsins. Umsjónarlæknir [A] gerði deildarlækni 33-A ljóst, að hann hefði ekki beint systur [A] þangað og hlyti því að vera um einhvern misskilning að ræða. Umsjónarlæknir [A] hringdi þegar í Héraðsdóm og ræddi við [. . .], fulltrúa þar og spurði hvort beiðni hefði verið lögð fram um varanlega sjálfræðissviptingu [A], sjúklings á deild 33-A geðdeild Landspítalans. Hún staðfesti við lækinn í síma að svo [v]æri. Hringdi umsjónarlæknir [A] þá aftur í deildarlækni 33-A og sagði honum að pappírarnir hefðu verið lagðir fram í Héraðsdómi og því væri heimilt að halda honum áfram á deildinni.

Systur [A] komu aldrei á deildina með stimplaða pappíra úr Héraðsdómi. Vakti það hvorki sérstaka athygli lækna deildarinnar né olli þeim áhyggjum meðal annars vegna þess, hve tregar þær voru til að skipta sér af málum bróður síns og ekki síst af þeirri ástæðu, að í þessu tilviki hafði umsjónarlæknir [A] persónulega fengið það staðfest með símtali, að beiðnin hefði borist Héraðsdómi. Lækna deildarinnar hafa og átt því að venjast, að engir pappírar berist frá Héraðsdómi nema sérstaklega sé gengið eftir þeim og aðstandendur sjúklunga reknir fram og aftur.

[A] bað um verjanda í máli sínu, [héraðsdómslögmann], á Selfossi. Ræddi hann

fyrst við sjúklinginn þann 22. september 1993, að beiðni umsjónarlæknis [A], og síðan aftur þann 8. nóvember 1993.

Systur [A] höfðu ekkert samband við deild 33-A vikurnar eftir 17. september og ekkert sérstakt tilefni gafst til að hafa samband við þær. Til dæmis varð fjölskylduviðtölum ekki við komið á þessu stigi þar sem sjúklingurinn var bráðgeðveikur á fullri gát með 24 klukkustunda hjúkrun, ekki viðræðuhæfur og mjög ofstopafullur.

Það er reynsla lækna deildarinnar, að sjálfræðissviptingarmál fyrir Héraðsdómi eru ekki tekin í dóm fyrr en 4–12 vikum eftir að gögn hafa verið lögð fram og dæmi eru um að enn lengri tími hafi liðið. Var því rannsókn og meðferð sjúklings haldið áfram.

Umsjónarlæknir [A] dvaldi síðan erlendis frá 6. til 12. október og aftur frá 15. til 28. október. Lögræðingur sjúklings fór einnig erlendis um líkt leyti.

Í októbermánuði tókst sjúklingi að fara á bak við starfsfólk deildarinnar og hrækja út úr sér lyfjum þeim, er hann átti að taka. Varð hann aftur mjög veikur fljótlega eftir að umsjónarmaður hans kom til baka. Lyfjamælingar sýndu að hann hafði ekki tekið lyfin.

Þegar ekkert heyrðist af sjálfræðissviptingarmáli [A] frá Héraðsdómi hafði umsjónarlæknir hans sjálfur samband þangað í lok októbermánaðar til þess að vita hverju sætti og reka á eftir. Reyndar var sjúklingur þá svo langt úti í eigin ranghugmyndum vegna þess hve mjög honum hafði versnað við að hætta lyfjatöku, að hann hefði lítt getað nýtt sér að mæta fyrir dómi og tala sínu máli.

Umsjónarlæknir [A] talaði fyrst við einhvern fulltrúa í Héraðsdómi, er leitaði dyrum og dyngjum að beiðninni, sem ekki fannst. Kom það umsjónarlækni ekki á óvart því slíkt hafði komið fyrir áður. [Skrifstofustjóri Héraðsdóms Reykjavíkur] hafði síðan sambandi við umsjónarlækni [A], þann 28. október sl., og tjáði honum að engin beiðni fyndist. Umsjónarlæknir [A] sagði honum að hann hefði persónulega rætt við einn fulltrúa hans föstudaginn 17. september og hefði fulltrúinn staðfest, að beiðnin hefði komið fram. Hlyti hún að vera þarna einhvers staðar. Þetta hefði oft komið fyrir áður. Því miður gæti umsjónarlæknirinn ekki í þessu tilviki, eins og stundum áður, sent til þeirra skjölin í símbrefi með stimplum þeirra á, vegna þess, að aðstandendur [A] hefðu aldrei komið með þau til deildarinnar.

[Skrifstofustjóri Héraðsdóms Reykjavíkur] kannaði málið og rifjaðist þá upp fyrir honum nokkrum dögum síðar, að hann hefði sjálfur talað við þessar tvær konur og hefði þeim snúist hugur í viðtalinu við hann og ekki lagt fram beiðnina.

Móðir [A] kom í tvígang í heimsókn á deild 33-A á tíu daga tímabili í lok októbermánaðar og byrjun nóvember. Hann réðst að henni í bæði skiptin með líflátshótunum og lagði á hana hendur.

Þegar ljóst varð, að engin beiðni um sjálfræðissviptingu hafði verið lögð fram í Héraðsdómi, var [. . .], móðir [A], beðin um að ganga frá beiðninni við Héraðsdóm, sem hún og gerði. Í samráði við og að ráðum [skrifstofustjóra Héraðsdóms Reykjavíkur] var ekki farið aftur með beiðni um 15 sólarhringa nauðungarvistun í dómsmálaráðuneytið heldur gengið beint frá pappírnum um varanlega sjálfræðissviptingu.

Þar sem augljóst var, að móður sjúklingsins gat stafað bráð lífshætta af honum var [A] haldið hér á sjúkrahúsinu samkvæmt neyðarreglu þar til hún hafði gengið frá sjálfræðissviptingarpappírnum við Héraðsdóm.

[A] hefur nú verulega tekið við sér og er farinn að svara meðferð vel.

Til þess að svara beint þeirri spurningu yðar, herra umboðsmaður Alþingis, „á hvaða lagagrundvelli hafi verið ákveðið að vista [A] á geðdeild Landspítalans tímabilið 18. september s.l. til 4. nóvember s.l.“ þá var [A] vistaður á geðdeild Landspítal-

ans umrætt tímabil, að nokkru leyti á grundvelli 2. málsgreinar 13. greinar, en þó aðallega á grundvelli 2. málsgreinar 19. greinar Lögræðisлага nr. 68/1984. Þar urðu þó formgallar á vegna þess hörmulega misskilnings, sem ítarlega hefur verið rakinn og gerð grein fyrir hér að framan.

Í ljósi reynslu undanfarinnar þriggja ára, nefnilega reynslu þess, hve illa gengur með skilaboð á milli lögformlegra yfirvalda (aðallega Héraðsdóms) og spítalans hafa lækna deildar 33-A á geðdeild Landspítalans útbúið eigin eyðublöð (sýnishorn fylgir með þessu bréfi) til þess að nota hér eftir í þeim tilgangi að fyrirbyggja, að handvömm og misskilningur verði til þess sjúklingum verði haldið ólöglega á sjúkrahúsinu. Á eyðublöðunum er aðstandendum gert ljóst, að sjúklingum verði ekki haldið á deild 33-A lengur en dómsmálaráðuneytið hefur heimilað nema eyðublað C hafi borist deildinni.“

Með bréfi dómstjórans í Reykjavík, dags. 16. nóvember 1993, bárust mér ljósrít af beiðni um sjálfræðissviptingu A, dags. 3. nóvember 1993, svo og ljósrít úr þingbók héraðsdóms Reykjavíkur, þar sem fram kemur, að málið var þingfest sama dag.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf 16. desember 1993 og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið léti mér í té gögn og upplýsingar um nauðungarvistun A, samkvæmt úrskurði ráðuneytisins 4. september 1993, og skýrði viðhorf sitt til málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort ráðuneytið hefði á einhvern hátt eftirlit með málum þeirra manna, sem úrskurðaðir hefðu verið í nauðungarvistun samkvæmt 3. mgr. 13. gr. lögræðisлага nr. 68/1984, eftir að nauðungarvistun lyki samkvæmt 19. gr. sömu laga. Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi 13. maí 1994 og segir þar meðal annars:

„I. Viðhorf ráðuneytisins til nauðungarvistunar [A], samkvæmt heimild í 3. mgr., sbr. 2. mgr. 13. gr. lögræðisлага.

Hinn 4. september 1993 barst ráðuneytinu beiðni móður [A], [. . .], um samþykki ráðuneytisins til nauðungarvistunar hans skv. 13. gr. lögræðisлага, á grundvelli geðsjúkdóms hans. Beiðninni fylgdi læknisvottorð [E], geðlæknis, dags. 2. september 1993, þar sem gerð var grein fyrir sjúkdómi sjúklings og nauðsyn vistunar. Sama dag og ráðuneytinu barst beiðni um nauðungarvistun, þ.e. þann 4. september 1993, veitti ráðuneytið samþykki sitt til vistunar [A] til meðferðar á sjúkrahúsi á grundvelli 13. gr. lögræðisлага, í bréfi til yfirlækna geðdeildar Landspítalans, deild 33A.

Hinn 17. september 1993 barst ráðuneytinu síðan ný beiðni um nauðungarvistun [A], nú frá systur hans, [C]. Í beiðni þessari var vísað til vottorðs [F], geðlæknis. Það læknisvottorð fylgdi ekki beiðninni, en hins vegar fylgdi ljósrít af framangreindu vottorði [E], geðlæknis, dags. 2. september 1993.

Að tilefni beiðni [C] hafði starfsmaður ráðuneytisins símasamband við geðlækni á deild 33A þann 17. september 1993 og tjáði honum að lagaheimild skorti til þess að ráðuneytið gæti samþykkt nauðungarvistun þessa, þar sem 15 sólarhringa frestur sá, er ráðuneytið hefði veitt heimild sína til að halda mætti sjúklingnum nauðugum á sjúkrahúsi, samkvæmt fyrrgreindu bréfi frá 4. september 1993, væri þá ekki liðinn. Auk þess fylgdi beiðninni ekki fullnægjandi læknisvottorð, sbr. 15. gr. laganna. Var læknum sérstaklega kynnt ákvæði 19. gr. lögræðisлага. Skömmu síðar þann sama dag hringdi [F], geðlæknir, í starfsmann ráðuneytisins og greindi frá því, að um misskilning hefði verið að ræða hjá systur sjúklings, er síðari beiðni um nauðungarvistun [A] var lögð fram í ráðuneytinu, þar sem ættingjar hans hefðu fyrr um daginn gert kröfu í héraðsdómi Reykja-

víkur um að sjúklingurinn yrði sviptur sjálfræði sínu. Í ljósi þessa taldi starfsmaður ráðuneytisins ekki þörf á að tilkynna systur sjúklingsins að eigi væru lagaskilyrði til þess að verða við beiðni hennar, þar sem talið var að [F], geðlæknir, hefði þegar gert það.

Með vísun til ofanritaðs telur ráðuneytið að réttilega hafi verið staðið að afgreiðslu beiðna um nauðungarvistunir [A] af hálfu ráðuneytisins að öðru leyti en því, að rétt hefði verið að tilkynna [C] með bréfi, að lagaskilyrði hafi skort til að verða við beiðni hennar um nauðungarvistun sjúklingsins.

II. *Nauðungarvistun [A] á sjúkrahúsi eftir að heimild ráðuneytisins til nauðungarvistunar hans, sbr. bréf ráðuneytisins frá 4. september 1993, lauk.*

Samkvæmt 19. gr. lögræðisлага má vistun manns í sjúkrahúsi á grundvelli 3. kafla laganna eigi haldast lengur gegn vilja hans en nauðsyn krefur. Vistun lýkur þegar yfirlæknir telur hennar ekki lengur þörf og eigi síðar en 15 sólarhringum frá því hún hófst, nema áður hafi verið gerð krafa fyrir dómi um að hann verði sviptur sjálfræði.

Samkvæmt því er fram kemur í bréfi [G] yfirlæknis á geðdeild Landspítalans frá 25. nóvember 1993, virðast yfirlæknar deildarinnar hafa staðið í þeirri trú, að áður en titnefndur 15 sólarhringa frestur var liðinn hefðu aðstandendur sjúklingsins lagt fram kröfu í héraðsdómi Reykjavíkur um að hann yrði sviptur sjálfræði sínu. Ráðuneytið telur, að ekki sé nægilegt að fyrir liggi yfirlýsing aðstandenda um að krafa um sjálfræðissviptingu hafi verið gerð, til þess að halda megi sjúklingi nauðugum á sjúkrahúsi eftir að 15 sólarhringa fresturinn er liðinn. Nauðsynlegt sé að sjúkrahúsi hafi borist staðfesting dómstóls á því, að krafa hafi verið gerð. Var þessari skoðun ráðuneytisins m.a. lýst á fundum starfsmanns ráðuneytisins og trúnaðarlæknis ráðuneytisins, [G], prófessor, á fundum þeirra með yfirlæknum og öðru hjúkrunarfólki á geðdeild Landspítalans og Borgarspítalans í janúar og febrúar 1993, sem gerð er grein fyrir í bréfi ráðuneytisins til yðar frá 26. febrúar 1993 í málinu nr. 627/1992.

Af tilefni bréfs yðar frá 16. desember sl. vegna máls [A] boðaði ráðuneytið trúnaðarlækni ráðuneytisins á fund í febrúarmánuði sl. Á fundinum var m.a. lögð áhersla á að hann brýndi yfirlækna geðdeildanna á nauðsyn þess að fyrir lægi staðfesting dómstóls, eins og að ofan greinir, áður en tekin yrði ákvörðun um að halda sjúklingi nauðugum í sjúkrahúsi eftir að heimild ráðuneytisins til nauðungarvistunar skv. 13. gr. laganna rennur út. Þá var ákveðið að halda á ný fræðslufundi með yfirlæknum og öðru hjúkrunarfólki deildanna. Um fund þennan er að öðru leyti vísað til minnisblaðs starfsmanns ráðuneytisins frá 12. maí 1994/DP.

Af tilefni þess, herra umboðsmaður, að þér óskið sérstaklega eftir upplýsingum um, hvort ráðuneytið hafi á einhvern hátt eftirlit með málum þeirra manna, sem vistaðir hafa verið nauðungarvistun skv. 3. mgr. 13. gr. lögræðisлага, eftir að frestir samkvæmt 19. gr. laganna eru liðnir, tekur ráðuneytið fram eftirfarandi.

Eins og fram kemur í 19. gr. lögræðisлага má vistun manns í sjúkrahúsi skv. 3. kafla laganna ekki haldast lengur gegn vilja hans en nauðsyn krefur og skal vistun ljúka þegar yfirlæknir telur hennar ekki lengur þörf, og eigi síðar en 15 sólarhringum frá því hún hófst, nema áður hafi verið gerð krafa fyrir dómi um að hann verði sviptur sjálfræði. Það er því yfirlæknis á stofnun þeirri er sjúklingur er vistaður á, að meta þörf nauðungarvistunar, og á hans ábyrgð er sjúklingur er vistaður gegn vilja sínum lengur en þörf krefur. Að liðnum 15 sólarhringum frá dagsetningu heimildarbréfs ráðuneytisins skv. 13. gr. laganna ber yfirlækni að sjá

til þess að sjúklingi verði ekki haldið lengur nauðugum á sjúkrahúsi, nema staðfesting hafi borist frá dómi um að krafa hafi verið gerð um sviptingu sjálfræðis hans, eins og að framan er getið.

Ráðuneytið hefur ekki og telur sér ekki skylt, að hafa eftirlit með því hvenær einstakur sjúklingur, sem ráðuneytið hefur veitt heimild sína til að vistaður verði nauðungarvistun, yfirgefur sjúkrahús. Telur ráðuneytið ákvörðun þar að lútandi alfarið í höndum viðkomandi yfirlæknis og á hans ábyrgð.

Ráðuneytið hefur hins vegar, eins og að framan er vikið að og fram kemur í bréfi ráðuneytisins til yðar frá 26. febrúar 1993 í málinu nr. 627/1992, kynnt yfirlæknum og öðru hjúkrunarfólki á geðdeildum Landspítalans og Borgarspítalans rækilega ákvæði 3. kafla lögræðisлага, með sérstakri áherslu á 13., 18. og 19. gr. laganna. Fyrirhugað er að endurtaka fræðslufundi starfsmanns ráðuneytisins og trúnaðarlæknis ráðuneytisins með yfirlæknum og öðru hjúkrunarfólki þessara stofnana á hausti komanda.

Af tilefni erindis yðar, herra umboðsmaður, vill ráðuneytið taka fram, að það telur ákvæði núgildandi lögræðisлага nr. 68/1984 með síðari breytingum þurfa endurskoðunar við. Af því tilefni skipaði dómsmálaráðherra nefnd hinn 15. mars 1993 til þess að semja frumvarp til nýrra lögræðisлага. Störf nefndarinnar hafa því miður legið niðri um hríð vegna mikilla anna þeirra sem í nefndinni eiga sæti, en þau munu verða tekin upp svo fljótt sem við verður komið.

Þá telur ráðuneytið að reglur til fyllingar ákvæðum 3. kafla lögræðisлага skorti. Þar sem ekki er að finna heimild í lögnum til setningar reglugerðar um þessi efni hefur dómsmálaráðuneytið tekið upp samstarf við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið til þess að kanna hvort unnt sé á grundvelli laga, er undir það heyra, að setja slíkar reglur. Á meðfylgjandi minnisblaði frá 10. maí 1994/DP, má sjá hvað einkum hefur verið fjallað um í þessu skyni.

Ráðuneytið biðst að lokum velvirðingar á því, herra umboðsmaður, hve dregist hefur að svara erindi yðar, sem einkum stafar af því, að ráðuneytið hafði gert sér vonir um að geta tilkynnt yður í bréfi þessu um setningu þeirra reglna er að framan greinir, en þar sem þær hafa ekki enn verið settar, mun yður verða tilkynnt sérstaklega um niðurstöður samstarfs dómsmálaráðuneytisins og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, er þær liggja fyrir.“

Ég ritaði dómstjóranum í Reykjavík bréf 8. ágúst 1994 og óskaði eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, að hann léti mér í té upplýsingar um það, hvort og með hvaða hætti læknum geðdeilda væri tilkynnt, að beiðni um sjálfræðissviptingu einstaklings, vegna geðsjúkdóms, hefði borist Héraðsdómi Reykjavíkur. Svar dómstjórans í Reykjavík barst mér með bréfi, dags. 15. ágúst 1994. Þar segir meðal annars:

„Frá því á fyrri hluta árs 1993 hefur það verið regla í Héraðsdómi Reykjavíkur, ef beiðni er um að sjúklingur, sem lagður hefur verið inn á geðdeild gegn vilja sínum, verði sviptur sjálfræði, er lögræðismál þingfest jafnskjótt og beiðni um það berst, eða þegar næst til þess er beiðnina setur fram hafi hann ekki sjálfur afhent hana. Var þessi regla tekin upp þar sem réttara þótti að miða túlkun á niðurlagi 2. mgr. 19. gr. laga nr. 68/1984 við þingfestingu máls fremur en framlagningu beiðnar um sjálfræðissviptingu á skrifstofu dómstólsins. Viðkomandi fær endurrit af fyrirtökunni strax að henni lokinni og verður að gera ráð fyrir að hann afhendi endurritið lækni þess manns er beiðnin varðar. Af hálfu dómstólsins er ekki sérstaklega með því fylgst, enda verður ekki séð af lögum nr. 68/1984 að dómstóli sé skylt að tilkynna lækni um að beiðni af

þessu tagi hafi borist dómstólnum, og það hefur ekki verið gert. Að sjálfsögðu er yfirlýsing um það gefin, sé þess óskað.

Í tilviki [A] er beiðni dags. 3. nóvember 1993, undirrituð af móður hans, [. . .]. Málið er þingfest sama dag. Ljósrit af beiðni og fyrirtöku málsins á dómþingi fylgja þessu bréfi. Gera verður ráð fyrir því að [móðir hans] hafi fengið endurrit af fyrirtökunni samkvæmt þeirri reglu sem að framan er lýst.

Ekki verður séð að yfirlæknir geðdeildar hafi getað fengið staðfestingu á því að beiðni um sjálfræðissviptingu [A] hafi verið lögð fram fyrr en 3. nóvember 1993, enda ber tilvitnun í bréf hans ekki með sér neina ákveðna dagsetningu. Hver það er sem rekur aðstandendur sjúklinga fram og aftur veit ég ekki, en að sjálfsögðu verður sá sem setur fram beiðni um sjálfræðissviptingu að mæta í því máli sem höfðað er hennar vegna eins og hver annar málsaðili.“

III.

Það er grundvallarregla, að enginn maður verður sviptur frelsi sínu með stjórnvaldsákvörðun, nema ákvörðunin eigi sér bæði skýra stoð í lögum og sé í samræmi við lög, enda sé þá gætt þeirrar málsmeðferðar, sem leiðir af lögum og grundvallarreglum stjórn-sýsluréttar. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. lögræðislaga nr. 68/1984 verður sjálfráða maður ekki vistaður á sjúkrahúsi gegn vilja sínum. Frá þeirri meginreglu eru þó undantekningar í lögum. Þannig er heimilt samkvæmt 2. mgr. 13. gr. lögræðislaga að hefta frelsi manns í tvo sólarhringa, ef hann er haldinn alvarlegum geðsjúkdómi eða ofnautn áfengis eða ávana- og fíkniefna. Þá er, samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laganna, heimilt að vista mann gegn vilja sínum til meðferðar á sjúkrahúsi, að fengnu samþykki dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, séu fyrir hendi sömu ástæður og greindar eru í 2. mgr. 13. gr. laganna og vistun þykir óhjákvæmileg að mati læknis. Um slíka vistun fer samkvæmt ákvæðum 14.–17. gr. lögræðislaga. Um heimildir til áframhaldandi vistunar sjúklings á sjúkrahúsi er ákvæði í 2. mgr. 19. gr. laganna, sem hljóðar svo:

„Vistun lýkur þegar yfirlæknir telur hennar ekki lengur þörf, og eigi síðar en 15 sólarhringum frá því að hún hófst, nema áður hafi verið gerð krafa fyrir dómi um að hann verði sviptur sjálfræði.“

IV.

Niðurstöður álits míns, dags. 17. ágúst 1995, voru eftirfarandi:

„1.

Í máli þessu liggur fyrir, að A var lagður inn á geðdeild Landspítalans, deild 33A, 2. september 1993 á grundvelli 2. mgr. 13. gr. lögræðislaga nr. 68/1984. Í tilefni af ósk móður A samþykkti dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2. september 1993 að hann yrði vistaður áfram til meðferðar á sjúkrahúsinu, sbr. 3. mgr. 13. gr. lögræðislaga. Samkv. gögnum málsins leiddu ýmis atvik til þess misskilnings yfirlæknis á geðdeild Landspítalans, að frá og með 17. september 1993 hafi krafa systur A um sjálfræðissviptingu hans legið fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur.

Hafi dóms- og kirkjumálaráðuneytinu borist beiðni um vistun manns á sjúkrahúsi samkvæmt 3. mgr. 13. gr. lögræðislaga nr. 68/1984, skal það, samkvæmt 2. mgr. 16. gr. laganna, ákveða án óparfs dráttar, hvort vistun skuli heimiluð eða ekki. Ákvörðun ráðuneytisins skal samkvæmt 2. mgr. 16. gr. vera skrifleg og tilkynnt þeim, sem beiðni ber fram, án tillits til þess hvort beiðnin er samþykkt eða ekki, en sé hún samþykkt, skal hún að auki tilkynnt yfirlækni á hlutaðeigandi stofnun. Í lögræðislögum er á hinn bóginn ekki tekið fram, hvort eða með hvaða hætti skuli staðfesta við viðkomandi yfirlækni, að krafa hafi

verið gerð fyrir héraðsdómi um sjálfræðissviptingu manns, sem vistaður hefur verið á sjúkrahúsi, sbr. hins vegar til hliðsjónar 2. mgr. 8. gr. lögræðislaga, sbr. 3. og 4. tölul. 79. gr. laga nr. 92/1991, en þar er kveðið svo á, að dómari skuli senda dóms- og kirkjumálaráðuneytinu endurrit úrskurðar um lögræðissviptingu. Við afgreiðslu á beiðni systur A, um vistun hans hinn 17. september 1993, gætti dóms- og kirkjumálaráðuneytið ekki þess laga-skilyrðis 2. mgr. 16. gr. lögræðislaga nr. 68/1984, að tilkynna systur A skriflega, að vistun hans yrði ekki heimiluð á grundvelli 3. mgr. 13. gr. laganna. Var það til þess fallið að valda misskilningi aðstandenda A um raunverulega stöðu málsins, en eins og fram kemur í málinu lá fyrir, að þeir virtust eiga erfitt með að gera sér grein fyrir henni.

Svo sem fram kemur í bréfi dómstjórans í Reykjavík til mín 15. ágúst 1994, verður ekki leitt af ákvæðum lögræðislaga nr. 68/1984, að héraðsdómi sé skylt að tilkynna lækni, að beiðni um sjálfræðissviptingu sjúklings, sem hefur verið lagður inn gegn vilja sínum, hafi verið lögð fyrir dómstólinn. Ég lít svo á, að sú framkvæmd sé á engan hátt fullnægjandi eða í samræmi við sjónarmið um réttaröryggi sjúklunga, sem þannig eru vistaðir á sjúkrahúsi, að það hvíli á aðstandendum þeirra að koma því til skila til hlutaðeigandi yfirlækni, að gerð hafi verið krafa fyrir héraðsdómi um sjálfræðissviptingu. Tryggjara væri að setja það skilyrði fyrir áframhaldandi vistun sjúklings á grundvelli 2. mgr. 19. gr. lögræðislaga, að yfirlækni á viðkomandi deild sjúkrahúss bærst staðfesting frá héraðsdómi um það, að slík krafa hefði verið gerð fyrir dómstólnum. Ég tel einnig rétt, miðað við núverandi framkvæmd, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið taki til athugunar, hvort ekki sé ástæða til að mæla fyrir um þetta atriði í lögræðislögum, þannig að héraðsdómur sendi yfirlækni viðkomandi deildar, þar sem sjúklingurinn er vistaður, staðfestingu á því, að krafa hafi verið gerð fyrir dómstólnum um sjálfræðissviptingu sjúklingsins.

2.

Samkvæmt framansögðu var ekki gætt skilyrða 2. mgr. 19. gr. lögræðislaga nr. 68/1984 til þess að halda mætti A í nauðungarvistun á sjúkrahúsi frá 18. september 1993 til 3. nóvember 1993.

Samkvæmt 13. og 17. tölul. 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer dóms- og kirkjumálaráðuneytið með mál, er varða persónurétt og mannréttindi. Eru það tilmæli mín, að ráðuneytið fylgi eftir ráðstöfunum þeim, sem það hefur þegar gripið til, þannig að mál þau, sem hér hafa verið til umræðu, séu í löglegu horfi. Þá eru það einnig tilmæli mín til ráðuneytisins, að það taki við undirbúnings frumvarps til nýrra lögræðislaga tillit til þeirra sjónarmiða, er ég hef gert grein fyrir í álitinu þessu.“

V.

Með bréfi, dags. 4. júlí 1996, tilkynnti dóms- og kirkjumálaráðuneytið mér, að vinna nefndar sem vinnur að endurskoðun lögræðislaganna væri langt komin, og myndi frumvarp til nýrra lögræðislaga verða skilað síðar á þessu ári. Þá var upplýst að í þeim frumvarpsdrögum, sem nú lögju fyrir, hefði verið tekið tillit til þeirra tilmæla, sem fram kæmu í framangreindu álitinu.

17.3.

Þvinguð lyfjagjöf. Meðalhófsregla. Kæruleið.

Leiðbeiningarskylda.

(Mál nr. 1096/1994)

A kvartaði yfir því, að harkalegar hefði verið gengið fram en efni stóðu til er honum var nauðugum gefið lyf stuttu eftir komu hans á geðdeild Kleppsspítala. Þá kvartaði A yfir því, að enginn hefði viljað taka á móti kvörtun hans um þetta efni, en kvörtuninni hugðist hann beina til framkvæmdastjóra spítalans eða annarra yfirmanna.

Umboðsmaður benti á að meðalhófsregla stjórnisýsluréttar, sem lögfest er í 12. gr. stjórnisýslulaga, fæli í sér að stjórnvald skyldi því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun, þegar lögsmætu markmiði sem að væri stefnt yrði ekki náð með öðru og vægara móti. Leiddi þetta m.a. til þess að þvinguð lyfjagjöf væri óheimil, nema hún teldist nauðsynleg og fullreynt væri að lyfjagjöf yrði ekki komið við án þvingunar. Kvörtun A laut hins vegar ekki að ákvörðun um lyfjagjöf, né ákvörðun um lyfjagjöf án samþykkis hans, og fjallaði umboðsmaður því ekki sérstaklega um þessi álitaefti. Hins vegar benti umboðsmaður á, að í meðalhófsreglu stjórnisýsluréttar fælist einnig að velja bæri vægasta úrræði sem mögulegt væri og að gæta yrði hófs í beitingu þeirrar aðferðar sem valin væri miðað við þá hagsmuni sem í húfi væru. Lyfjagjöf án samþykkis sjúklings varðaði mikilsverð persónuleg réttindi og yrði því að gæta ítrustu varfærni við slíka lyfjagjöf.

Ekkert var ritað í sjúkraskrá A um þann atburð er hann kvartaði yfir og hindraði það könnun málsins. Hins vegar höfðu verið gerðar breytingar á reglugerð um sjúkraskrár og skýrslugerð, eftir að atvik máls þessa urðu, og var þar mælt fyrir um að geta skyldi þvingaðrar lyfjagjafar í sjúkraskrá ásamt rökstuðningi fyrir nauðsyn hennar. Taldi umboðsmaður því ekki tilefni til frekari athugasemda vegna þessa, enda yrði að gera ráð fyrir því að framvegis yrði gerð grein fyrir framkvæmd lyfjagjafar í sjúkraskrá í samræmi við hinar nýju reglur.

EKKI höfðu verið settar reglur um viðtöku kvartana frá sjúklingum á geðdeildum, en gert ráð fyrir tilteknum leiðum í samræmi við bréf yfirlæknis frá febrúar 1995. Í tilviki A virtist sem starfsmenn Kleppspítala hefðu ekki veitt honum nægilegar leiðbeiningar og ekki komið erindi hans til skila. Umboðsmaður taldi tilefni til endurskoðunar á reglum um kvartanir og kærur sjúklinga, þar sem kveðið yrði á um skyldur starfsfólks til að leiðbeina sjúklingum og taka á móti kvörtunum þeirra. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að það hlutaðist til um setningu reglna um þessi atriði, er tryggðu festu í framkvæmd.

I.

Hinn 2. maí 1994 leitaði til mín A, áður deild 13 á Kleppspítalanum í Reykjavík. A kvartar yfir því, að starfsmenn deildar 13 á Kleppspítalanum hafi gengið harkalegar fram en efni stóðu til, þegar honum var nauðugum gefið lyf, stuttu eftir að hann kom á deildina. Þá kvartar A yfir því, að enginn hafi fengist til að taka við kvörtun vegna þessa atviks, er hann hugðist beina til framkvæmdastjóra eða annars yfirmanns Kleppspítalans.

II.

Í kvörtun A lýsir hann málavöxtum þannig, að við komu hans á deild 13 á Kleppspítalanum hafi honum verið órótt og hann neitað töku þeirra lyfja, sem ákveðið hafði verið að hann tæki. Hafi honum þá verið gefin lyf þessi, gegn vilja sínum, og við þá athöfn hafi starfsfólk beitt aðferðum, er hann lýsir sem óþarfa ofbeldi og hótunum. Þá greinir í kvörtunarbréfi frá því, að hann hafi reynt að koma kvörtun vegna þessa atviks á framfæri við yfirmenn eða framkvæmdastjóra Kleppspítalans, en sá starfsmaður, sem hefur þann starfa að veita viðtalstíma, hafi neitað að sinna erindi hans, án sérstaks leyfis hjúkrunarfræðings deildarinnar. Sá hafi hins vegar neitað að aðstoða hann við að koma kvörtun sinni á framfæri og tjáð honum að hann yrði að gera það sjálfur. Þá kemur fram í bréfum A til mín, dags. 29. og 30. júní 1994, að hann hafi ekki lagt fram skriflega kvörtun vegna málsins.

III.

Ég ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf 2. maí 1994, sem ítrekað var með bréfi mínu, dags. 23. júní s.á., og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987,

um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té tiltæk gögn og upplýsingar um málið. Hinn 1. júlí 1994 barst mér bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, þar sem tilkynnt var að beiðni ráðuneytisins til forstjóra ríkisspítala um greinargerð um málið hefði verið ítrekuð. Hinn 9. september 1994 barst mér síðan bréf ráðuneytisins ásamt bréfi sviðsstjóra geðlækningasviðs, dags. 30. júní 1994, og greinargerð yfirlæknis geðdeildar Landsspítalans, dags. 28. júní s.á. Í greinargerð yfirlæknisins segir, meðal annars:

„Sj. var lagður inn á geðdeild Landsspítalans, deild 13, þann [14.04.94.] Hann kom í fylgd tveggja hjúkrunarfræðinga frá Reykjalundi en þar hafði hann verið undanfarandi. Við komu var hann sturlaður, æstur, órólegur og hafði í hótunum. Brýn nauðsyn var til vistunar og meðferðar á sjúkrahúsi og þar sem sjúklingur var því andsnúinn og ekki til samvinnu, m.a. um lyfjatöku að tilmælum lækna, var ákveðið að vista hann nauðugan í 48 klst. meðan fengin yrði heimild til 15 daga nauðungarvistunar. Til átaka kom við sjúkling er gefa átti honum lyf og var kölluð til aðstoð frá öðrum deildum sjúkrahússins. Sjúklingi voru nauðugum gefin lyf í vöðva. . . Þess er getið næsta dag að sjúklingur sé með mar í kringum auga og skrámur. Geðástand sjúklings lagaðist næstu daga og ekki kom til nauðungarvistunar þar sem hann samþykkti nú meðferð á deildinni.

[A] hefur látið í ljós að enginn yfirmanna geðdeildar hafi fengist til að taka við kvörtunum hans um harkalega meðferð. Í sjúkraskrá sjúklings er handritað bréf hans dags. 14.04.94. Það er ekki stílað á neinn en í því mótmælir hann því að leggjast inn. Ekki er kunnugt um að hann hafi óskað eftir að þessu bréfi eða öðrum kvörtunum á framfæri við yfirlækni deildar 13 eða við aðra stjórnendur geðdeildar Landspítalans, utan deildar 13.

Álit.

Þau átök er urðu við sjúkling innlagningardaginn 14. apríl 1994 voru töluverð. Ekki verður þó séð að starfsfólk hafi brugðist við af meiri hörku en nauðsyn krafði til að hægt væri að gefa sjúklingi viðeigandi lyf. Hvernig á því stóð að sjúklingi tókst ekki að koma á framfæri kvörtunum við þá aðila sem hann óskaði er óljóst og ekki vitað til að hann hafi reynt það.“

Með bréfi mínu, dags. 13. september 1994, óskaði ég eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrði sent bréf A, sem getið er í framangreindu bréfi yfirlæknisins. Jafnframt óskaði ég að upplýst yrði, hver hefði tekið á móti bréfi þessu og hvað A hefði sagt við afhendingu þess.

Hinn 15. september 1994 mætti A á skrifstofu mína vegna málsins. Í skýrslu, sem tekinn var við það tækifæri, kemur fram lýsing hans á tilraun hans til að koma kvörtun sinni á framfæri í sjúkrahúsinu. Þar segir m.a.:

„[A] segist fyrst hafa farið til ritara deildarinnar og vildi afhenda kvörtun sína. Hún sagði honum að fara og ræða við hjúkrunarfræðing. Hjúkrunarfræðingurinn, sem heitir . . . , sagði að hann væri kominn með stéttarleyfi og ef hann vildi gera eitthvað yrði hann að gera þetta sjálfur. [A] fór þá í afgreiðsluna á Kleppi, og var þá staddur þar fyrirverandi aðstoðarlæknir á deild 13, og ræddi [A] við hann og gerði honum grein fyrir erindi sínu, þ.e.a.s. að hann vildi kvarta yfir tilteknum starfsmanni á deildinni og óskaði eftir að fá að ræða við framkvæmdastjórnann eða yfirmann starfsmanna. Umræddur læknir tjáði honum að hann vildi ekki skipta sér af málinu. Ritari synjaði honum alfarið um viðtalstíma við framkvæmdastjórnann. Umræddur aðstoðarlæknir tjáði þá [A] að ef hann vildi fá að ræða við framkvæmdastjórnann, þá yrði það að fara í gegnum hjúkrunarfræðing.

Því næst ræddi [A] við hjúkrunarfræðinginn, . . . , og spurði hana hvort hann ætti sjálfur að panta tíma hjá framkvæmdastjóra. Svaraði hún þá eitthvað á þá leið: „Hver annar ætti að gera það?“

[A] segist aldrei hafa skrifað formlegt kvörtunarbréf til framkvæmdastjóra. Segist hann hafa talið ráðlegast að ræða við framkvæmdastjórann. Bréf það sem sé í sjúkraskrá sinni á Kleppi sé aftur á móti líklegast bréf sem hann hafi ritað sama morgunn og hann var færður á Klepp.

[A] telur að . . . hafi beitt sig harðræðum er gefa átti honum nauðugum lyf. Hefði hægri hnéskelin á . . . lent ofarlega á kinnbeini rétt við augað.“

Með bréfi mínu, dags. 30. september 1994, sem ítrekað var 24. nóvember s.á., sendi ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu ljósrit framangreindrar skýrslu, jafnframt því sem ég óskaði eftir, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Sérstaklega óskaði ég þess, að gerð yrði grein fyrir því, hvaða reglur giltu á geðdeildum sjúkrahúsa um viðtöku kvartana eða kærur frá sjúklingum og hvaða kæruleiðir væru taldar gilda á því sviði.

Hinn 10. febrúar 1995 barst mér bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, ásamt ljósríti af framangreindu bréfi A, dags. 14. apríl 1994, og skýringum yfirlæknis á geðdeild Landspítalans, dags. 26. janúar 1995. Í bréfi yfirlæknisins segir m.a. svo:

„Jafnframt er óskað eftir upplýsingum um hver tók á móti umræddu bréfi og hvað [A] hafi sagt við afhendingu þess. Bréfið er að finna í sjúkraskrá en þess ekki getið þar að öðru leyti. Leitað hefur verið eftir þessum upplýsingum meðal viðkomandi starfslíðs en sú eftirgrennslan hefur því miður verið árangurslaus. Ég get því að svo komnu máli ekki svarað því hver tók á móti umræddu bréfi eða hvað [A] hafi sagt við afhendingu þess.

Við meðfylgjandi skýrslu [A] frá 15.09.1994 um kvörtun sína vil ég aðeins gera eftirfarandi athugasemd.

Hafa verður í huga, að á tíma þeirra atburða er skýrslan fjallar um, var hann mjög sjúkur og að veikindi hans torvelduðu verulega samskipti og skilning milli hans og starfslíðs sjúkrahússins.“

Í framangreindu bréfi heilbrigðis- og tryggingaráðuneytisins kemur fram, að þar sem í bréfi yfirlæknisins, dags. 26. janúar 1995, komi ekki fram upplýsingar um það, hvaða reglur gildi á geðdeild ríkisspítalanna um viðtöku kvörtunar eða kærur frá sjúklingum, muni ráðuneytið óska eftir upplýsingum geðdeilda ríkisspítalanna um það, hvort og þá hvaða reglur gilda um þetta atriði. Síðan segir m.a.:

„Varðandi viðhorf ráðuneytisins til kvörtunarinnar vill ráðuneytið benda á að samkvæmt upplýsingum [. . .], yfirlæknis á geðdeild Landspítala, var [A] mjög sjúkur þegar atburðir þeir áttu sér stað sem hann kvartar yfir og að veikindi hans hafi torveldað verulega samskipti á milli hans og starfslíðs sjúkrahússins. Á hinn bóginn telur ráðuneytið ámælisvert að ekki skuli ritað í sjúkraskrá neitt um þann atburð sem að [A] kvartar yfir.

Í framhaldi af viðræðum milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins vegna svipaðra mála hefur verið til skoðunar í heilbrigðisráðuneytinu breyting á reglugerð um sjúkraskrár og skýrslugerð varðandi heilbrigðismál nr. 227/1991. Drög að slíkri breytingu liggja nú fyrir og eru til umræðu milli þessara tveggja ráðuneyta. Ef af breytingunni verður mun nýju ákvæði bætt við 2. grein umræddrar reglugerðar þar sem skylt verður að geta tiltekinna atriða í sjúkraskrá sem snerta atvik af því tagi sem hér um ræðir.“

Hinn 28. febrúar 1995 barst mér bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, ásamt svarbréfum yfirlækna geðdeilda Landspítalans, dags. 16. febrúar 1995, Borgarspítalans, dags. s.d. og Fjórðungssjúkrahússins á Akureyri, dags. 20. febrúar 1995. Þar kemur fram, að engar formreglur hafa verið settar um viðtöku kvartana eða kæra frá sjúklingum á geðdeildum. Þá er í framangreindum bréfum greint frá þeim verklagsreglum, sem beitt hefur verið í tilvikum sem þessum. Um þetta atriði segir í fyrrgreindu bréfi yfirlæknis geðdeildar Landspítalans:

„Á deildinni hefur gilt sú regla, að sjúklingar eða aðstandendur geta komið kvörtunum sínum á framfæri við hjúkrunardeildarstjóra eða sérfræðinga sem annast þá, annað hvort beint eða fyrir milligöngu annarra starfsmanna. Hjúkrunardeildarstjórnarnir og sérfræðingarnir sjá um að koma þeim áfram til viðkomandi hjúkrunarframkvæmdastjóra og yfirlæknis. Einnig er hægt að koma kvörtunum á framfæri beint við hjúkrunarframkvæmdastjóra og yfirlækna, sem sjá um frekari afgreiðslu þeirra og kynna málið fyrir forstöðumanni deildarinnar og hjúkrunarforstjóra.“

Hinn 10. febrúar 1995 ritaði ég A bréf og óskaði eftir athugasemdum hans, ef einhverjar væru, við framangreint bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, sem ég sendi honum í ljósríti.

IV.

Forsendur og niðurstöður álits míns, dags. 29. nóvember 1995, eru svohjóðandi:

„Eins og fram hefur komið hér að framan, er kvörtun A tvíþætt. Annars vegar lýtur hún að því að of harkalegum aðferðum hafi verið beitt við þvingaða lyfjagjöf og varðar því meðalhófsreglu 12. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Hins vegar lýtur kvörtun hans að því, að innan sjúkrahússins hafi enginn viljað taka á móti kvörtun þeirri, er hann hugðist beina til framkvæmdastjóra Kleppspítalans eða annarra yfirmanna þar.

I.

Samkvæmt 12. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 skal stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun, þegar lögsmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakir en nauðsyn ber til.

Í framangreindri meðalhófsreglu stjórn-sýslulaga felst í fyrsta lagi, að þvinguð lyfjagjöf er óheimil, nema því aðeins að hún sé nauðsynleg til að ná fram því markmiði, sem stefnt er að með meðferð sjúklings á sjúkrahúsinu, enda sé fullreynt að lyfjagjöf verði ekki komið við án þvingunar. Í máli þessu er hvorki kvartað yfir ákvörðuninni um lyfjagjöf sem slíkri né ákvörðuninni um að gefa sjúklingnum lyf án hans samþykkis og mun ég því ekki fjalla frekar um þennan þátt.

Í meðalhófsreglunni felst enn fremur að velja ber vægasta úrræðið, sem völ er á til að ná fram því markmiði, sem að er stefnt. Við úrlausn þess, hvaða aðferðum skuli beitt við lyfjagjöf, tel ég að gera verði nokkurn greinarmun á því, hvort um lyfjagjöf í meðferðarskyni er að ræða eða hvort um er að ræða tilvik, þar sem nauðsynlegt þykir að róa sjúkling niður án tafar, svo komið verði í veg fyrir að hann reynist sjálfum sér eða öðrum hættulegur.

Þá felst í meðalhófsreglunni að gæta verður hófs í beitingu þeirrar aðferðar, sem valin er, miðað við þá hagsmuni, sem í húfi eru, og ekki má ganga lengra en nauðsyn ber til. Lyfjagjöf án samþykkis sjúklings varðar mikilsverð persónuleg réttindi hans og því verður að gæta ítrustu varfærni við slíka lyfjagjöf.

Í bréfi yfirlæknis geðdeildarinnar, dags. 28. júní 1994, sem greint var frá hér að framan, segir, að til átaka hafi komið við sjúkling, er gefa átti honum lyf, og að kallað hafi ver-

ið eftir aðstoð frá öðrum deildum sjúkrahússins. Samkvæmt gögnum málsins virðast átök hafa verið nokkuð harkaleg. Atburðarins er ekki getið í sjúkraskrá A, en af þeim gögnum, sem fyrir liggja, verður ekki ráðið, hvort starfsmenn Kleppsspítalans hafi gengið harkalegar fram en efni stóðu til.

Eins og fyrr segir, er ekkert ritað í sjúkraskrá A um þann atburð, sem hér um ræðir. Skráning skýrslu um slíka atburði þjónar þeim tilgangi að veita upplýsingar um meðferð sjúklings, auk þess sem réttaröryggissjónarmið liggja þar að baki. Tel ég það hindra könnun þessa máls, að ekki skuli vera hægt að leita upplýsinga í sjúkraskrá. Er það til þess fallið að takmarka aðgang sjúklings að upplýsingum um málefni, sem varða hann miklu, sérstaklega þegar svo stendur á, að hann er ekki fær um að gera sér grein fyrir eða tjá sig um þau, þegar ákvarðanir eru teknar.

Í reglugerð nr. 545 frá 13. október 1995, um (1.) breytingu á reglugerð um sjúkraskrár og skýrslugerð varðandi heilbrigðismál nr. 227/1991, er nú að finna fyllri reglur um sjúkraskrár. Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar skal nú geta í sjúkraskrá þvingaðrar lyfjagjafar, sem talin er nauðsynleg, ásamt rökstuðningi fyrir nauðsyn hennar. Tel ég því ekki tilefni til frekari athugasemda af minni hálfu varðandi skráningu atvika af því tagi, sem hér um ræðir, enda geri ég ráð fyrir að í rökstuðningi fyrir nauðsyn þvingaðrar lyfjagjafar sé gerð grein fyrir framkvæmd hennar, eftir því sem tilefni er til.

2.

Samkvæmt upplýsingum yfirlækna geðdeilda ríkisspítalanna hafa engar reglur verið settar um viðtöku kvartana eða kæra frá sjúklingum á geðdeildum. Af bréfum þeirra verður þó ráðið, að gert er ráð fyrir ákveðnum leiðum í slíkum tilvikum. Á geðdeild Landspítalans hefur, skv. bréfi yfirlæknis, dags. 16. febrúar 1995, gilt sú regla, að kvörtunum skuli beina til hjúkrunardeildarstjóra eða viðkomandi sérfræðings deildar, sem síðan beri að koma kvörtun til hjúkrunarframkvæmdarstjóra og yfirlæknis, sem aftur kynni hana forstöðumanni deildar og hjúkrunarforstjóra. Af lýsingu A, sem ekki hefur verið andmælt af hálfu geðdeildar Landspítalans, mun hann hafa beint kvörtun til hjúkrunarfræðings. Hjúkrunarfræðingur sá, sem A beindi kvörtun sinni til, virðist hins vegar, eftir því sem ráðið verður af gögnum málsins, ekki hafa látið kvörtunina berast rétta boðleið. Þá virðast aðrir þeir, sem að málinu komu, ekki hafa leiðbeint honum nægjanlega um það, hvernig hann skyldi bera sig að. Ég tel því tilefni til endurskoðunar á umræddum reglum um kvartanir eða kærur sjúklinga. Í því sambandi tel ég rétt, að í þeim verði kveðið á um skyldur starfsfólks til að leiðbeina sjúklingum og til að taka á móti þeim kvörtunum, sem sjúklingar kunna að vilja koma á framfæri við yfirmenn sjúkrahúsa. Beini ég þeim tilmælum því til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að það hlutist til um að settar verði ákveðnar reglur um þessi atriði, er tryggi festu í framkvæmd slíkra mála.

V.

Samkvæmt framansögðu tel ég, að af gögnum málsins verði ekki ráðið, að beitt hafi verið harkalegri aðferðum en nauðsyn krafði við þá lyfjagjöf, sem kvörtun A lýtur að, en atburðarins er ekki getið í sjúkraskrá. Þá tel ég þörf á því að reglur ríkisspítalanna um viðtöku kvartana eða kæru frá sjúklingum verði endurskoðaðar með tilliti til skyldu starfsfólks til að aðstoða og taka á móti kvörtunum, þannig að festa í framkvæmd slíkra reglna verði tryggð.“

VI.

Hinn 17. nóvember 1995, barst mér bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 14. nóvember 1995. Þar kom meðal annars fram, að samstarfi dómsmálaráðuneytisins og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins í því skyni að tryggja réttarstöðu manna sem vist-

aðir eru nauðugir á sjúkrahúsum betur en verið hefur, væri nú lokið, a.m.k. að svo stöddu. Með bréfinu fylgdi ljósrít af bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 25. október 1995, ásamt reglugerð um (1.) breytingu á reglugerð um sjúkraskrár og skýrslugerð varðandi heilbrigðismál nr. 227/1991. Jafnframt tilkynnti dóms- og kirkjumálaráðuneytið mér, að því væri kunnugt um, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefði ritað yfirlæknum allra geðdeilda sérstök bréf með kynningum á reglugerðinni.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra upplýsti, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu álitu mínu. Svar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 14. apríl 1996, hljóðar svo:

„Ráðuneytið brást þegar við því máli sem hér um ræðir með því að breyta reglugerð nr. 227/1991, um sjúkraskrár og skýrslugerð varðandi heilbrigðismál, sbr. reglugerð nr. 545/1995. Í breytingunni felst að nú skal geta í sjúkraskrá þvingaðrar lyfjagjafar og rökstuðningi fyrir nauðsyn hennar eins og fram kemur í álitu umboðsmanns Alþingis.

Ráðuneytið hefur á undanförunum mánuðum fjallað ítarlega um viðbrögð heilbrigðisstétta við meintum mistökum eða vanrækslu innan heilbrigðisþjónustunnar. Þann 3. mars 1995 var skipuð nefnd sem hefur það hlutverk að semja drög að reglum um meðferð landlæknis í tilkynningamálum vegna vanrækslu eða mistaka af hálfu heilbrigðisstarfsmanna, sbr. 2. og 3. mgr. 18. gr. læknalaga nr. 53/1988. Þann 19. janúar sl. efndi nefndin til málþings heilbrigðisstétta um málefnið. Niðurstaða þess var m.a. sú að breyta þyrfti ákvæðum læknalaga um þetta efni og jafnframt að semja þyrfti ítarlegar reglur um það hvernig fara skuli með tilkynningar af þessu tagi, annars vegar innan stofnana og hins vegar til embættis landlæknis. Nefndin vinnur nú að gerð frumvarps og reglugerðar um efnið. Reglurnar munu fyrst og fremst taka til afleiðinga læknismeðferða og aðgerða en þess er vænst að gildistaka þeirra og almenn umræða um þessi mál muni bæta vinnubrögð heilbrigðisstofnana á þessum vettvangi.

Auk framangreinds ber að nefna að í frumvarpi til laga um réttindi sjúklinga, sem er nú til umfjöllunar hjá heilbrigðis- og trygginganefnd Alþingis, er kveðið sérstaklega á um það hvernig fara skuli með kvartanir sem upp koma á heilbrigðisstofnunum.

Ráðuneytið telur, þrátt fyrir það starf sem getið er hér að framan, að ástæða sé til að tryggja sérstaklega meðferð kvartana innan geðheilbrigðisþjónustunnar. Í ljósi þess hefur ráðuneytið óskað eftir því að geðdeildir Landspítala og Sjúkrahúss Reykjavíkur geri tillögur til ráðuneytisins um reglur um meðferð kvartana af því tagi sem hér um ræðir, [. . .]“

18.0. Skattar og gjöld.

18.1.

Skrásetningargjald við Háskóla Íslands.
Fjárhæð þjónustugjalda. Ráðstöfun þjónustugjalda.
Stjórnsýslueftirlit.
(Mál nr. 836/1993)

A kvartaði yfir innheimtu skrásetningargjalda við Háskóla Íslands skólaárið 1992–1993. Í ágúst 1992 greiddi A skrásetningargjöld að fjárhæð kr. 22.350 auk álags vegna síðbúinnar skrásetningar, að fjárhæð kr. 3.350. Krafðist A síðan endurgreiðslu skrásetningargjaldanna, að öllu leyti eða að hluta, þar sem hann taldi að gjaldtakan hefði ekki næga lagastöð. Erindi A var synjað með bókun háskólaráðs í maí 1993. Taldi A að í innheimtu gjaldanna fælist skattheimta, sem ekki styddist við viðhlítandi skattlagningarheimild, en ella að um þjónustugjöld væri að ræða sem ekki hefðu næga lagastöð.

Umboðsmaður tók fyrst til athugunar hvort skrásetningargjald til Háskóla Íslands gæti talist skattur í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæði 21. gr. laga nr. 131/1991, um Háskóla Íslands, sem gjaldtakan byggðist á, mælti fyrir um rétt til skrásetningar í Háskóla Íslands gegn greiðslu skráningargjalds. Þegar af þeirri ástæðu að ekki var mælt fyrir um fjárhæð gjaldsins né hvernig það skyldi ákvarðað í umræddri lagagrein féllst umboðsmaður ekki á að skattlagningarheimild fælist í greininni. Væri því óheimilt að byggja ákvörðun um fjárhæð skrásetningargjaldsins á skattalegum sjónarmiðum um almenna tekjuöflun ríkisins. Taldi umboðsmaður að ákvæðið veiti einungis heimild til að standa straum af kostnaði vegna þeirrar þjónustu sem veitt væri. Gjaldið væri því þjónustugjald sem heimilt væri að taka vegna skrásetningar nemenda.

Að því er laut að fjárhæð gjaldsins, tók umboðsmaður fram, að við ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalda sé stjórnvöldum óheimilt að ákveða hærra gjald en almennt nemur kostnaði við að veita þá þjónustu sem gjalds er krafist fyrir. Fjárhæð skrásetningargjaldsins yrði að ákveða innan marka lagaheimildar þess. Grundvallarþýðingu hefði að afmarka þá kostnaðarliði sem felldir yrðu undir gjaldið. Við skýringu gjaldsins yrði að hafa í huga, að Háskóli Íslands hefði ekki lagaheimild til að taka skólagjöld til að greiða almennan rekstrarkostnað skólans. Samkvæmt lögum um skólakerfi væri kennsla veitt ókeypis í öllum opinberum skólum landsins. Að lögum væri því byggt á þeirri meginreglu, að ekki sé tekið gjald fyrir kennslu í Háskóla Íslands. Þá vísaði umboðsmaður til þeirrar grundvallarreglu íslensks réttar, að stjórnsýslan væri lögbundin, og þyrfti almenningur ekki að greiða sérstakt gjald fyrir lögmaelta þjónustu nema öðruvísi væri kveðið á í lögum. Í lögum um framhaldsskóla væri heimild til að taka innritunargjöld, efnisgjöld, pappírsgjöld og nemendasjóðsgjöld, en heimild háskólans væri hins vegar bundin við skrásetningargjöld. Ekki var í lögskýringargögnum að finna ummæli um þá kostnaðarliði, sem felldir yrðu undir skrásetningargjaldið. Af upplýsingum háskólans var ljóst að ekki lá fyrir sérstakur útreikningur á kostnaðarliðum, áður en ákvörðun var tekin um fjárhæð skrásetningargjaldsins fyrir skólaárið 1992–1993, en að ákvörðun um hækkun skrásetningargjalda byggðist á sjónarmiðum um öflun tekna til háskólans á móti rekstrarkostnaði, m.a. með vísun til athugasemda í greinargerð með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1992. Umboðsmaður tók fram, að áætlun um tekjur ríkisins í fjárlagafrumvarpi væri ekki viðhlítandi lagaheimild fyrir innheimtu þjónustugjalda, heldur yrði ákvörðun um innheimtu þjónustugjalds að byggjast á þeirri lagaheimild sem til hennar stæði. Í þeim

efnum væri ekki annarri lagaheimild til að dreifa en 1. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990. Þar sem ljóst var að ákvörðun um fjárhæð skrásetningargjaldsins hafði verið byggð á sjónarmiðum um öflun tekna til greiðslu almenns rekstrarkostnaðar við yfirstjórn Háskóla Íslands, en ekki á sérstökum útreikningum á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt var að leggja til grundvallar skv. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990, taldi umboðsmaður ljóst að ákvörðun háskólaráðs, sem staðfest var af menntamálaráðherra, hefði ekki verið byggð á lögmætum sjónarmiðum. Umboðsmaður tók á hinn bóginn fram, að í 21. gr. laga nr. 131/1990 fælist heimild til að að heimta skrásetningargjöld til að standa undir þeim kostnaði sem hlytist af starfsemi sem væri í nánnum og efnislegum tengslum við skrásetningu nemenda í Háskóla Íslands, svo sem vegna skráningar stúdenta í námskeið og próf, varðveislu, vinnslu og miðlun þessara upplýsinga. Þar sem útreikningar þessa efnis lágu ekki fyrir af háskólans hálfu, taldi umboðsmaður að ekki yrði fullýrt að svo stöddu, hvort skrásetningargjaldið hefði verið of hátt, né hversu mikið hafi verið oftekið.

Um þá ákvörðun háskólaráðs að 15% álag skyldi leggjast við skrásetningargjöld þeirra nemenda sem ekki sinntu árlegri skráningu á auglýstum tímum, tók umboðsmaður fram, að ekki væri heimilt að hækka skrásetningargjaldið meira en næmi þeim beina aukakostnaði, sem leiddi af því að nemendur væru skráðir of seint, enda hefði skólinn ekki sérstaka lagaheimild til að beita nemendur álagi með hlutfallslega hærri skrásetningargjöldum við slíkar aðstæður. Sérstakur útreikningur hefði ekki farið fram á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt var að leggja til grundvallar aukagjaldinu. Gjaldið hefði því ekki verið ákvarðað á tækum grundvelli. Þar sem útreikningur kostnaðar hefði ekki farið fram, yrði hins vegar ekki fullýrt, hvort gjaldið hefði verið of hátt, og ef svo hefði verið, hversu mikið hefði verið oftekið.

Samkvæmt ákvæðum reglugerðar fyrir Háskóla Íslands skyldi skrásetningargjald skiptast á milli stúdentaráðs, Félagsstofnunar stúdenta, stúdentskiptasjóðs og háskólans sjálfs. Umboðsmaður tók fram, að ráðstöfun þjónustugjalda væri yfirleitt mörkuð beint eða óbeint í lögum. Væri yfirleitt einungis heimilt að verja þjónustugjöldum til greiðslu á þeim kostnaðarliðum sem lögju til grundvallar útreikningi gjaldsins, nema á annan hátt væri mælt í lögum. Ráðstöfun hluta skrásetningargjaldsins til Félagsstofnunar stúdenta studdist við ákvæði 4. gr. laga nr. 33/1968, og fjallaði greinin aðeins um ráðstöfun gjaldanna, en var hvorki sjálfstæð þjónustugjalda- eða skattlagningarheimild. Þar sem ráðstöfun þessa hluta skrásetningargjaldanna studdist við sérstaka lagaheimild var hún lögmæt. Á hinn bóginn var ekki lagaheimild fyrir því að hluti skrásetningargjaldanna skyldi renna til stúdentaráðs, og taldi umboðsmaður þá ráðstöfun óheimila. Tók umboðsmaður fram í því sambandi að ráðstöfun um heimild þjónustugjalda yrði ekki breytt með reglugerð frá því sem mælt væri fyrir um í lögum.

Að lokum vísaði umboðsmaður til álits síns frá 17. nóvember 1994, í máli nr. 818/1993, um það, að líta yrði svo á, að í ákvæðum sem mæla fyrir um samþykki eða staðfestingu stjórnvalds á ákvörðunum, reglum eða áætlunum annars aðila fælist skylda til endurskoðunar eða eftirlits með lögmæti, og í sumum tilvikum hagkvæmni, hlutaðeigandi ákvarðana. Taldi umboðsmaður að í ákvæðum um staðfestingu menntamálaráðherra á ákvörðun háskólaráðs um skrásetningargjald fælist að ráðuneytinu bæri að gæta þess að ákvörðunin væri tekin af bærum aðila að undangenginni lögmæltri málsmeðferð og að efni ákvörðunarinnar hefði næga lagastoð og í samræmi við lög og grundvallarreglur stjórnisýsluréttarins. Taldi umboðsmaður því rétt, að menntamálaráðuneytið kallaði eftir þeim útreikningi sem ákvörðun á fjárhæð skrásetningargjaldsins byggðist á.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Háskóla Íslands að reikna út fjárhæð

skrasetningargjaldsins fyrir námsárið 1992–1993, í samræmi við sjónarmið þau sem greinir í álitinu. Reyndist fjáhæðin hafa verið ákveðin of há, bæri að endurgreiða A það sem oftekið hefði verið. A hafði greitt skrasetningargjaldið með fyrirvara um endurgreiðslu. Með vísan til þeirrar réttaróvissu sem ríkt hefur um rétt til endurgreiðslu ef ekki er greitt með fyrirvara og með vísan til þess að ný lög um þetta efni, lög nr. 29/1995, tóku ekki gildi fyrir en 1. janúar 1996 og taka til ofgreiðslu á sköttum og gjöldum eftir það tímamark, ákvað umboðsmaður að fjalla ekki um réttarstöðu þeirra sem greiddu skrasetningargjald umrætt skólaár án fyrirvara.

I.

Hinn 5. júlí 1993 leitaði til mín A, stúdent við Háskóla Íslands, og kvartaði yfir innheimtu skrasetningargjalda við Háskóla Íslands fyrir skólaárið 1992–1993, en honum var gert að greiða kr. 25.700. Beindist kvörtun hans að þeirri ákvörðun háskólaráðs frá 27. maí 1993, að synja kröfu hans um endurgreiðslu skrasetningargjaldsins og aukagjalds fyrir nefnt skólaár.

Í kvörtun A kemur fram, að hann telur að í innheimtu fyrrnefnds skrasetningargjalds við Háskóla Íslands felist skattheimta, sem ekki eigi sér stoð í viðhlítandi skattlagningarheimild, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Ennfremur kemur fram í kvörtun A, að verði ekki fallist á, að hér sé um skattheimtu að ræða, heldur þjónustugjöld, þá styðjist slík gjaldtaka ekki við næga lagastoð. Loks telur A, að Háskóla Íslands hafi ekki verið heimilt að leggja á 15% álag á skrasetningargjöld, sem greidd voru eftir 5. júlí 1992.

II.

Hinn 26. mars 1992 samþykkti háskólaráð að skrasetningargjald háskólaársins 1992–1993 skyldi vera kr. 22.350,- og skiptist gjaldið þannig að kr. 17.000,- skyldu renna til háskólans, kr. 3.200,- til Félagsstofnunar stúdenta og kr. 2.150,- til stúdentaráðs. Gjald þetta skyldu stúdentar greiða við nýskrasetningu eða árlega skráningu, en greiðslufrest mátti veita til 5. júlí 1992 til þeirra, sem þess æsktu, en þá legðist innheimtukostnaður við skrasetningargjaldið. Þeir sem ekki sinntu nýskrasetningu eða árlegri skrásetningu á auglýstum skráningartímabilum, en kynnu síðar að fá heimild til skrásetningar, skyldu greiða skrasetningargjaldið með 15% álagi.

Menntamálaráðuneytið staðfesti fjárhæð skrasetningargjaldanna með bréfi til rektors Háskóla Íslands, dags. 1. júní 1992.

A greiddi kr. 25.700, þar af álag kr. 3.350, með fyrirvara um lögmæti gjaldsins og álagsins, um miðjan ágúst 1992. Leitaði hann síðan eftir endurgreiðslu gjaldsins, að öllu leyti eða hluta, þar sem hann taldi að gjaldtakan hefði ekki næga lagastoð. Erindi A var afgreitt á fundi háskólaráðs hinn 27. maí 1993 með svohljóðandi bókun:

„Með vísan til bréfs [A], laganema, dags. 22.3.93, álits Lögskýringanefndar og annarra fyrirliggjandi gagna, eru ekki efni til að verða við kröfu [A] um endurgreiðslu skrasetningargjalds til Háskóla Íslands fyrir háskólaárið 1992/93 að öllu leyti eða hluta.“

Álit lögskýringarnefndar háskólaráðs, dags. 20. apríl 1993, fylgdi erindi A til mín.

III.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég menntamálaráðherra bréf, dags. 19. júlí 1993, og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði, hvort og þá með hvaða hætti það hefði, er það staðfesti ákvörðun skrasetningargjaldsins, tekið afstöðu til gjaldsins. Auk þess óskaði ég eftir tiltækum gögnum um staðfestingu menntamálaráðuneytisins á umræddu gjaldi.

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 23. ágúst 1993, þar sem segir m.a.:

„Svo sem vikið er að í bréfi yðar eru í 21. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, ákvæði um skrásetningu til náms við háskólann. Tvær síðustu málsgreinar greinarinnar hljóða svo:

„Heimilt er að setja í reglugerð ákvæði, er mæli fyrir um árlega skrásetningu stúdenta, og eru þá þeir einir taldir stúdentar skólans, er hafa skráð sig til náms.

Skrásetningargjöld skulu háð samþykki háskólaráðs og menntamálaráðherra.“

Samhljóða ákvæði voru í 21. gr. laga nr. 77/1979, er lágu til grundvallar reglugerð fyrir Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu nr. 78/1979. Ákvæði um skrásetningu til náms og skrásetningargjald er að finna í 36.–38. gr. reglugerðarinnar. Fyrir breytingu vorið 1992, sjá hér á eftir, hljóðaði 38. gr. á þessa leið:

„Ár hvert skal háskólaráð, að fengnum tillögum Stúdentaráðs Háskóla Íslands og stjórnar Félagsstofnunar stúdenta, ákveða hversu hátt skrásetningargjald skuli vera og hvernig það skiptist milli stúdentaráðs, Félagsstofnunar stúdenta og stúdentaskiptasjóðs. Menntamálaráðherra staðfestir þessa ákvörðun.“

Með bréfi Háskóla Íslands, dags. 5. apríl 1992 [. . .] var leitað staðfestingar ráðuneytisins á fjárhæð skrásetningargjalds fyrir háskólaárið 1992–1993 á grundvelli samþykpta háskólaráðs 30. janúar og 26. mars 1992. Samkvæmt þeim skyldi gjaldið nema alls kr. 22.350, en hlutur Stúdentaráðs Háskóla Íslands vera kr. 2.150 og hlutur Félagsstofnunar stúdenta kr. 3.200. Eftirstöðvarnar, kr. 17.000, voru svo sem fram kemur í bréfi háskólans ákvarðaðar með hliðsjón af afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 1992.

[. . .]

Að fengnu [lögfræðilegu] álitu rituði ráðuneytið rektor Háskóla Íslands bréf, dags. 13. maí 1992 [. . .] og óskaði umsagnar háskólaráðs um breytingu á 38. gr. reglugerðar fyrir Háskóla Íslands, á þá lund að greinin yrði orðuð svo:

„Ár hvert skal háskólaráð, að fengnum tillögum Stúdentaráðs Háskóla Íslands og stjórnar Félagsstofnunar stúdenta, ákveða hversu hátt skrásetningargjald skuli vera og hvernig það skiptist milli stúdentaráðs, Félagsstofnunar stúdenta, stúdentaskiptasjóðs og háskólans sjálfs. Menntamálaráðherra staðfestir þessa ákvörðun.“

Háskólaráð lýsti sig samþykkt tillögunni um reglugerðarbreytingu á fundi sínum 13. maí 1992 [. . .] Breytingin var síðan staðfest af forseta Íslands, sbr. auglýsingu nr. 27, dags. 19. maí 1992. Að svo búnu staðfesti ráðuneytið skráningargjald fyrir háskólaárið 1992–1993 í samræmi við tilmæli háskólans í framangreindu bréfi hans frá 5. apríl 1992. Staðfesting ráðuneytisins var tilkynnt með bréfi til háskólarektors, dags. 1. júní 1992 [. . .]“

Ég rituði menntamálaráðherra að nýju bréf, dags. 14. desember 1993. Óskaði ég þá sérstaklega eftir upplýsingum um, á hvaða lagagrundvelli það byggðist, að láta hluta skrásetningargjalda renna til stúdentaráðs. Ennfremur óskaði ég upplýsinga um, hvort ráðuneytið hefði staðfest aukagjald eða innheimtukostnað til viðbótar skrásetningargjöldum, og á hvaða lagagrundvelli slík gjaldtaka byggðist. Ítrekaði ég þessa ósk mína með bréfi, dags. 24. febrúar 1994.

Svarbréf ráðuneytisins, dags. 4. mars 1994, barst mér hinn 8. mars, og segir þar m.a.:

„Spurt er á hvaða lagagrundvelli það byggist að láta hluta skrásetningargjalda renna til stúdentaráðs.

Í 1. mgr. 21. gr. laga um Háskóla Íslands nr. 131/1990 er kveðið á um að nemendur skuli greiða skrásetningargjald. Í sömu grein er menntamálaráðherra heimilað að setja í reglugerð nánari ákvæði um skráningu nemenda.

Í 37. gr. reglugerðar fyrir Háskóla Íslands nr. 98/1993 er kveðið á um að háskólaráð skuli, að fengnum tillögum Stúdentaráðs H.Í. og stjórnar Félagsstofnunar stúdenta, ákveða hversu hátt skrásetningargjald skal vera. Greinin kveður einnig á um að gjaldið skuli skiptast á milli stúdentaráðs, Félagsstofnunar stúdenta, stúdentaskiptasjóðs og háskólans sjálfs.

38. gr. fyrri reglugerðar nr. 78/1979, eins og hún varð við reglugerðarbreytingu þann 19. maí 1992, var samhljóða.

Þá var um það spurt hvort ráðuneytið hafi staðfest aukagjald eða innheimtukostnað til viðbótar skrásetningargjöldum [. .].

Með bréfi Háskóla Íslands dags. 5. apríl 1992 var leitað staðfestingar ráðuneytisins á fjárhæð skráningargjalds skólaárið 1992–1993 á grundvelli samþykktá háskólaráðs. Í bréfinu er gerð grein fyrir ákvörðun háskólaráðs varðandi upphæð og tilhögun við innheimtu skráningargjalda. Þar kom fram að leggja skyldi innheimtukostnað við skrásetningargjaldið ef ekki væri greitt á eindaga og að þeir sem ekki sinntu skráningu á auglýstum skráningartímabilum en fengju síðar leyfi til skráningar skyldu greiða gjaldið með 15% álagi.

Ráðuneytið ritaði rektor Háskóla Íslands bréf þann 1. júní 1992 þar sem staðfest eru skrásetningargjöld við Háskólann fyrir skólaárið 1992–1993. Í bréfinu er ekki sérstaklega fjallað um þau atriði sem lúta að innheimtukostnaði eða álagi.“

Ég ritaði Háskóla Íslands einnig bréf, dags. 14. desember 1993, og óskaði eftir gögnum um málið og skýringum háskólaráðs. Svör háskólans bárust mér, með bréfi, dags. 17. janúar 1994. Ég gaf A kost á að gera athugasemdir við bréf menntamálaráðuneytisins og Háskóla Íslands, sem hann gerði, með bréfum, dags. 25. september 1993 og 17. mars 1994.

Hinn 5. janúar 1995 ritaði ég Háskóla Íslands á ný bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að háskólinn veitti mér eftirfarandi upplýsingar:

- „1. Hvort sérstaklega hafi verið reiknaðir út þeir kostnaðarliðir, sem heimilt er að fella undir skrásetningu í skilningi 1. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990, áður en fjárhæð skrásetningargjaldsins var ákveðin af háskólaráði fyrir námsárið 1992–1993. Ef svo er óskast sá útreikningur sendur í ljósriti.
2. Hvort sérstaklega hafi verið reiknaður út sá aukakostnaður, sem búist var við að hlytist af því, að nemendur skræðu sig eftir 5. júlí 1992. Ef svo er óskast sá útreikningur sendur í ljósriti.
3. Hvort óumdeilt sé, að ekki liggi fyrir lagaheimild, sem skyldi nemendur til þess að greiða gjald til stúdentaráðs, og að ráðstöfun á hluta skrásetningargjaldsins til stúdentaráðs styðjist einungis við reglugerðarheimild.“

Svör Háskóla Íslands bárust mér með bréfi, dags. 4. apríl 1995, og segir þar m.a. svo:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 5. janúar s.l., þar sem óskað er tiltekinna upplýsinga.

1. Svarið er nei. Einstakir kostnaðarliðir sem heimilt er að fella undir skrásetningu voru ekki sérstaklega reiknaðir út áður en fjárhæð skrásetningargjaldsins var ákveðin. Háskólinn hafði ekki önnur úrræði en að laga sig að ákvörðun Alþingis og innheimta skrásetningargjald að fullu í samræmi við heimildir í frumvarpi til fjárlaga

fyrir árið 1992. Menntamálaráðuneytið gerði ekki athugasemdir við þá ráðstöfun, en lagði hins vegar til að 38. gr. reglugerðar fyrir háskólann yrði breytt þannig að ljóst væri að hluti gjaldsins ætti að ganga til skólans sjálfs, sbr. bréf ráðuneytisins, dags. 13. og 19. maí 1992 [. . .]. Stúdentafjöldinn sem við var miðað við ákvörðun skrásetningargjaldsins, kr. 17.000.- fyrir hvern stúdent, var 5000, sem samtals gerði 85.000 þús.kr. Heildarkostnaður á hvern stúdent við Háskóla Íslands á árinu 1992 var um 320 þús.kr. Að öðru leyti er vísað í bréf undirritaðs til umboðsmanns Alþingis, dags. 17. janúar 1994 og álit lögskýringanefndar háskólaráðs, dags. 20. apríl 1993, sem umboðsmaður hefur afrit af.

2. Svarið er nei. Um var að ræða áætlaða meðaltalsupphæð vegna hins aukna kostnaðar sem af þeim stúdentum hlýst sem ekki sinna skráningu á auglýstum tímabilum. Þessi upphæð var áætluð um 1% af meðalkostnaði á stúdent. Miðað var við meðaltalskostnað til einföldunar í stað þess að reikna út kostnað á stúdent í hverju einstöku tilviki. Gæta verður að því að stúdentar njóta ekki þeirra réttinda sem skráningu fylgja fyrr en að greiddu gjaldinu. Síðbúnar breytingar á nemendaskrá og fjölda stúdenta í einstökum námskeiðum leiða af sér all mikla aukna vinnu í stjórn-sýslu háskólans sem kostnaður verður af. Sjá að öðru leyti bréf undirritaðs til umboðsmanns Alþingis, dags. 17. janúar 1994 og álit lögskýringanefndar háskólaráðs, dags. 20. apríl 1993.

3. Í háskólalögum eða öðrum lögum er hvorki, né hefur verið, lagaheimild sem skyldar nemendur til þess að greiða gjald til stúdentaráðs. Sú ráðstöfun styðst við 37. gr. reglugerðar háskólans og áratuga langa venju.

Ítrekað skal að við ákvörðun fjárhæðar skrásetningargjalds hefur háskólinn talið sér skylt að fara að fyrirmælum fjárlaga, þar sem ekki hefur verið hægt að lækka kostnað sem nam lækun fjárveitinga skv. fjárlögum ársins 1992 og síðar. Háskólaráð hefur hins vegar mótmælt því harðlega að háskólinn sé settur í þessa stöðu. Þannig var eftirfarandi bókun samþykkt einróma á fundi ráðsins 17. mars 1994 þegar upphæð skrásetningargjalds háskólaársins 1994–1995 var ákveðin: „Háskólaráð ítrekar þá afstöðu sína að innheimta gjalda af stúdentum til rekstrar skólans er ekki að vilja ráðsins. Hins vegar eru fjáframlög til Háskólans fyrir árið 1994 með þeim hætti, að ráðinu er nauðugur einn kostur að innheimta slík gjöld til að reyna að brúa að einhverju leyti hið mikla bil sem er á milli fjárveitinga og raunverulegrar fjárþarfar.

Niðurskurður fjárveitinga til háskólans er skammtímalausn og háskólaráð treystir því að hið sama gildi um skrásetningargjöldin. Því beinir ráðið þeim tilmælum til Alþingis að auka fjárveitingar til skólans svo unnt verði að lækka þessi gjöld.““

Hinn 10. apríl 1995 ritaði ég A bréf og veitti honum færi á að gera athugasemdir við bréf Háskóla Íslands.

IV.

Í álit mínu, dags. 19. maí 1995, rakti ég ákvæði laga og reglugerða um skrásetningargjöld í Háskóla Íslands, allt frá því er Háskólinn var settur á stofn. Í álitinu segir:

„Í lögum um Háskóla Íslands hafa frá upphafi verið greind skilyrði þess, að menn verði skráðir til náms í skólann, og ákvæði um, að þeir, sem uppfylla þau skilyrði verði skráðir háskólaborgarar, gegn greiðslu skrásetningargjalds. Í 1. mgr. 17. gr. laga nr. 35/1909, um stofnun háskóla, segir:

„Hver sá, kona sem karl, er lokið hefir stúdentsprófi við hinn almenna menntaskóla eða annan lærðan skóla honum jafngildan, á rjett á að verða skrásettur háskólaborgari gegn því að greiða skrásetningargjald til háskólasjóðs, enda sje mannorð hans óflekkað.

Sama rjett getur háskólaráð veitt útlendingum, er fullnægja ofangreindum skilyrðum.“

1. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, sem eru núgildandi lög, hljóðar svo:

„Hver sá, sem staðist hefur fullnaðarpróf frá íslenskum skóla, sem heimild hefur til að brautskrá stúdenta, á rétt á að vera skrásettur háskólaborgari, gegn því að greiða skrásetningargjald.“

Í fyrstu var fjárhæð skrásetningargjalds ákveðin í lögnum sjálfum, sbr. lokamálsgrein 17. gr. laga nr. 35/1909, um stofnun háskóla, og síðar 4. mgr. 15. gr. laga nr. 21/1936, um Háskóla Íslands. Skrásetningargjaldið var samkvæmt lögnum 15 krónur. Jafnframt skyldi greitt sérstakt gjald við skráningu til embættisprófs, sbr. 21. gr. laga nr. 35/1909 og 23. gr. laga nr. 21/1936, 20 krónur.

Með lögum nr. 78/1941 voru gerðar breytingar á lögum nr. 21/1936, um Háskóla Íslands, m.a. á 15. gr., og ákvæði um fjárhæð skrásetningargjalds þá felld brott. Í auglýsingu nr. 47/1942, um staðfestingu ríkisstjóra á reglugerð fyrir Háskóla Íslands, voru síðar tekin ákvæði um fjárhæð skrásetningargjalds, sem samkvæmt 4. mgr. 18. gr. reglugerðarinnar var 25 kr. Aftur á móti skyldu 20 krónur enn sem fyrr greiddar fyrir skráningu í embættisprófi, sbr. 36. gr. reglugerðarinnar, og 25 krónur fyrir útgáfu prófskírteinis að loknu embættisprófi, sbr. 46. gr. Voru breytingar á fjárhæð skrásetningargjalda síðan gerðar með breytingum á reglugerð fyrir Háskóla Íslands, sem staðfestar voru af forseta Íslands og birtar í A-deild stjórnartíðinda. Með auglýsingu nr. 56/1952 var staðfest breyting á reglugerð og hækkuðu skrásetningargjöld þá í 100 krónur, gjöld fyrir prófskráningu í 50 krónur og gjald fyrir útgáfu prófskírteinis varð 50 krónur.

Í lög nr. 60/1957, um Háskóla Íslands, var fyrst tekið ákvæði um, að skrásetningargjöld skyldu ákveðin í reglugerð, sbr. 4. mgr. 21. gr. laganna og hélst sú skipan, er lögin voru endurútgefin, með síðari breytingum, sem lög nr. 84/1970.

Samkvæmt ákvæðum 42. gr. laga nr. 60/1957 staðfesti forseti Íslands reglugerð fyrir Háskóla Íslands á árinu 1958, sbr. auglýsingu nr. 76/1958, sem kom í stað fyrrgreindrar reglugerðar nr. 47/1942. Ákvæði um skrásetningu stúdenta voru í 1. mgr. 32. gr. og um skrásetningargjald sagði í 2.–4. mgr. 32. gr.:

„Skrásetningargjald er 300 krónur. Renna $\frac{2}{3}$ hlutar þess í prófgjaldasjóð, en $\frac{1}{3}$ hluti þess rennur í sjóð, sem nefnist stúdentaskiptasjóður. Skal fé hans vera í vörzlum háskólaráðs, en stúdentaráð tekur ákvarðanir um veitingu fjár úr sjóðnum. Fé sjóðsins má aðeins verja til þess að stuðla að stúdentaskiptum milli Íslands og annarra ríkja eftir því, sem nánar verður ákveðið í skipulagsskrá sjóðsins, sem háskólaráð og stúdentaráð setja, en staðfesta skal með venjulegum hætti.

Háskólaráði er heimilt að áskilja samkvæmt tillögu háskóladeildar, að nemendur greiði gjöld vegna þátttöku í námskeiði til þess að standa straum af sérstökum kostnaði, svo sem vegna efniskaupa.

Skrásettur stúdent fær í hendur háskólaborgarabréf, sem rektor undirritar.“

Í reglugerð þessari er í fyrsta sinn kveðið á um skiptingu skrásetningargjaldsins til ákveðinna nota. Með breytingum á reglugerðinni var fjárhæð gjaldsins breytt, í kr. 500 með auglýsingu nr. 100/1962 og í kr. 1.000 með auglýsingu nr. 58/1964, en með auglýsingu nr. 75/1968 um staðfestingu forseta Íslands á breytingu á reglugerð nr. 76/1958, var ákvæði 2. mgr. 32. gr. reglugerðarinnar breytt. Eftir breytinguna segir m.a. svo í ákvæðinu:

„Skráningargjald er 1.000 krónur, og renna 800 krónur til Félagsstofnunar stúdenta, en 200 krónur í Prófgjaldasjóð. Stúdentar hafa ekki rétt til að sækja fyrirlestra og æfingar og verða ekki skráðir til prófa, nema þeir séu skráðir í hinna árlegu skráningu. Þeir njóta og ekki þeirra félagslegu fríðinda, sem því eru samfara að vera stúdent í Háskólanum, sbr. lög 33/1968 um Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands.

Gera skal árlega áætlun um tekjur og gjöld Prófgjaldasjóðs og leggja fyrir menntamálaráðherra til samþykktar.“

Reglugerðin var sett með heimild í 42. gr. laga nr. 60/1957, um Háskóla Íslands, og 6. gr. laga nr. 33/1968, um Félagsstofnun stúdenta.

Með auglýsingu nr. 73/1971, um staðfestingu á breytingu á reglugerð nr. 76/1958, var fjárhæð skrásetningargjalds hækkað í 1.500 krónur og með auglýsingu nr. 2/1972 var enn staðfest breyting á ákvæðum reglugerðar um Háskóla Íslands, þar sem mælt var fyrir um ráðstöfun skrásetningargjalda, sem innheimt voru við nýskráningu stúdenta og árlega skráningu. Heildarupphæð skrásetningargjalds var enn 1.500 krónur, en við skiptingu þess tekið mið af fjárhæð, sem stúdentaráð skyldi greiða vegna byggingar Félagsheimilis stúdenta, sbr. 1. gr. auglýsingar nr. 2/1972, sem breytti 2. mgr. 32. gr. A. í reglugerð nr. 76/1958, með síðari breytingum.

Með auglýsingu nr. 76/1973, um staðfestingu forseta Íslands á breytingu á reglugerð nr. 76/1958, með áorðnum breytingum, var ákveðið að skrásetningargjöld skyldu vera 2.200 krónur og skiptast þannig að til Félagsstofnunar stúdenta rynnu 1.300 krónur, til Stúdentaráðs Háskóla Íslands 600 krónur, en 300 krónur í stúdentaskiptasjóð. Samsvarandi ákvæði, með hækkuðum fjárhæðum skrásetningargjalda, er að finna í auglýsingum nr. 72/1974, (kr. 3.700); nr. 64/1975 (kr. 4.200); nr. 88/1976 (kr. 5.000) og nr. 89/1978 (8.500), en auglýsingarnar eru allar um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 76/1958, um Háskóla Íslands, með síðari breytingum.

Með lögum nr. 46/1979 var 21. gr. laga nr. 84/1970, með síðari breytingum, breytt og var ákvæði 7. mgr. 21. gr. eftir það svohljóðandi: „Skrásetningargjöld skulu háð samþykki háskólaráðs og menntamálaráðherra.“ Um þetta ákvæði segir í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 46/1979:

„Lagt er til, að skrásetningargjöld megi ákveða án reglugerðarbreytingar hverju sinni. Þetta hefur litla efnisbreytingu í för með sér, þar sem samþykkt háskólaráðs og menntamálaráðherra þarf eftir sem áður. Ákvörðun verður þá ekki birt í Stjórnartíðindum.“ (Alþt. 1978–79, A-deild, bls. 2229.)

Með lögum nr. 77/1979 voru lög nr. 84/1970, með áorðnum breytingum, endurútgefin. Lög nr. 77/1979 voru síðan endurútgefin, með áorðnum breytingum, sem lög nr. 131/1990. Í 1. mgr. 21. gr. laganna eru, svo sem áður greinir, ákvæði um rétt til að verða skrásettur nemandi háskólans, gegn greiðslu skrásetningargjalds, en í 7. mgr. 21. gr. segir að skrásetningargjöld skuli háð samþykki háskólaráðs og menntamálaráðherra.

Í auglýsingu nr. 78/1979, um staðfestingu forseta Íslands á nýrri reglugerð fyrir Háskóla Íslands, eru ákvæði um skrásetningargjald í 38. gr. Þar segir:

„Ár hvert skal háskólaráð, að fengnum tillögum Stúdentaráðs Háskóla Íslands og stjórnar Félagsstofnunar stúdenta, ákveða hversu hátt skrásetningargjald skuli vera og hvernig það skiptist milli stúdentaráðs, Félagsstofnunar stúdenta og stúdentaskiptasjóðs. Menntamálaráðherra staðfestir þessa ákvörðun.“

Með auglýsingu nr. 27/1992, um staðfestingu á breytingu á reglugerð um Háskóla Íslands, var 38. gr. reglugerðarinnar breytt, svo sem rakið er í bréfi menntamálaráðherra til

mín, þannig að háskólaráð skal ákveða ár hvert, hvernig skrásetningargjald skiptist milli stúdentaráðs, Félagssstofnunar stúdenta, stúdentaskiptasjóðs og háskólans sjálfs. Samhljóða ákvæði er í 37. gr. núgildandi reglugerðar um Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð fyrir Háskóla Íslands nr. 98/1993.“

V.

Í álitinu mínu frá 19. maí 1995 tók ég til úrlausnar þau atriði sem kvörtun A beindist að. Fjallaði ég sérstaklega um, hvort líta bæri á skrásetningargjöld þessi sem skattlagningu eða sem þjónustugjöld, og í síðargreindu tilviki, hvaða sjónarmið og viðmiðanir bæri að leggja til grundvallar við ákvörðun á fjárhæð gjaldsins, sem og aukagjalds, vegna síðbúinnar greiðslu. Loks fjallaði ég um eftirlitsskyldu menntamálaráðuneytisins með ákvörðunum sem þessum.

„1. Er skrásetningargjaldið skattur eða þjónustugjald?“

Af hálfu A er því í fyrsta lagi haldið fram, að í innheimtu skrásetningargjalds felist skattheimta, sem ekki eigi sér stoð í viðhlítandi skattlagningarheimild.

Ákvæði 1. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, sem umrædd gjaldtaka styðst við hljóðar svo:

„Hver sá . . . á rétt á að vera skrásettur háskólaborgari, gegn því að greiða skrásetningargjald.“

Samkvæmt 40. gr. stjórnarskrárinnar má engan skatt á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar skal skipa skattamálum með lögum, en í því felst meðal annars, að í lögum verður að kveða á um skattskyldu, skattstofn og reglur um ákvörðun fjárhæðar skatts og fleiri atriði.

Þegar af þeirri ástæðu að engin lagaákvæði eru um fjárhæð gjaldsins eða hvernig það skuli ákvarðað, verður ekki á það fallist að umrædd lagagrein feli í sér skattlagningarheimild. Af þessu leiðir að óheimilt er að byggja ákvörðun um fjárhæð skrásetningargjaldsins á skattalegum sjónarmiðum um almenna tekjuöflun til ríkisins.

Með hliðsjón af orðalagi 1. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, um skrásetningargjaldið verður að telja, að ákvæðið veiti Háskóla Íslands einungis heimild til þess að taka gjald til að standa straum af kostnaði, sem hlýst við að veita þá þjónustu, sem kveðið er á um í gjaldtökuheimildinni. Hér er því um að ræða svonefnt þjónustugjald, sem heimilt er að taka vegna skrásetningar nemenda í Háskóla Íslands.

2. Ákvörðun um fjárhæð skrásetningargjaldsins.

Í kvörtun A kemur fram, að verði skrásetningargjaldið álitid þjónustugjald, þá telji hann að skrásetningargjald það, sem af honum var tekið árið 1992, kr. 25.700, skorti engu að síður næga lagastoð.

Eins og áður segir, er ekki kveðið á um fjárhæð skrásetningargjaldsins í 21. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands. Stjórnvöld verða því að ákveða fjárhæð gjaldsins innan marka lagaheimildar gjaldsins. Þar sem 21. gr. laga nr. 131/1990 hefur ekki að geyma skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, heldur heimild til töku þjónustugjalds, er óheimilt að taka hærra gjald en almennt nemur þeim kostnaði við að veita þá þjónustu, sem kveðið er á um í gjaldtökuheimildinni, þ.e.a.s. skrásetningu. Það hefur því grundvallar þýðingu að afmarka þá kostnaðarliði, sem felldir verða undir skrásetningargjaldið, þegar metið er hversu hátt þetta þjónustugjald megi vera.

Við skýringu þessa gjalds verður að hafa í huga, að Háskóli Íslands hefur ekki lagaheimild til þess að taka skólagjöld til að greiða almennan rekstrarkostnað Háskóla Ís-

lands. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 55/1974, um skólakerfi, er kennsla veitt ókeypis í öllum opinberum skólum, hvort sem er á skyldunámsstigi, framhaldsskólastigi eða háskólastigi, sbr. áður lög nr. 22/1946, um skólakerfi og fræðsluskyldu. Að lögum er því byggt á þeirri meginreglu, að ekki sé tekið gjald fyrir kennslu í Háskóla Íslands.

Í öðru lagi verður að hafa í huga, að það leiðir af þeirri grundvallarreglu íslensks réttar, að stjórnýslan sé lögbundin, að almenningur þarf almennt ekki að greiða sérstakt gjald fyrir lögmælt þjónustu eða úrlausn stjórnvalda, nema öðru vísi sé kveðið á í lögum. Stjórnvöld geta því yfirleitt ekki innheimt þjónustugjöld nema hafa fengið til þess skýra lagaheimild frá löggjafanum. Háskóli Íslands getur því almennt ekki tekið þjónustugjöld af nemendum skólans fyrir lögmælt þjónustu, nema að því leyti sem hann hefur skýra lagaheimild til þess. Í þessu sambandi er rétt að minna á, að skv. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, er heimilt að taka innritunargjöld, efnisgjöld, pappírsgjöld og nemendasjóðsgjöld af nemendum í framhaldsskóla. Háskóli Íslands hefur aftur á móti einungis lagaheimild til að taka skrásetningargjald af nemendum háskólans, sbr. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.

Við skýringu á heimild háskólans til að taka skrásetningargjald og afmörkun á þeim kostnaðarliðum, sem felldir verða undir það, verður að hafa í huga þær almennu skýringarreglur, að íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir verði almennt að byggjast á skýrri lagaheimild og lagaákvæði, sem hafa að geyma slíkar heimildir, verða almennt ekki skýrð rúmt.

Í lögskýringargögnum er ekki að finna nein ummæli um þá kostnaðarliði, sem felldir verða undir skrásetningargjaldið. Þegar metið skal, hversu hátt þetta þjónustugjald megi vera, verður því að afmarka kostnaðarliðina með skýringu á texta gjaldtökuheimildarinnar, með því að ákvarða hvað fallið geti undir hugtakið „skrásetning“.

Með bréfi, dags. 14. desember 1994, óskaði ég upplýsinga frá Háskóla Íslands um, hvort þeim hluta skrásetningargjaldsins, sem rennur til háskólans sjálfs, hafi verið ætlað að standa straum af tilteknum kostnaðarliðum í rekstri háskólans. Mér bárust svör háskólans með bréfi, dags. 17. janúar 1994, og þar segir m.a. svo:

„[Skrásetningargjaldið] stendur undir hluta kostnaðar við háskólastarfið. Þar má nefna margvíslega þjónustu sem stúdentum er veitt á námstímanum utan formlegra kennslustunda, svo sem skráningu stúdenta í námskeið og próf, varðveislu upplýsinga um námsferil stúdenta, upplýsingar um námsferil sem sendar eru stúdentum þrisvar á hverju háskólaári, skipulag kennslu og prófa, kennsluskrá, stúdentaskírteini, aðgang að þjónustu nemendaskrár, skrifstofu kennsluviðs, deildaskrifstofum, alþjóðaskrifstofu um nám erlendis, námsráðgjöf og tölvum og prenturum Reiknistofnunar háskólans.“

Fallast má á það með Háskóla Íslands, að við ákvörðun fjárhæðar skrásetningargjaldsins sé t.d. heimilt að líta til kostnaðar hjá nemendaskrá háskólans við skráningu stúdenta í námskeið og próf, varðveislu, vinnslu og miðlun þessara upplýsinga og annarra efnislega skyldra þátta. Ég tel hins vegar ljóst, að undir þessa gjaldtökuheimild verði t.d. ekki felldur kostnaður við rekstur á tölvum og prenturum Reiknistofnunar háskólans, enda er þar *ekki* um að ræða starfsemi, sem er í nánum og efnislegum tengslum við „skrásetningu“ nemenda í Háskóla Íslands. Í bréfi Háskóla Íslands til mín, dags. 4. apríl 1995, kemur fram, að áður en tekin var ákvörðun um fjárhæð skrásetningargjaldsins fyrir skólaárið 1992–1993, lá ekki fyrir sérstakur útreikningur á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt er að leggja til grundvallar gjaldinu. Þar sem Háskóli Íslands hefur ekki sjálfur tekið formlega afstöðu til þess, hvaða kostnaðarliðir verði lagðir til grundvallar við útreikning gjaldsins og hversu mikill sá kostnaður var, tel ég ekki ástæðu að svo stöddu til að fjalla nánar um þá liði, sem nefndir eru í framangreindu bréfi háskólans, dags. 17. janúar 1994.

Svo sem áður greinir, óskaði ég eftir því í bréfi, sem ég ritaði Háskóla Íslands hinn 14. desember 1993, að háskólaráð skýrði, hvaða sjónarmið hefðu legið að baki því að fjárhæð skrásetningargjalds, sem renna skyldi til háskólans sjálfs, skyldi vera kr. 17.000.- Í svarbréfi Háskóla Íslands, dags. 17. janúar 1994, segir m.a.:

„1. Sjónarmiðin sem lágu að baki því að háskólaráð ákvað að fjárhæð skrásetningargjalds til skólans sjálfs yrði kr. 17.000.-, eru þau, að með fjárlögum ársins 1992 voru áætlaðar sértekjur yfirstjórnar háskólans skv. fjárlagalið 02–201–101, hækkaðar úr 8.980 þús.kr. í 99.500 þús.kr. og fjárveiting til yfirstjórnar lækkuð úr 83.721 þús.kr. í 100 þús.kr. Háskólanum var því nauðugur einn kostur að innheimta skrásetningargjald að fullu í samræmi við heimildir í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1992 . . .

[. . .]

Skrásetningargjald er bókfært hjá yfirstjórn háskólans í samræmi við fjárlög. Það stendur undir hluta kostnaðar við háskólastarfið . . .“

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því, er varð að fjárlögum fyrir árið 1992, segir m.a. svo í kafla, er ber heitið „1 Efnahagsstefnan og markmið fjárlaga 1992“:

„Þjónustugjöld í stað skatta. Ríkisstjórnin stóð frammi fyrir vali milli þriggja kosta til að bregðast við vaxandi rekstrarhalla ríkissjóðs . . . Þriðji möguleikinn var að fjármagna hluta starfseminnar með þjónustugjöldum.

Í fjárlagafrumvarpinu er lögð aukin áhersla á þjónustugjöld. Munurinn á sköttum og þjónustugjöldum er sá, að skattar eru lagðir á almenna skattstofna eins og tekjur, eignir, vörur og þjónustu. Þjónustugjöld eru hins vegar greiðslur þeirra sem nota tiltekna þjónustu ríkisins. Þau eru til þess fallin að efla kostnaðarvitund þeirra sem njóta þjónustunnar svo og hinna sem hana veita og stuðla þannig að sparnaði og betri meðferð á almannafé.“ (Alpt. 1991–92, A-deild, bls. 244.)

Í greinargerð er fylgdi frumvarpi því, er varð að fjárlögum fyrir árið 1992, segir m.a. svo um lið 201 Háskóla Íslands:

„Rekstrarútgjöld Háskóla Íslands hækka um 178 m.kr. en á móti hækka sértekjur um 109 m.kr., m.a. vegna aukinna innritunar- og efnisgjalda . . . Hækkun rekstrargjalda er vegna nýrrar reglugerðar um greiðslur fyrir stundakennslu, nemendafjölgunar á skólaárinu 1990–1991, hugsanlegrar nemendafjölgunar á skólaárinu 1991–1992 og vegna hækkunar sem leiðir af kjarasamningum, svo sem samningum við æfingakennara. Gert er ráð fyrir að skólinn geti að hluta til mætt þessum útgjaldaauka með hækkun innritunar- og efnisgjalda og með samdrætti í kennslumagni, samvinnu deilda um námskeið og annarri hagræðingu.“ (Alpt. 1991–92, A-deild, bls. 286.)

Í tilefni af framangreindum ummælum tel ég ástæðu til að áréttta, að Háskóli Íslands hefur ekki almenna lagaheimild til þess að taka *efnisgjöld*, en slíka heimild hafa aftur á móti framhaldsskólar, sbr. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla. Jafnvel þótt Háskóli Íslands hefði haft lagaheimild til innheimtu efnisgjalda, eru slíkar gjaldaheimildir bundnar við greiðslu efniskostnaðar, svo sem vegna kaupa á pappír o.fl. Hefði því aldrei verið hægt að greiða hækkun rekstrargjalda Háskóla Íslands vegna *launakostnaðar* með því að beita lagaheimild til töku efnisgjalda.

Eins og nánar er rakið hér að framan, er heimilt að standa undir kostnaði, sem hlýst af starfsemi, sem er í nánnum og efnislegum tengslum við „skrásetningu“ nemenda í Háskóla Íslands, með heimtu skrásetningargjalda skv. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990. Er því

ljóst, að óheimilt var að hækka skrásetningargjöld vegna annars kostnaðar við rekstur Háskóla Íslands, svo sem almenns rekstrarkostnaðar við yfirstjórn háskólans, sem ekki tengist skrásetningu nemenda við skólann.

Í bréfi Háskóla Íslands til mín, dags. 17. janúar 1994, kemur fram, að af athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því, er varð að fjárlögum fyrir árið 1992 megi „ljóst vera að það [sé] vilji löggjafans . . . að neytendur greiði vaxandi hluta af þjónustu hins opinbera, þar á meðal fyrir skólagöngu í framhaldsskólum og háskólum. Hvað Háskóla Íslands varðar nema þessar sértekjur í mynd skrásetningargjalds um 5% af heildarkostnaði við háskólastarfið árið 1992“. Af þessu tilefni tel ég sérstaka ástæðu til að benda á, að í frumvarpi til fjárlaga skal fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld skv. 42. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnarskipunarlög nr. 56/1991, og skal frumvarp til fjárlaga lagt fyrir Alþingi fyrir hvert fjárhagsár. Ákvæðum almennra laga verður ekki breytt með fjárlögum og áætlun um tekjur ríkisins í fjárlagafrumvarpi er ekki viðhlítandi lagaheimild fyrir innheimtu skatta eða þjónustugjalda. Umrætt skrásetningargjald verður því ekki byggt á fjárlögum fyrir árið 1992 eða ummælum, sem fram komu í greinargerð frumvarps þess, er varð að fjárlögum fyrir árið 1992. Háskóli Íslands hefur því ekki aðra lagaheimild til að byggja skrásetningargjaldið á en 1. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990 og er því bundinn af þeim efnislegu skilyrðum, sem gilda um þá lagaheimild.

Af bréfi Háskóla Íslands til mín, dags. 17. janúar 1994, verður ráðið, að ákvörðun um fjárhæð skrásetningargjaldsins hafi verið byggð á sjónarmiðum um öflun tekna til greiðslu almenns rekstrarkostnaðar við yfirstjórn Háskóla Íslands, en ekki á sérstökum útreikningum á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt var að leggja að lögum til grundvallar gjaldinu skv. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990. Ég tel því ljóst, að ákvörðun háskólaráðs um fjárhæð skrásetningargjaldsins fyrir árið 1992, sem staðfest var af menntamálaráðherra, hafi ekki verið byggð á lögmætum sjónarmiðum.

Þar sem ekki hafa farið fram útreikningar á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt er að leggja til grundvallar ákvörðun um fjárhæð skrásetningargjaldsins, verður aftur á móti ekki fullyrt, hvort skrásetningargjaldið var of hátt, og ef svo var, hversu mikið oftekið var.

3. *Aukagjald vegna skrásetningar eftir 5. júlí 1992.*

Í samþykkt háskólaráðs frá 26. mars 1992, um skrásetningargjald fyrir háskólaárið 1992–1993, segir:

„Stúdentar greiða skrásetningargjald um leið og þeir skrá sig nýskrásetningu eða árlegri skráningu, sbr. 37. gr. reglugerðar fyrir Háskóla Íslands, en geta fengið greiðslufrest til 5. júlí ef þeir æskja þess. Þá leggst innheimtukostnaður við skrásetningargjaldið.

Þeir sem ekki sinna nýskrásetningu eða árlegri skráningu á auglýstum skráningartímabilum, en kunna síðar að fá heimild til skrásetningar, skulu greiða skrásetningargjald með 15% álagi.“

Í kvörtun sinni hefur A vefengt lögmæti ákvarðana um innheimtukostnað og álag í tilefni af greiðslufresti eða því, að nemandi hefur ekki skráð sig til náms á auglýstum tíma. Í bréfi mínu til Háskóla Íslands, dags. 14. desember 1993, óskaði ég eftir skýringum háskólaráðs á því, hvenær aukagjald og innheimtukostnaður væri innheimt, til viðbótar skráningargjöldum, og á hvaða grundvelli það væri gert. Ég óskaði sérstaklega eftir upplýsingum um, hvort litið væri á aukagjaldið sem endurgjald fyrir ákveðinn kostnað.

Í svari Háskóla Íslands, kom m.a. eftirfarandi fram:

„2. . . . Svo sem skýrt er af ákvæðum laga og reglugerðar ber stúdent að greiða skrásetningargjald við árlega skráningu, ella verður hann ekki skráður stúdent við háskólann. [. . .]

Heimild til að ákvarða gjald vegna innheimtukostnaðar og álag á gjald þeirra sem draga að skrá sig eða greiða gjaldið fram yfir ákveðin tímamörk, er þannig byggð á þeim grundvelli að háskólanum er veitt vald samkvæmt lögum til að ákvarða skrásetningargjald. [. . .]

Upphæð innheimtukostnaðar er byggð á þeim kostnaði sem er því samfara að veita gjaldfrestinn út fyrir hið auglýsta skráningartímabil. Upphæðin, kr. 250, er endurgjald á þeim kostnaði sem er því samfara í Nemendaskrá háskólans að veita frestinn til 5. júlí. Hún miðast við aukna vinnu vegna innheimtu og kostnaðar vegna þjónustu viðskiptabanka.

Upphæð viðbótarálagsins, 15% álags á hið upphaflega skrásetningargjald, eða kr. 3.350, miðaðist við aukna vinnu vegna innheimtu og óvissu sem skapast við endanlegt skipulag og framkvæmd kennslu komandi háskólaárs, sem hefst í lok ágúst og byrjun september. Um er að ræða áætlaða meðaltalsupphæð sem standa á undir hinum aukna kostnaði sem af þeim stúdentum hlýst sem ekki sinna skráningu á auglýstum tímabilum. Þessi upphæð er áætluð um 1% af meðalkostnaði á stúdent. Miðað er við meðaltalskostnað til einföldunar í stað þess að reikna þurfi út kostnað á stúdent í hverju einstöku tilviki. Gæta verður að því að stúdentar njóta ekki þeirra réttinda sem skráningu fylgja fyrir en að greiddu gjaldinu. Síðbúnaðar breytingar á nemendaskrá og fjölda stúdenta í einstökum námskeiðum leiða af sér all mikla aukna vinnu í stjórnslu háskólans sem kostnaður verður af. Nemendaskráin er sú heimild sem allt skipulag skólastarfsins byggir á, svo sem áætlanir um kennslu og allt er henni við kemur, stundaskrár, skipan kennslu í stofur, skipulag prófa og bókapantanir Bóksölu stúdenta.

Sem dæmi um kostnaðarliði sem af þeim stúdentum hljótast sem ekki sinna skráningu á auglýstum tímabilum og birtist m.a. í óvissu um endanlegan stúdenta-fjölda í einstökum námskeiðum, er sérstök umsjón og umstang í Nemendaskrá vegna þeirra, endurprentun námskeiðalista vegna breytinga á fjölda í námskeiðum, sending listanna á skrifstofur deilda og til kennara, endurskoðun áætlunar um vinnustundafjölda einstakra kennara vegna prófa (sem háð er stúdentafjölda í hverju námskeiði), breytingar á þátttöku í verklegum æfingum sem leitt geta til aukinna efniskaupa og tækjanotkunar, færsla námskeiða á milli kennslustofa o.s.frv. [. . .]“

Í 6. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, segir, að setja megi í reglugerð ákvæði, er mæli fyrir um árlega skrásetningu stúdenta. Þeir einir eru þá taldir stúdentar, sem hafa skráð sig til náms. Í 36. gr. reglugerðar nr. 98/1993 segir, að skrásetning nýrra stúdenta fari fram ár hvert í tvær vikur, í júní og janúar, eftir nánari ákvörðun framkvæmdastjóra kennslusviðs, sem sé heimilt að leyfa einstökum stúdentum skrásetningu á öðrum tímum, ef sérstaklega stendur á. Samkvæmt 2. mgr. 36. gr. reglugerðarinnar skulu eldri stúdentar láta skrásetja sig ár hvert, og ákveður háskólaráð hvenær árleg skráning fer fram. Skrásetningargjald skal greitt við skráningu.

Í lögum nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, er ekki að finna heimild til álagningar sérstaks gjalds eða álags, ef stúdent lætur hjá líða að skrá sig, en lögin mæla fyrir um, hverju það varðar stúdent, ef hann er ekki skráður til náms.

Með vísan til þeirra sjónarmiða, sem gerð var grein fyrir í kafla 2 hér að framan, tel ég, að Háskóla Íslands sé heimilt að taka skrásetningargjald, sem almennt nemur þeim kostnaði við að veita þá þjónustu, sem kveðið er á um í gjaldtökuheimildinni. Ég tel að

Háskóla Íslands sé einnig heimilt að taka slíkt gjald af nemendum, sem skráðir eru eftir lok skráningarfrests. Ég tel hins vegar, að almennt sé ekki heimilt að hækka skráningargjaldið, sem greitt er við slíkar aðstæður, meira en nemur þeim beina aukakostnaði, sem leiðir af því að nemendur eru skráðir of seint, enda hefur Háskóli Íslands ekki sérstaka lagaheimild til að beita nemendur álagi með hlutfallslega hærri skrásetningargjöldum við slíkar aðstæður, eins og áður segir.

Í bréfi Háskóla Íslands til mín, dags. 4. apríl 1995, kemur fram, að áður en tekin var ákvörðun um fjárhæð umrædds álags á skrásetningargjaldið fyrir skólaárið 1992–1993 var ekki gerður sérstakur útreikningur á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt var að leggja til grundvallar gjaldinu. Er því ljóst að umrætt gjald hefur ekki verið ákvarðað á tækum grundvelli. Þar sem ekki hafa farið fram útreikningar á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt er að leggja til grundvallar ákvörðun um fjárhæð þessa gjalds, verður aftur á móti ekki fullyrt, hvort það var of hátt og, ef svo var, hversu mikið oftekið var.

4. Ráðstöfun skrásetningargjaldanna.

Í eðli sínu er ráðstöfun þjónustugjalda yfirleitt mörkuð beint eða óbeint í lögum. Þannig er yfirleitt einungis heimilt að verja þjónustugjöldum til greiðslu á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt var að leggja til grundvallar við útreikning á fjárhæð gjaldanna. Ber því að verja skrásetningargjaldi því, sem innheimt er skv. 21. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, til að greiða þá kostnaðarliði, sem heimilt var að leggja til grundvallar við útreikning á fjárhæð gjaldsins, *nema* á annan hátt hafi verið mælt fyrir um í lögum.

38. gr. reglugerðar nr. 78/1979, fyrir Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu nr. 27/1992, um breyting á þeirri reglugerð, sem í gildi var á þeim tíma, sem hér skiptir máli, hljóðar svo:

„Ár hvert skal háskólaráð, að fengnum tillögum Stúdentaráðs Háskóla Íslands og stjórnar Félagsstofnunar stúdenta, ákveða hversu hátt skrásetningargjald skuli vera og hvernig það skiptist milli stúdentaráðs, Félagsstofnunar stúdenta, stúdentaskiptasjóðs og háskólans sjálfs. Menntamálaráðherra staðfestir þessa ákvörðun.“

Af ákvæðum reglugerðarinnar er ljóst, að skrásetningargjaldinu er ekki aðeins varið til háskólans sjálfs, heldur einnig til Félagsstofnunar stúdenta, stúdentaráðs og stúdentaskiptasjóðs. Kemur þá til athugunar hvort reglugerðin eigi sér næga lagastoð um ráðstöfun skrásetningargjaldanna til að standa undir öðrum kostnaði en tengist skrásetningu nemenda.

1. tölul. 4. gr. laga nr. 33/1968, um Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands, hljóðar svo:

„Árleg skrásetningargjöld stúdenta við Háskóla Íslands skulu renna að hluta til stofnunarinnar, eftir því sem nánar er ákveðið í reglugerð fyrir Háskóla Íslands.“

Umrætt lagaákvæði hefur hvorki að geyma sjálfstæða þjónustugjalda- eða skattlagningarheimild, heldur er þar um að ræða lagafyrirmæli um heimild til að ráðstafa hluta þess skrásetningargjalds til Félagsstofnunar stúdenta, sem heimilt er að heimta skv. 21. gr. laga nr. 131/1990 og ella hefði runnið til Háskóla Íslands. Þar sem þessi ráðstöfun skrásetningargjaldsins til Félagsstofnunar stúdenta styðst við sérstaka lagaheimild er hún lögmæt.

Eins og áður segir, var í 38. gr. reglugerðar nr. 78/1979, fyrir Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu nr. 27/1992, um breyting á þeirri reglugerð, mælt svo fyrir, að skrásetningargjaldið skyldi einnig renna til stúdentaráðs og stúdentaskiptasjóðs. Þar sem upplýst er, að þjónustugjöldum, sem innheimt voru námsárið 1992–1993, var ekki varið til stúdentaskiptasjóðs, verður aðeins fjallað um ráðstöfun gjaldanna til stúdentaráðs.

Með ákvörðun háskólaráðs, sem staðfest var af menntamálaráðuneytinu hinn 1. júní 1992, skyldu renna kr. 2.150 til stúdentaráðs af skrásetningargjaldi, sem tekið var af hverjum nemanda. Þar sem sérstaka lagaheimild skortir til þess að ráðstafa skrásetningargjöldum skv. 21. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, til stúdentaráðs, verður óhjákvæmlega að telja þá ráðstöfun óheimila. Í þessu sambandi skal áréttað, að ráðstöfun þjónustugjalda verður almennt ekki breytt með reglugerð frá því, sem mælt er fyrir í lögum eða leiðir af lögum, enda verður lögum almennt ekki breytt með reglugerð.

Loks er rétt að minna á, að ekki er sérstök lagaheimild til þess að taka nemendaskjöldsgjald af nemendum Háskóla Íslands eða annað gjald, sem renna má til stúdentaráðs. Flestir framhaldsskólar hafa aftur á móti slíka lagaheimild, sbr. t.d. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla.

5. *Eftirlit menntamálaráðuneytisins.*

Samkvæmt 7. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, skulu skrásetningargjöld háð samþykki háskólaráðs og menntamálaráðherra. Samkvæmt 37. gr. reglugerðar fyrir Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu um staðfestingu forseta Íslands nr. 98/1993, skal háskólaráð ákveða ár hvert hve hátt skrásetningargjaldið skuli vera og hvernig það skiptist. Samkvæmt 2. málsl. 37. gr. reglugerðarinnar skal menntamálaráðherra staðfesta þessa ákvörðun.

Eins og ég hef áður rakið í álitu mínu frá 17. nóvember 1994, í máli nr. 818/1993, þá verður almennt að líta 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 lögmæti, og í sumum tilvikum hagkvæmni, hlutaðeigandi gernings. Með tilliti til 3. málsl. 1. mgr. 2. gr., 8. mgr. 2. gr. og 7. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, er ljóst, að við staðfestingu menntamálaráðherra á ákvörðun háskólaráðs um skrásetningargjald ber menntamálaráðuneytinu fyrir hans hönd því að gæta þess meðal annars, að ákvörðun um gjaldið sé tekin af bærum aðila að undangenginni lögmæltri málsmeðferð. Þá ber ráðuneytinu að gæta að því, að efni gjaldskrárinnar hafi næga lagastöð og sé í samræmi við lög og grundvallarreglur stjórn-sýsluréttarins. Er rétt að menntamálaráðuneytið kalli eftir þeim útreikningi, sem liggur til grundvallar ákvörðun á fjárhæð gjaldsins.“

„VI. Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að Háskóli Íslands hafi haft heimild til þess að taka skrásetningargjald við skráningu nemenda í Háskóla Íslands skv. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, fyrir námsárið 1992–1993. Þar sem umrædd lagagrein felur ekki í sér skattlagningarheimild, mátti umrætt gjald ekki vera hærra, en nemur kostnaði af því að veita almennt þá þjónustu, sem kveðið er á um í gjaldtökuheimildinni. Í málinu liggur fyrir, að Háskóli Íslands hefur ekki tekið afstöðu til þess, hvaða kostnaðarliðir verði lagðir til grundvallar við útreikning á fjárhæð gjaldsins skv. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 131/1990. Í þess stað var fjárhæð gjaldsins byggð á sjónarmiðum um öflun tekna til að standa undir almennum rekstrarkostnaði við yfirstjórn Háskóla Íslands. Ég tel því ljóst, að ákvörðun um fjárhæð skrásetningargjaldsins fyrir námsárið 1992–1993 hafi ekki verið byggð á lögmætum sjónarmiðum. Þar sem ekki liggur fyrir útreikningur um það, hversu hátt umrætt skrásetningargjald mátti vera fyrir námsárið 1992–1993 verður ekki fullyrt, hvort skrásetningargjaldið var ákvarðað of hátt og, ef svo var, hversu mikið oftek- ið var.

Það eru tilmæli mín til Háskóla Íslands, að fjárhæð skrásetningargjaldsins fyrir náms- árið 1992–1993, verði reiknuð út í samræmi við þau sjónarmið, sem gerð hefur verið grein

fyrir hér að framan. Reynist skrásetningargjaldið hafa verið ákvarðað of hátt, ber að endurgreiða A það, sem oftekið kann að hafa verið.

Í 1. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, er mælt fyrir um skyldu stjórnvalda, sem innheimta skatta eða gjöld, til þess að hafa frumkvæði að því að endurgreiða fé, sem ofgreitt reynist. Í athugasemdum í greinargerð frumvarps þess, er varð að lögum nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, segir að í frumvarpinu sé lögfest sú meginregla að gjaldandi, sem ofgreitt hafi skatta eða gjöld, eigi rétt á endurgreiðslu óháð því, hvort hann hafi greitt með fyrirvara eða ekki (Alþt. 1994–1995, A-deild, bls. 3287). Samkvæmt 6. gr. laganna öðlast lögin hins vegar ekki gildi fyrir en 1. janúar 1996 og taka til ofgreiðslu á sköttum og gjöldum, sem á sér stað eftir það tímamark.

Fyrir liggur að A greiddi umrætt skrásetningargjald með fyrirvara um lögmæti gjaldsins. Ég hef ákveðið að fjalla ekki í þessu álitu um réttarstöðu þeirra, sem ekki greiddu gjaldið með fyrirvara, en nokkur réttaróvissa hefur verið um rétt til endurgreiðslu í slíkum tilvikum.“

VII.

Með lögum nr. 29/1996, um breyting á lögum nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, var ákvæðum 21. gr. laganna breytt. 6. mgr. 21. gr. laganna hljóðar svo eftir lagabreytinguna:

„Við skrásetningu til náms greiðir stúdent skrásetningargjald, 24.000 kr. Upphæð gjaldins kemur til endurskoðunar við afgreiðslu fjárlaga ár hvert. Háskólaráði er heimilt að ráðstafa allt að 13% af gjaldinu til Félagsstofnunar stúdenta og allt að 10% til sérstakra verkefna samkvæmt samningi milli Háskólans og stúdentaráðs Háskóla Íslands sem háskólaráð staðfestir. Heimilt er að taka 15% herra gjald af þeim sem fá leyfi til skrásetningar utan skrásetningartímabíla.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því, að rektor Háskóla Íslands veitti mér upplýsingar um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitu mínu. Mér barst svar Háskóla Íslands, dags. 4. mars 1996, þar sem rakið var, hvað gerst hafði, eftir að ég gaf álit mitt. Þar kom ekkert fram um það, að farið hefði verið að tilmælum mínum. Ritaði ég því háskólarektor á ný bréf, dags. 4. júní 1996. Svar Háskóla Íslands hafði ekki borist þegar skýrslan fór til prentunar.

18.2. Ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalda. Innritunargjald. Pappírsgjald. Efnisgjald. Stjórnsýslueftirlit. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 1063/1994)

A kvartaði yfir hækkun gjalds sem honum var gert að greiða Fjölbrautaskólanum við Ármúla fyrir vorönn 1993 og sem hann taldi eiga að ganga upp í rekstrargjöld við skólann. Í tilefni af stjórnsýslukæru A gerði menntamálaráðuneytið grein fyrir því að við undirbúning fjárlaga fyrir árið 1993 hefði verið gerð tilraun til að skilgreina innritunargjöld og skyld gjöld, sem nemendum væri skylt að greiða samkvæmt 8. gr. framhaldsskólalaga, nr. 57/1988, m.a. í þeim tilgangi að koma á samræmdu bókhaldi í framhaldsskólum landsins. Að því er laut að Fjölbrautaskólanum við Ármúla skyldu 60% innritunargjalda fara í gegnum bókhald skólans, og skyldi varið til þess sem í viðum skilningi mætti kalla rekstrarkostnað skóla, en 40% rynni beint til nemendafélagsins og væri óviðkomandi rekstri skólans. Í úrlausn ráðuneytisins kom fram, að sú ákvörðun skólans að greina kr. 1.500 af upphæðinni sem öflun tekna upp í rekstrar-

kostnað, í bréfi til nemenda skólans, dags. 18. desember 1992, hefði verið á misskilningi byggð, enda hefðu skólar ekki fengið önnur fyrirmæli en að innheimta innritunargjöld samkvæmt lögum um framhaldsskóla.

Umboðsmaður tók fram í álitinu sínu, að framhaldsskólar hefðu ekki heimild til að taka skólagjöld, sem ætlað væri að standa undir almennum rekstrarkostnaði þeirra. Umboðsmaður féllst á, að þau gjöld, sem innheimt voru af nemendum Fjölbrautaskólans við Ármúla árið 1993, hefðu verið þjónustugjöld, sem heimilt hefði verið að leggja á nemendur samkvæmt 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla. Umboðsmaður tók fram, að við innheimtu þjónustugjalda væri brýnt að tilgreina þjónustugjöld með sama nafni og í lagaheimild sem þau eiga stoð í, og að æskilegt væri að lagaheimildar þjónustugjalda væri getið á kvittunum eða gíróseðlum, þannig að gjaldendur gætu sjálfir kannað lagagrundvöll gjaldanna.

Í álitinu rakti umboðsmaður megin sjónarmið um tekjuöflun opinberra aðila og mun á sköttum og þjónustugjöldum. Í bréfi menntamálaráðuneytisins vegna kæru A var vísað til greinargerðar með fjárlagafrumvarpi þess efnis að gert væri ráð fyrir hækkun á rekstrar- og tekjuhlíð við það að umrædd gjöld kæmu fram í bókhaldi hvers skóla. Í tilefni af þessum ummælum áréttaði umboðsmaður að þar sem um þjónustugjöld væri að ræða gæti fjárhæð þeirra ekki ráðist af almennum tekjuöflunarsjónarmiðum ríkissjóðs, heldur einungis af þeim kostnaði sem almennt hlytist af því að veita hina lögbundnu þjónustu. Með hliðsjón af gögnum málsins taldi umboðsmaður ekki tilefni til að endurskoða útreikning á fjárhæð þeirra gjalda, sem innheimt voru á grundvelli 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, á vormisseri við Fjölbrautaskólann við Ármúla. Þar sem fjárhæð innritunargjalds væri ekki ákveðin í lögum þessum beindi umboðsmaður þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að haft yrði eftirlit með að ákvörðun á fjárhæð gjaldsins yrði ekki hærri en kostnaður við þjónustuna, sem gæti verið mismunandi eftir skólum. Í álitinu tók umboðsmaður hins vegar enga afstöðu til reglna sem menntamálaráðuneytið sendi stjórnendum framhaldsskóla hinn 28. desember 1994, og höfðu að geyma viðmiðanir um ákvörðun innritunargjalda, efnisgjalda, nemendasjóðsgjalda o.fl., enda voru reglur þessar ekki í gildi, þegar ákvörðun um gjöld þau sem A kvartaði yfir var tekin.

Að lokum benti umboðsmaður á, að ákvæði 3. mgr. 8. gr. framhaldsskólalaga fæli í sér undantekningu frá þeirri lögfestu meginreglu að kennsla sé veitt ókeypis í öllum opinberum skólum. Taldi umboðsmaður að tilefni væri til að endurskoða ákvæði þetta og að tilgreina þyrfti skýrar til hvaða þarfa innheimta mætti gjöld eða að öðrum kosti ákveða fjárhæð gjaldanna beinlínis í lögum. Af síðastgreindu tilefni var álitnið sent Alþingi, í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

I.

Hinn 23. mars 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því að hækkad hefði verið gjald, sem honum var gert að greiða Fjölbrautaskólanum við Ármúla vegna náms hans á vorönn við skólann árið 1993 og skyldu ganga upp í rekstrargjöld við skólann.

II.

Hinn 24. maí 1993 bar A fram stjórnýslukæru við menntamálaráðuneytið vegna hækkunar á umræddu gjaldi. Í bréfi A sagði m.a. svo:

„Um áramótin 1992–1993 var gerð sú krafa að nemendur við Fjölbrautaskólann við Ármúla tækju þátt í rekstrarkostnaði á vorönn 1993. Áður höfðu einungis verið innheimt gjöld til nemendafélags og sá kostnaður sem kveður á um í 8. grein laga um framhaldsskóla, þ.e. innritunargjöld, efnisgjöld og pappírsgjöld.

Fyrirhugað er að halda áfram innheimtu gjalda til reksturs skólans á næstu önnum.

Tel ég að þessi innheimta, sem er kr. 1500.- á önn, brjóti í bága við 32. grein laga um framhaldsskóla, en þar segir: „Ríkissjóður greiðir samkvæmt lögum þessum rekstrarkostnað framhaldsskóla.“ Einnig: „Auk launakostnaðar greiðir ríkissjóður annan rekstrarkostnað af starfsemi skólans, viðhaldi húsa og tækja að frátalinni kostnaðarþáttöku nemenda, sbr. 33. gr.“ en í 33. grein er talað um kostnað vegna heimavistar, mötuneyta, aksturs og efniskaupa vegna verklegrar kennslu.“

Með bréfi, dags. 15. febrúar 1994, svaraði menntamálaráðuneytið erindi A. Í bréfi ráðuneytisins til A segir meðal annars svo:

„Samkvæmt 8. grein framhaldsskólalaga er það hlutverk skólanefndar að ákveða upphæð þeirra gjalda, sem nemendum er gert að greiða við inngöngu í skóla. Þessi gjöld eru af ýmsum toga og hefur um nokkurt skeið staðið til að setja um þau sérstakar reglur til þæginda og samræmingar.

Sérstöðu í þessu sambandi hafa öldungadeildargjöld, sem innheimt eru skv. ákvæðum 35. greinar framhaldsskólalaga og miðast við þriðjung áætlaðs kennslukostnaðar. Einnig má segja að heimavistargjöld séu í sérflokki, en með þeim er nemendum gert að greiða hluta rekstrarkostnaðar heimavista á skólatíma. Gjöld til mötuneyta skólanna eru af öðrum toga og tengjast bókhaldi skólanna sjálfra aðeins óbeint.

Flestir framhaldsskólar hafa um langt skeið innheimt innritunargjöld, pappírs-gjöld, efnisgjöld, nemendasjóðsgjöld og skólafélagsgjöld o.fl. minniháttar gjöld, ýmist í upphafi skólaárs eða við upphaf hverrar annar. Ekki þarf að fjölyrða um notkun efnisgjalda, en fullyrða má að önnur gjöld, sem hér eru upp talin, hafi í nær öllum tilvikum verið notuð beint í þágu nemenda sjálfra. Verulegur hluti þeirra rennur yfirleitt í svokallaðan nemendasjóð, sem nemendur sjálfir hafa að meira eða minna leyti stjórn á.

Rekstrarkostnaður skóla er illa skilgreint hugtak. Hver skóli greiðir af fjárveitingu sinni mjög marga og mismunandi kostnaðarliði, og sumir þeirra skarast verulega við þá liði sem greiddir eru af innritunar- og nemendasjóðsgjöldum. Þar má nefna t.d. ýmsan kostnað við félagslíf nemenda, nemendaferðir, dreifingu og vinnslu upplýsinga o.fl. Skyld er skv. 89. gr. reglugerðar um framhaldsskóla og einnig samkvæmt lögum nr. 52 frá 1966 um ríkisbóhald o.fl. að allir þessir liðir komi að fullu fram í reglubundnu rekstrarbókhaldi skólanna. Ráðstöfun innritunargjalda, að frátöldum þeim hluta sem nemendur ráðstafa að öllu leyti sjálfir, fellur því innan þess sviðs, sem í víðu samhengi kallast rekstrarkostnaður skóla. Þannig má segja að nemendur taki sinn þátt í rekstrarkostnaði skólanna og hafi lengi gert.

Við undirbúning fjárlaga fyrir árið 1993 var gerð tilraun til að skilgreina umrædd gjöld og koma þeim í fastan farveg, m.a. vegna þess að innheimta þeirra var í ýmsum tilvikum ómarkviss og ráðstöfun þeirra tilviljanakennd, auk þess sem þetta fé fór í mörgum tilvikum alveg framhjá bókhaldi skólanna, en það er óheimilt eins og fyrr var getið. Á bls. 288 í greinargerð með fjárlagafrumvarpi '93 var frá því greint að gert væri ráð fyrir nokkurri hækkun bæði á rekstrar- og tekjuhlíð við það að umrædd gjöld og ráðstöfun þeirra kæmu fram í bókhaldi og uppgjöri hvers skóla. Þegar ákveðið var að ætla hverjum skóla í sértekjur tiltekna fjárhæð í fjárlögum, m.v. nemendafjölda, var það vitað að þeir skólar sem minnst höfðu innheimt af gjöldum fram að þeim tíma, kynnu að þurfa að endurskoða innritunargjöld sín. Hins vegar er hvergi í greinargerðinni að finna nein fyrirmæli um hækkun gjaldanna, enda hefði hækkun í flest-

um tilvikum átt að vera óþörf, þar sem fremur var verið að tryggja að öll kurl kæmu til grafar í bókhaldinu, heldur en að verið væri að afla nýrra tekna.

Í Fjölbrautaskólanum við Ármúla voru samanlögð innritunargjöld kr. 4.400 á nemanda á haustönn 1992. Af þeirri upphæð runnu 40% beint til nemendafélagsins og er sá hluti óviðkomandi rekstri skólans. Hinn hlutinn, 60%, rann í svonefndan skólasjóð, sem fyrst og fremst er ráðstafað í þágu nemenda og í samráði við þá. Sá hluti gjaldanna á aftur á móti skilyrðislaust að koma fram í bókhaldi skólans, annars vegar sem sértekjur, hins vegar sem kostnaður. Þarna er um að ræða a.m.k. 3.500 þús. kr. á heilu ári.

Innheimta gjalda á vorönn 1993 var eins og endranær gerð í samræmi við 8. gr. laga um framhaldsskóla. Í greininni kemur skýrt fram að nemendur skulu skv. nánari ákvörðun skólanefndar greiða m.a. innritunargjöld, efnisgjöld, pappírsgjöld og nemendasjóðsgjöld. Ekki verður annað ráðið af 32. og 33. grein en að þessi gjöld séu að meira eða minna leyti hluti af rekstrarkostnaði skóla og því augljóst að löggjafinn hefur ætlað nemendum að taka ákveðinn þátt í rekstri samkvæmt nánari ákvörðun skólanefnda og samkvæmt reglum, sem menntamálaráðherra setur.

Sú ákvörðun Fjölbrautaskólans við Ármúla að greina sérstaklega kr. 1.500 af upphæðinni sem öflun tekna upp í rekstrarkostnað, sbr. bréf skólans til nemenda dags. 18. des. 1992, er því á misskilningi byggð enda höfðu skólar ekki fengið nein fyrirsmæli um slíkt. Fjölbrautaskólinn við Ármúla á ekki að innheimta önnur gjöld en *innritunargjöld* skv. 8. gr. laga um framhaldsskóla.

[. . .]

Samkvæmt framanrituðu er það niðurstaða ráðuneytisins að umrædd 1500 kr. hækkun á innritunargjaldi Fjölbrautaskólans við Ármúla vegna vorannar 1993 hafi verið lögleg, en að aðferðin við innheimtu hafi verið óheppileg og að hluta til byggð á misskilningi á orðalagi í greinargerð fjárlagafrumvarpsins. Umdeilanlegt er hvort hækkunin var meiri en efni stóðu til, en vert er að minna á að hafi svo verið hefur því fé þegar verið varið í þágu nemenda skólans og væntanlega að verulegu leyti í samráði við þá sjálfa.“

III.

Hinn 22. apríl 1994 ritaði ég menntamálaráðuneytinu bréf og óskaði meðal annars eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Með bréfi, dags. 5. maí 1994, bárust mér svör menntamálaráðuneytisins og vísaði ráðuneytið til bréfs síns til A, dags. 15. febrúar 1994, sem svars við fyrirspurn minni.

Hinn 18. maí 1994 ritaði ég menntamálaráðuneytinu á ný bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að ráðuneytið léti mér í té ljósrit af fundargerð skólanefndar Fjölbrautaskólans við Ármúla, þar sem ákveðin voru gjöld samkvæmt 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla. Þá var sérstaklega óskað skýringa á því, hvort gjald það, sem innheimt var af Fjölbrautaskólanum við Ármúla, hefði verið skilgreint sem innritunargjald, efnisgjald, pappírsgjald og/eða nemendasjóðsgjald. Þá óskaði ég þess, að ráðuneytið gerði grein fyrir afstöðu sinni til þess, hvaða kostnað við rekstur framhaldsskóla mætti greiða af innritunargjaldi. Loks óskaði ég þess að upplýst yrði, hvernig gjaldið, sem kvörtun A laut að, væri bókfært og á hvern hátt því hefði verið varið.

Svör menntamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 17. október 1994, og segir þar meðal annars svo:

- „2. Eins og áður hefur komið fram olli misskilningur á orðalagi í greinargerð með fjárlagafrumvarpi ársins 1993 því að við innheimtu gjalda vegna vorannar 1993

voru kr. 1.500 á nemanda sérgreindar af skólans hálfu með tilvísun í fjárlög. Fráleitt er þó að ætla að stjórnendur skólans hafi litið svo á að því fé ætti að ráðstafa til annarra kostnaðarpátta en þeirra sem nemendum er ætluð þátttaka í skv. lögum um framhaldsskóla. Fjölbrautaskólinn við Ármúla er fyrst og fremst bók-námsskóli, og því varla um innheimtu efnisgjalda að ræða svo nokkru nemi. Í skólanum eru þau gjöld, sem hér um ræðir, venjulega nefnd nemendagjöld, og er litið svo á að undir það nafn falli öll þau gjöld sem skólanum er heimilt að innheimta og nemendum skylt að greiða. Á vorönn 1993 voru alls innheimt nemendagjöld að fjárhæð ca 4.100 þ.kr. Af þeirri fjárhæð runnu u.þ.b. 1.250 þ.kr. beint til nemendafélagsins. Mismunurinn, 2.850 þ.kr. var lagður inn á ávísana-reikning skólans, þann sama og tekur við rekstrarfé frá ríkisféhirði.

3. Í áttundu grein framhaldsskólalaga segir: „Skólanefnd ákveður upphæð gjalda er nemendum er gert að greiða við innritun í námsáfangna svo sem innritunargjöld, efnisgjöld, pappírsgjöld og nemendasjóðsgjöld“. Ljóst er af orðalagi að þessi upptalning er ekki tæmandi. Í tíundu grein laganna er svo kveðið á um það að nemendaráð skuli gera tillögu til skólanefnda um nemendasjóðsgjöld. Í þrítugustuogþriðju grein segir: Þar sem talið er nauðsynlegt að reka heimavist vegna framhaldsskóla greiðir ríkissjóður kostnað við umsón og almennan rekstur. Nemendur bera sjálfir hluta sérgreinds kostnaðar í heimavistum, rekstri mötuneyta, skipulögðum skólaakstri og efniskaupum vegna verklegrar kennslu o.fl. samkvæmt ákvörðun skólanefndar, sbr. 8. gr., og sérstökum reglum sem menntamálaráðherra setur.“ Enn er hér upptalningin látin standa opin og ákvörðunarvaldið lagt í hendur skólanefndar. Sérstakar reglur menntamálaráðherra, sem nefndar eru í greininni, hafa ekki enn verið settar en eru í undirbúningi.

Í Reglugerð um framhaldsskóla er ekki heldur að finna neina tæmandi upptalningu á þeim kostnaðarpáttum, sem nemendur taka sjálfir þátt í að greiða. Í þessu hafa þó skapast ákveðnar hefðir og munur milli einstakra skóla virðist fremur vera áherslumunur en eðlismunur. Litið er svo á að eðlilegt sé að láta nemendagjöld renna til að greiða fyrir nemendaferðir, ýmsan kostnað við skemmtanir og félagslíf, búnað og tæki í félagsrými nemenda, útgáfu ýmiss konar rita og bæklinga sem dreift er meðal nemenda, tryggingar nemenda í sérstökum tilvikum, risnu vegna samskipta við nemendur annarra skóla, til kaupa á gjöfum og verðlaunum o.s.frv. Þessi rekstrarliðir og aðrir sama toga kosta stórfé í hverjum skóla og er sá kostnaður að meginhluta greiddur af rekstrarfjárveitingum skólanna. Ákvarðanir um þessi útgjöld eru gjarna teknar í samráði við nemendur, og er ráðstöfun þess hluta nemendagjalda, sem ekki rennur beint til nemendafélags, því einnig að hluta til í höndum nemenda.

4. Á árunum 1990–1992 voru flestir framhaldsskólarnir tengdir við bókhalds- og áætlanakerfi ríkisins, skammstafað BÁR. Aðlögun þeirra að þessu samræmda kerfi hefur tekið mislangan tíma, en nú munu þeir allir hafa að fullu skipulagt bókhald sitt í samræmi við það.

Skv. rekstrarreikningi BÁR. árið 1993 eru útgjöld Ármúlas skóla vegna þeirra kostnaðarliða, sem að einhverju leyti gæti verið réttlæt看legt að greiða með nemendagjöldum, samtals rúmlega 6.600 þ.kr. nemendagjöld, sem á því sama ári eru skráð inn í BÁR sem sértekjur undir heitinu skólagjöld/prófgjöld, nema hins vegar 2.220 þ.kr. Á því ári er ekki til fulls búið að flytja bókhald skólasjóðsins inn í BÁR-kerfið, og má ætla að á árinu hafi um 3.000 þ.kr. verið greiddar beint af skólasjóði vegna þeirra rekstrarliða, sem hér voru taldir að ofan.

Frá upphafi ársins 1994 er hins vegar allt bókhald skólans fært innan BÁR.“

Með bréfi, dags. 25. október 1994, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf menntamálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 23. mars 1995.

IV.

Hinn 28. desember 1994 sendi menntamálaráðuneytið stjórnendum framhaldsskóla bréf. Fylgdu bréfinu annars vegar óbirtar reglur um meðferð sértekna og sjóða í framhaldsskólum og hins vegar óbirtar viðmiðunarreglur um ákvörðun innritunargjalda, efnisgjalda, nemendasjóðsgjalda og fleiri gjalda skv. lögum nr. 57/1988 með áorðnum breytingum. Þar sem þessar reglur voru ekki í gildi, þegar ákveðin voru gjöld þau, sem í máli þessu er deilt um, verður engin afstaða tekin til þessara reglna.

V.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 30. maí 1995, segir:

„1.

Í kvörtun þeirri, sem A bar fram hinn 23. mars 1994, kvartaði hann yfir því, að hækkun hefði verið gjald, sem honum var gert að greiða til Fjölbrautaskólans við Ármúla vegna náms hans á vorönn við skólann árið 1993 til þess að ganga til greiðslu á rekstrargjöldum við skólann.

Óumdeilt er, að framhaldsskólar hafa ekki heimild til þess að taka skólagjöld, sem ætlað er að standa undir almennum rekstrarkostnaði þeirra. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 55/1974, um skólakerfi, er kennsla veitt ókeypis í öllum opinberum skólum, hvort sem er á skyldunámsstigi, framhaldsskólastigi eða háskólastigi, sbr. áður lög nr. 22/1946, um skólakerfi og fræðsluskyldu. Í 32. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, með síðari breytingum, er kveðið svo á, að ríkissjóður greiði rekstrarkostnað framhaldsskóla, sem falli undir þau lög. Að lögum er því byggt á þeirri meginreglu, að ekki sé tekið gjald fyrir kennslu í framhaldsskóla, ef frá er talin fullorðinsfræðsla og endurmenntun skv. IX. kafla laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla.

Fram kemur í bréfi menntamálaráðuneytisins til A, dags. 15. febrúar 1994, og í bréfi þess til mín, dags. 17. október 1994, að sú ákvörðun Fjölbrautaskólans við Ármúla, að greina sérstaklega kr. 1.500 af upphæðinni sem öflun tekna upp í rekstrarkostnað, sbr. bréf skólans til nemenda, dags. 18. desember 1992, hafi verið á misskilningi byggt, enda hefðu skólarnir ekki fengið nein fyrirmæli um slíkt. Hafi þessi misskilningur orsakast af ummælum, sem fram komi í greinargerð frumvarps þess, er varð að fjárlögum fyrir árið 1993, en þar segir:

„Á móti hækkun rekstrargjalda er gert ráð fyrir nokkurri hækkun sértekna af efnis- og innritunargjöldum og er þá tekið mið af rekstrarreikningum skólanna. Gert er ráð fyrir að setja reglugerð um innritunar- og efnisgjöld á framhaldsskólastigi. Gjöld þessi eru nú innheimt í öllum framhaldsskólum en með reglugerð er stefnt að aukinni samræmingu og meiri festu um ráðstöfun þessara gjalda.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 288.)

Í skýringum menntamálaráðuneytisins kemur einnig fram, að þau gjöld, sem innheimt hafi verið af nemendum Fjölbrautaskólans við Ármúla á vorönn 1993, eigi sér stoð í 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, en þar segir:

„Skólanefnd ákveður upphæð gjalda er nemendum er gert að greiða við innritun í námsáfanga svo sem innritunargjöld, efnisgjöld, pappírsgjöld og nemendasjóðsgjöld. Halda skal bókhald um fjárreiður þessar . . .“

Með vísan til skýringa menntamálaráðuneytisins þykir mega fallast á, að þau gjöld, sem innheimt voru af nemendum við innritun þeirra á vormisseri í Fjölbrautaskólann við Ármúla árið 1993, hafi verið þjónustugjöld, sem heimilt hafi verið að leggja á nemendur samkvæmt 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla. Ég tel brýnt, þegar stjórnvöld innheimta þjónustugjöld, að þá séu gjöldin tilgreind með sama nafni og í lagaheimild þeirri, sem þau eiga sér stoð í, svo ekki rísi vafi um eðli eða lagaheimild þeirra. Ég tel jafnframt æskilegt, að stjórnvöld geti, í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, lagaheimildir þjónustugjalda á kvittunum eða gíróseðlum, ef um þá er að ræða, þannig að gjaldendur geti sjálfir kannað lagagrundvöll gjaldanna og tekið sjálfstætt afstöðu til þeirra.

2.

Í máli þessu tel ég ekki tilefni til þess að taka afstöðu til bókonar þeirra tekna, sem framhaldsskólar afla á grundvelli gjaldtökuheimilda í lögum nr. 57/1988, um framhaldsskóla. Aftur á móti hefur Ríkisendurskoðun tekið saman greinargerð um sértekjur og sjóðmeðferð framhaldsskóla og var hún gefin út í desember 1994.

3.

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.

Í samræmi við þá grundvallarreglu, að stjórnsýslan er lögbundin, verður almennt að ganga út frá því við töku svonefndra „þjónustugjalda“, að slík gjöld verði ekki innheimt án heimildar í lögum. Er stjórnvöldum því óheimilt að innheimta önnur þjónustugjöld af nemendum framhaldsskóla en þau, sem skýrlega eru heimiluð í lögum nr. 57/1988, um framhaldsskóla, eða öðrum lögum.

Í 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, er ekki lögbundin fjárhæð umræddra gjalda. Þar sem umrætt ákvæði hefur ekki að geyma skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, heldur heimild til töku þjónustugjalda, er óheimilt að taka hærri gjöld en nemur þeim kostnaði, sem almennt er af því að veita þá þjónustu, sem gjaldtökuheimildin nær til. Það hefur því grundvallarþýðingu að afmarka þá kostnaðarliði, sem felldir verða undir umrædd gjöld, þegar leyst er úr því, hversu há þessi þjónustugjöld megi vera. Afmörkunin byggist á lögskýringu á lagaheimild þeirri, sem heimilar töku gjaldanna. Í þessu sambandi skal áréttað, að reglur þær, sem menntamálaráðherra hefur sett samkvæmt niðurlagsákvæði 1. mgr. 33. gr. laga nr. 57/1988, geta ekki rýmkað gjaldtökuheimildina, þar sem þar er einungis um að ræða óbirt fyrirmæli æðra stjórnvalds til lægri stjórnvalda, en gjaldtaka verður að styðjast við sett lög, eins og áður segir.

Í lögskýringargögnum er ekki að finna nein ummæli um þá kostnaðarliði, sem felldir verða undir umrædd gjöld, umfram það, sem beinlínis er tekið fram í 8. gr. laganna. Við nánari afmörkun á því, hvaða kostnaðarliðir verða lagðir til grundvallar útreikningi á fjárhæð gjaldsins, verður að hafa í huga, að meginreglan er sú, eins og áður er fram komið, að kennsla skal veitt ókeypis í öllum opinberum skólum, þ.m.t. framhaldsskólum, sbr. 6. gr. laga nr. 55/1974. Verður því að telja, að aðeins sé heimilt að láta gjaldanda greiða fyrir kostnað, sem hlýst af þjónustu eða starfsemi, sem er í nánnum og efnislegum tengslum við

þá þjónustu, sem kveðið er á um í umræddri gjaldtökuheimild, þ.e.a.s. fyrir innritun, pappír og annað efni, sem látið er í té, svo og eðlilega þjónustu í félagslífi skólans, sem nemendasjóður stendur straum af.

Í bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 15. febrúar 1994, segir m.a. svo:

„Á bls. 288 í greinargerð með fjárlagafrumvarpi '93 var frá því greint að gert væri ráð fyrir nokkurri hækkun bæði á rekstrar- og tekjuhlið við það að umrædd gjöld og ráðstöfun þeirra kæmu fram í bókhaldi og uppgjöri hvers skóla. Þegar ákveðið var að ætla hverjum skóla í sértekjur tiltekna fjárhæð í fjárlögnum, m.v. nemendafjölda, var það vitað að þeir skólar sem minnst höfðu innheimt af gjöldum fram að þeim tíma, kynnu að þurfa að endurskoða innritunargjöld sín.“

Í tilefni af framangreindum ummælum tel ég ástæðu til að áréttta, að í nefndum fjárlögum var eðlilega gert ráð fyrir þeim þjónustugjöldum, sem ætlunin var að innheimta. Þar sem hér var um að ræða þjónustugjöld, gat fjárhæð þeirra aftur á móti ekki ráðist af almennum tekjuöflunarsjónarmiðum ríkissjóðs, heldur einungis af þeim kostnaði, sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu, sem mælt er fyrir um í lagaheimild þeirri, sem gjöldin eiga sér stoð í, eins og nánar er rakið hér að framan.

Með vísan til þeirrar kvörtunar, sem A bar fram 23. mars 1994, og með hliðsjón af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, tel ég ekki tilefni til að endurskoða útreikning á fjárhæð þeirra gjalda, sem innheimt voru af nemendum á grundvelli 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, á vormisseri 1993 við Fjölbrautaskólann við Ármúla. Þar sem fjárhæð innritunargjalds er ekki ákveðin í framhaldsskólalögnum, tel ég rétt að beina þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins, að haft verði eftirlit með því, að ákvörðun um fjárhæð þess sé ekki hærri en sá kostnaður, sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu, sem um getur í nefndri gjaldtökuheimild. Í því sambandi minni ég á, að kostnaður getur verið mishár eftir skólum við að veita umrædda þjónustu.

4.

Í 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, segir m.a. svo:

„Skólanefnd ákveður upphæð gjalda er nemendum er gert að greiða við innritun í námsáfangna svo sem innritunargjöld, efnisgjöld, pappírsgjöld og nemendasjóðsgjöld . . .“

Ég tel ástæðu til að benda á, að meginreglan er sú, eins og áður segir, að kennsla skal veitt ókeypis í öllum opinberum skólum, þ.m.t. framhaldsskólum, sbr. 6. gr. laga nr. 55/1974. Umrætt lagaákvæði í 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988 felur því í sér undantekningarreglu. Tel ég að lagaákvæði þetta þyrfti að tilgreina skýrar, til hvaða þarfa gjöld megi innheimta. Ætti að gæta þess við endurskoðun laganna, ef tilhögun er óbreytt. Annar kostur er að ákveða fjárhæð gjaldanna beinlínis í lögum og á það sérstaklega við innritunargjald.

VI.

Niðurstaða.

Með vísan til skýringa menntamálaráðuneytisins, sem hér að framan eru raktar, tel ég ljóst, að fyrir misskilning hafi stjórnendur Fjölbrautaskólans við Ármúla tilgreint, að hluti af gjöldum, sem innheimt voru á grundvelli 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, væri öflun tekna upp í rekstrarkostnað, sbr. bréf skólans til nemenda dags. 18 desember 1992.

Ég tel rétt að beina þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins, að haft verði eftirlit

með því, að ákvörðun um fjárhæð gjalda skv. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, verði byggð á nægjanlega traustum útreikningi, og þess gætt, að þau séu ekki hærri en sá kostnaður, sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu, sem um getur í nefndri gjaldtökuheimild.

Ég tel, að tilefni sé til að endurskoða 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988 og er álit þetta því jafnframt sent Alþingi, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

VII.

Með 7. gr. laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla, hafa verið sett ný ákvæði um þjónustugjöld, sem heimilt er að innheimta af framhaldsskólanemum.

18.3. Gjald fyrir einangrun dýrs vegna sóttvarna. Lögætisregla. Þjónustugjöld. Skilyrt stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 1194/1994)

A kvartaði yfir gjaldi sem hann þurfti að greiða fyrir einangrun kattar í Einangrunarstöð ríkisins í Hrísey. Fyrir einangrun kattarins í 84 daga var A gert að greiða kr. 83.426. Hélt A því fram, að um skattheimtu væri að ræða, sem ekki styddist við viðhlítandi skattlagningarheimild, og benti í því sambandi á að tekjur Einangrunarstöðvar ríkisins af gæludýrum hefðu verið 51,6% af heildartekjum ársins 1992, en gjöld stöðvarinnar vegna gæludýra hefðu verið 29,5% af heildargjöldum sama árs.

Í álitinu rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 54/1990, um innflutning dýra, m.a. skilyrði um einangrun dýra sem flutt væru til landsins. Umboðsmaður tók fram að í lögnum væri hvergi mælt fyrir um greiðslu gjalds fyrir einangrun gæludýra í einangrunarstöð og væri gjaldtaka þessi því vafasöm. Heimta gjaldsins væri vafasamari sökum þess að gjaldið væri allhált og væri beinlínis ætlað að ganga til reksturs stöðvarinnar. Þá hafði A fyrirfram ekki verið gerð grein fyrir kostnaði af einangrun dýrsins.

Leyfi A til að flytja heimiliskött sinn til landsins var bundið ýmsum skilyrðum, m.a. því, að hann skuldbindi sig til að bera ábyrgð á öllum kostnaði vegna einangrunar kattarins og eftirlits vegna sjúkdóma. Með tilliti til þess að lagaheimild skorti fyrir töku gjaldsins taldi umboðsmaður umdeilanlegt hvort skilyrðið fengi staðist. Mæltist umboðsmaður til þess við landbúnaðarráðuneytið að það tæki til athugunar grundvöll og fjárhæð umrædds gjalds og tók fram, að ef sú athugun leiddi ekki til niðurstöðu sem A teldi viðunandi, myndi hann taka afstöðu til þess hvort rétt væri að mæla með því að A yrði veitt gjafsókn til málshöfðunar til endurgreiðslu gjaldsins, ef A hygðist höfða mál og ef hann óskaði gjafsóknar.

Umboðsmaður taldi brýnt, að tekin yrði í lög ótvíræð heimild til gjaldtöku af því tagi sem um ræddi í máli þessu og að sett yrði gjaldskrá er væri viðhlítandi um undirbúning og birtingu. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að það beitti sér fyrir þessum breytingum.

I.

Hinn 18. ágúst 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir gjaldi, sem hann þurfti að greiða fyrir einangrun heimiliskattar í Einangrunarstöð ríkisins í Hrísey.

II.

Í kvörtun A kemur fram, að hann hafi flust til Íslands eftir tíu ára dvöl erlendis. Hafi hann haft með sér til landsins þrettán ára gamlan heimiliskött sinn. Hafi kötturinn verið settur í einangrun í Einangrunarstöð ríkisins í Hrísey í samræmi við fyrirsmáli 9. gr. laga nr. 54/1990, um innflutning dýra.

Fyrir einangrun kattarins í 84 daga var A gert að greiða kr. 83.426, þar af daggjald með virðisaukaskatti kr. 57.519, þ.e.a.s. kr. 684,75 á dag. A kveðst hafa greitt reikninginn með fyrirvara um réttmæti gjaldtökunnar. Óskaði hann síðan eftir upplýsingum um, hvaða sjónarmið lægju til grundvallar gjaldskrá Einangrunarstöðvar ríkisins í Hrísey. Honum bárust svör frá yfirdýralækni. Í yfirlitsblaði, sem ber heitið „Innflutningur smádýra“, segir svo um gjaldtökuna:

„*Greiðsla*: Allur kostnaður við einangrun og flutning til Hríseyjar greiðist af eigendum. Kostnaður skiptist í fast dagvistunargjald, gjald vegna nauðsynlegrar sýnatöku, flutnings- og ferðakostnað og hugsanlegan kostnað vegna lyfja og meðhöndlunar við sjúkdóm.

Gjaldskrá: Dagvistunargjald;

hundur; < 10 kg.	620
hundur; 11–20 kg.	700
hundur; 21–40 kg.	820
hundur; > 40 kg.	970
köttur;	550

flutn. og ferðir	ca. 16–18.000
dýral. og rannsókn	ca. 12–14.000

Eiganda ber að greiða kr. 25.000,- fyrir komu hundsins/kattarins til landsins. Greiðslu kr. 25.000,- ber að inna af hendi 10. hvers mánaðar meðan á einangrun stendur. Kostnaður skal að fullu greiddur 10 dögum fyrir lok einangrunar. Ath. að flugfargjöld eru ekki innifalin í þessu gjaldi.

Greiðslur greiðist með giro-seðli og skulu stílaðar á Einangrunarstöð ríkisins í Hrísey, kt. 630677–0179, tékkareikning nr. 67 hjá Sparisjóði Hríseyjar, stofnun 1165, Hb 26.

Virðisaukaskattur leggst á ofantalin gjöld.“

Með bréfi yfirdýralæknis, dags. 7. apríl 1994, fékk A upplýsingar frá yfirdýralækni um kostnað, sem félli til í einangrunarstöðinni vegna „smádýra“. Í bréfinu segir m.a. svo:

„Einangrunarstöðin í Hrísey er einangrunarstöð bæði fyrir nautgripi og smádýr og er rekstur þeirra sameiginlegur. Reynt hefur verið að fara í saumana á reikningi Einangrunarstöðvarinnar fyrir sl. ár og taka þar út þá liði sem eru tengdir einangrun smádýra. Það yfirlit fylgir hér á eftir.

Tekjur:		
Dýravistun	kr.	4.976.932,-
Gjöld:		
Laun	kr.	3.632.227,-
Rafmagn og hiti	kr.	123.746,-
Rannsóknarstofur	kr.	316.674,-
Símagjöld	kr.	110.269,-
Frakt	kr.	344.763,-
Fóður	kr.	182.172,-
Vinnufatnaður	kr.	27.719,-

Hreinlætis- og ræstivörur	kr.	41.416,-
Skrifstofukostnaður	kr.	42.706,-
Viðhald	kr.	60.288,-
Fasteignagjöld	kr.	34.684,-
Vextir	kr.	249.891,-
Samtals	kr.	<u>5.166.556,-</u>

Af yfirlitinu má sjá að launakostnaður er langstærsti útgjaldaliðurinn enda er mjög mikil vinna við umhirðu dýranna og nauðsyn á stöðugri vakt jafnt virka sem helga daga. Jafnframt skal á það bent að þessi eining er óhentug þar sem hún er of lítil fyrir tvo starfsmenn en of stór fyrir einn. Því miður fékkst ekki fjármagn til að byggja stöðina heldur stærri eins og áætlað var í upphafi. Enginn stofnkostnaður eða afskriftir eru teknar með í útreikningum þar sem ríkissjóður reisti bygginguna og lagði fram stærstan hluta kostnaðar. Þó eru reiknaðir inn vextir af láni sem tekið var til að ljúka byggingunni en afborganir af því láni hafa fengist greiddar af ríkissjóði þrátt fyrir að í upphafi hafi sú ákvörðun verið tekin að allur kostnaður við innflutning gæludýra skyldi borinn af þeim sem flutti inn dýrin.

Gjaldskrá fyrir árið 1993 fylgir hér með en sama gjaldskrá hefur gilt frá því einangrunaraðstaðan var opnuð í maí 1990.“

A hefur bent á, að samkvæmt reikningum Einangrunarstöðvar ríkisins séu tekjur af gæludýrum 51,6% af heildartekjum ársins 1992. Gjöld stöðvarinnar af gæludýrum séu hinsvegar aðeins 29,5% af heildargjöldum sama árs. Telur A þetta sýna, að gjaldi vegna gæludýra sé haldið óeðlilega háu til niðurgreiðslna á gjaldi fyrir nautgripi. Hér sé því um að ræða skattheimtu, sem ekki styðjist við viðhlítandi skattlagningarheimild.

Með bréfi, dags. 3. júlí 1994, bar A lögmæti og réttmæti umræddrar gjaldtöku Einangrunarstöðvar ríkisins í Hrísey undir landbúnaðarráðuneytið. Hinn 8. ágúst 1994 svaraði ráðuneytið erindi A og segir þar meðal annars:

„Einangrunarstöð fyrir gæludýr tók til starfa í Hrísey vorið 1990 og hefur starfað óslitið síðan. Ástæða þess að stöðinni var komið á legg var það ófremdarástand sem hafði ríkt um langan tíma í innflutningi gæludýra. Jafnframt kom mikill þrýstingur frá hagsmunasamtökum gæludýraeigenda og fólki sem var að flytjast til landsins og vildi hafa gæludýr sín með sér. Með tilkomu stöðvarinnar eru allt aðrar aðstæður til þess að varna því að gæludýrasjúkdómar berist til landsins öllum til hagsbóta. Vegna sérstakrar meðferðar og aðgæslu vegna smithættu sem leiðir af sér dýrari byggingar verður kostnaður við að geyma dýrin óhjákvæmilega hærri. Í frumáætlunum um rekstur stöðvarinnar var gert ráð fyrir að kostnaður við geymslu katta pr. dag yrði a.m.k. 700 kr. á verðlagi 1989, þ.e.a.s. um 250% dýrari en í almennum kattageymslum. Betur virðist hafa tekist til, því nefnt er í bréfi yðar að 70% dýrara er að geyma kött í Hrísey en á venjulegu kattahótelu.

Eins og áður er nefnt tók stöðin til starfa vorið 1990. Þunglega gekk hins vegar að fjármagna byggingu stöðvarinnar. Enduðu mál þannig að taka varð 4.000.000,- kr. gengistryggt lán á háum vöxtum til átta ára vegna byggingarinnar. Í heimild fjármálaráðuneytisins fyrir lántöku þessari var sett það skilyrði að afborganir og vextir skyldu greiddir af sértekjum. Afborganir og vextir af þessu láni eru um 750.000,- kr. á ári.

Í bréfi yfirdýralæknis frá 7. apríl s.l. er sýndur rekstur stöðvarinnar árið 1993. Þar kemur fram að heildartekjur stöðvarinnar eru 4.976.932,- kr. og heildarrekstrargjöld 5.166.556,- kr. Þar eru afborganir ekki meðtaldar, en þær nema um 500.000,- kr. Ljóst

er því að stöðin hefur alls ekki staðið undir sér á árinu 1993, eins og áskilið var í upphafi. Fátt virðist því benda til þess að um oftöku gjalda hafi verið að ræða.

Til upplýsinga má benda á að starfsemi stöðvarinnar var boðin út á þessu ári og algjörlega aðskilin frá starfsemi nauta- og svínastöðvarinnar. Í því tilboði sem tekið var og hagstæðast þótti, er gert ráð fyrir 400.000,- kr. upp í afborganir og vexti af byggingarkostnaði. Því er fullvíst að stöðin ber sig ekki með núverandi gjaldtöku af gæludýraeigendum. Nauðsynlegt kann að vera að hækka þurfi daggjöldin nú þegar til að koma í veg fyrir frekari hallarekstur sem ríkissjóður þyrfti annars að standa undir eins og undanfarin ár.“

III.

Hinn 13. september 1994 ritaði ég landbúnaðarráðherra bréf og óskaði eftir því að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Ég óskaði sérstaklega eftir því að mér yrði gerð grein fyrir lagaheimild gjaldtökkunnar og á hvaða grundvelli daggjald fyrir ketti væri ákvarðað.

Svör landbúnaðarráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 26. október 1994. Þar segir m.a. svo:

„Ráðuneytið lítur svo á að daggjöld fyrir hunda og ketti í Einangrunarstöðinni í Hrísey séu þjónustugjöld en ekki skattur. Skattur hefur meðal annars verið skilgreindur sem gjaldtaka sem sé óháð veittri þjónustu og ætlað er að skila ríkissjóði tekjum. Gjöld þau sem innheimt eru fyrir vistun gæludýra í Einangrunarstöðinni eru til komin vegna kostnaðar við hýsingu, fóðrun og hirðingu þeirra á einangrunartím-anum. Gjöldunum er þannig eingöngu ætlað að standa undir kostnaði af rekstri stöðvarinnar en er ekki að skila ríkissjóði tekjum. Ríkissjóður hefur til þessa þvert á móti haft gjöld af stöðinni umfram tekjur af einangrun gæludýra, eins og nánar er rakið í bréfi yfirdýralæknis til yðar dags. 7. apríl s.l.

Talið hefur verið að lagaheimild þurfi til gjaldtöku fyrir þjónustu, sem hefur verið veitt almenningi að kostnaðarlausu eða byggt hefur verið á í lögum, að veita skuli endurgjaldslaust. Af því má ráða að sérstök lagaheimild sé ekki nauðsynleg þegar um er að ræða gjaldtöku fyrir þjónustu sem ekki hefur verið veitt áður, en tekið skal fram að gjald hefur verið tekið fyrir vistun gæludýra í Einangrunarstöðinni í Hrísey frá opnun hennar.

Grundvöllur umræddra daggjalda er reiknaður út frá meðfylgjandi rekstraráætlun sem gerð var árið 1989 vegna fyrirhugaðrar opunar stöðvarinnar. Eins og sést af áætluninni hefur kostnaður náðst verulega niður frá því sem þar var gert ráð fyrir. Um kostnað af rekstri stöðvarinnar, sem taka verður mið af við gjaldtökuna vísast til áður nefnds bréfs Yfirdýralæknis til yðar, en með því bréfi fylgdi einnig gjaldskrá stöðvarinnar fyrir árið 1993. Af samantekt Yfirdýralæknis sést, að gjöld fyrir vistun dýra í stöðinni eru síst ofáætluð, þar sem útgjöld voru árið 1993 tæpum 200.000 kr. hærri en tekjurnar af dýravistun og eru þá ótaldar afborganir af lánum sem tekin voru til byggingar stöðvarinnar.

Samkvæmt framansögðu lítur ráðuneytið svo á að ekki þurfi sérstaka lagaheimild til gjaldtöku fyrir vistun gæludýra í Einangrunarstöðinni í Hrísey. Gögn málsins, sem tiltæk eru í ráðuneytinu, fylgja bréfi þessu í ljósriti.“

Með bréfi, dags. 27. október 1994, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf landbúnaðarráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 31. október 1994.

IV.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 22. ágúst 1995, segir:

„1.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 54/1990, um innflutning dýra, er óheimilt að flytja til landsins hvers konar dýr, tamin eða villt, svo og erfðæfni þeirra. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laganna getur landbúnaðarráðherra, að fengnum meðmælum yfirdýralæknis, vikið frá banni þessu og leyft innflutning dýra. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 54/1990 skal einangra öll innflutt dýr, svo lengi sem yfirdýralæknir telur þörf á, undir stöðugu eftirliti sóttvarnardýralæknis stöðvarinnar. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laganna má aldrei flytja innflutt dýr út af sóttvarnastöð. Samkvæmt 14. gr. laganna er landbúnaðarráðherra þó heimilt, ef fyrir liggja meðmæli yfirdýralæknis, að veita leyfi til þess að heimilisdýr, sem ekki eru af ætt hóf- og klaufdýra, séu flutt úr sóttvarnastöð. Slíkur flutningur skal ekki fara fram, fyrr en dýrin hafa verið svo lengi í einangrun, að tryggt þyki að mati yfirdýralæknis að dýrin séu ekki haldin neinum smitsjúkdómum. Slíku leyfi mega fylgja ákvæði um að dýralæknir fylgist reglulega með heilsufari dýranna á kostnað eigenda svo lengi sem yfirdýralæknir telur slíkt nauðsynlegt.

A fékk með bréfi landbúnaðarráðuneytisins 3. júní 1993 heimild til að flytja til landsins heimiliskött sinn og var hann fluttur í samræmi við lög í Einangrunarstöð ríkisins í Hrísey og var þar í 84 daga. Í nefndu bréfi var flutningur kattarins til landsins bundinn ýmsum skilyrðum, meðal annars því skilyrði, að eigandi: „skuldbindi sig til þess að bera fulla ábyrgð á . . . öllum kostnaði vegna einangrunar og eftirlits, þ. á m. vegna greiningarprófa varðandi sjúkdóma, þurfi þeirra með“. Með áritun á bréfið samþykkti A þau skilyrði, sem landbúnaðarráðuneytið setti fyrir innflutningnum. Deila máls þess snýst um þau gjöld, sem A var gert að greiða fyrir einangrun kattarins.

2.

Það er grundvallarregla íslenskrar stjórnskipunar, að stjórnslan er lögbundin. Af þessari grundvallarreglu leiðir, að ákvarðanir stjórnvalda verða að vera í samræmi við lög og eiga sér viðhlítandi stoð í lögum. Af þessum sökum geta stjórnvöld almennt ekki tekið stjórnvaldsákvarðanir, sem eru íþyngjandi í garð borgaranna, nema hafa til þess skýra lagaheimild. Á grundvelli þessarar meginreglu hefur almennt verið gengið út frá því, að almenningur þurfi ekki að greiða gjald fyrir lögmælt opinbera þjónustu, nema svo sé fyrir mælt í lögum.

Í lögum nr. 54/1990, um innflutning dýra, er hvergi mælt svo fyrir, að greiða skuli gjald fyrir einangrun gæludýra í Einangrunarstöð ríkisins. Aftur á móti er lögbundið að heimilt sé að binda leyfi til að flytja dýr úr sóttvarnastöð því skilyrði, að dýralæknir fylgist reglulega með heilsufari dýrs á kostnað eigenda svo lengi sem yfirdýralæknir telur slíkt nauðsynlegt, sbr. 14. gr. laga nr. 54/1990.

Í athugasemdum í greinargerð frumvarps þess, er varð að lögum nr. 54/1990, um innflutning dýra, segir m.a. svo:

„Frumvarp þetta, ef að lögum verður, skyldar ríkissjóð ekki til nýrra fjárútláta, enda er ákvörðun landbúnaðarráðherra um innflutning sjálfstæð ákvörðun hverju sinni.“ (Alþt. 1989–1990, A-deild, bls. 2953.)

Ekki er fyllilega ljóst, hvað átt er við með ofangreindum ummælum.

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að ekki er í settum lögum heimild til þeirrar gjaldtöku, sem hér um ræðir, og er því vafasamt að hún fái staðist. Er heimta gjaldsins vafasamari sökum þess að gjaldið verður að teljast allhátt og miðar beinlínis að því að ganga

til reksturs stöðvarinnar. A var heldur ekki kynnt fyrirfram í samræmi við vandaða stjórn-sýsluhætti, hvaða kostnað gæti þarna verið um að ræða. Tel ég brýnt, að tekin verði í lög ótvíræð heimild til slíkrar gjaldtöku, sem hér um ræðir, og þá, eftir atvikum, sett gjaldskrá, er sé viðhlítandi um undirbúning og birtingu.

Í máli þessu hagar svo til, að A hafði sérstaklega samþykkt þau skilyrði, sem sett voru fyrir því að flytja mætti inn umræddan kött hans, þar á meðal um greiðslu kostnaðar vegna einangrunar kattarins. Með hliðsjón af því, sem að framan er rakið um nauðsyn á lagaheimild til gjaldtökunnar, er umdeilanlegt, hvort slíkt skilyrði fái staðist. Tel ég ástæðu til að mælast til þess við landbúnaðarráðuneytið að það taki til athugunar grundvöll og fjárhæð umrædds gjalds sem A var gert að greiða. Leiði sú athugun ekki til niðurstöðu, sem A telur viðunandi, mun ég taka afstöðu til þess, hvort rétt sé að ég mæli með því, að A verði veitt gjafsókn til höfðunar máls til endurgreiðslu gjaldsins, ef A hyggst höfða slíkt mál og leitar eftir gjafsókn í því skyni.

V.

Niðurstaða.

Ég tel brýnt, að tekin verði í lög ótvíræð heimild til gjaldtöku af því tagi, sem ræðir um í máli þessu, og að sett verði, eftir atvikum, gjaldskrá, er sé viðhlítandi um undirbúning og birtingu. Beini ég þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins, að það beiti sér fyrir þessum breytingum.

Ég mælist enn fremur til þess við landbúnaðarráðuneytið, að það taki til athugunar réttmæti heimtu umrædds gjalds úr hendi A. Leiði sú athugun ekki til niðurstöðu, sem A telur viðunandi, mun ég taka afstöðu til þess, hvort rétt sé að mæla með gjafsókn til höfðunar máls til endurgreiðslu gjaldsins, ef A hyggst höfða slíkt mál og leitar eftir gjafsókn í því skyni.“

18.4. Gjald vegna leyfis til hundahalds. Ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalda. Ráðstöfun tekjuafgangs af innheimtum þjónustugjöldum. Stjórnsýslueftirlit. (Mál nr. 1041/1994)

Hundaræktarfélag Íslands kvartaði yfir gjaldtöku Reykjavíkurborgar vegna leyfa til hundahalds og taldi að gjaldið væri hærra en næmi kostnaði borgarinnar. Því væri um skattheimtu að ræða, sem ekki styddist við viðhlítandi skattlagningarheimild samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Um lagaheimild til gjaldtökunnar tók umboðsmaður fram að borgarstjórn Reykjavíkur hefði viðhlítandi lagaheimild í 2. og 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, til töku gjalda fyrir útgáfu leyfa til hundahalds og þjónustu vegna hundahalds. Gjaldtakan væri þó því aðeins heimil að viss skilyrði væru uppfyllt, þ. á m. að ákvörðun um gjaldtökuna væri í samræmi við lagaheimild 22. gr. og að grundvallarreglur stjórnsýsluréttar væru virtar.

Um ákvörðun á fjárhæð gjaldsins tók umboðsmaður fram, að þar sem 22. gr. laga nr. 81/1988 hefði ekki að geyma skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, heldur heimild til töku þjónustugjalds, væri óheimilt að taka hærra gjald en sem næmi þeim kostnaði, sem almennt hlytist af að veita þjónustuna. Við skýringu gjaldtökuheimildarinnar yrði að hafa í huga þá almennu skýringarreglu, að íþyngjandi stjórnvaldsákvæðanir yrðu að byggjast á skýrri lagaheimild og að slíkar lagaheimildir yrðu almennt ekki skýrðar rúmt. Á grundvelli orðalags gjaldtöku-ákvæðisins taldi umboðsmaður ljóst, að meðal þeirra kostnaðarliða sem heimilt væri

að taka tillit til væri kostnaður við útgáfu sjálfra leyfanna og þjónustu sem leyfishöfum væri veitt í tengslum við leyfin, sem og kostnaður við ábyrgðartryggingu hunda. Við nánari afmörkun á því, hvaða kostnaðarliði mætti leggja til grundvallar, yrði að miða við kostnað af þjónustu eða starfsemi, sem væri í nánnum og efnislegum tengslum við útgáfu á leyfum og nauðsynlegu eftirliti þeim tengdu en ekki mætti líta til kostnaðar vegna óskyldra starfa starfsmanna heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar. Tók umboðsmaður sérstaklega fram, að ákvæði samþykktar um hundahald í Reykjavík gæti ekki víkkað gjaldtökuheimild laga nr. 81/1988, enda væri þar aðeins um stjórnvaldsfyrirmæli að ræða.

Umboðsmaður taldi að kostnaður vegna innheimtu starfsmanna heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar á leyfisgjaldi í vanskilum, yrði ekki tekinn af leyfishöfum í hinu almenna leyfisgjaldi, án sérstakrar lagaheimildar. Þar sem lög nr. 81/1988 mæltu fyrir um þau þvingunarúrræði og ráðstafanir til að knýja á um framkvæmd heilbrigðissamþykktar, þ. á m. tiltæk úrræði við innheimtu tiltekinna þjónustugjalda, en mæltu ekki fyrir um heimild til töku innheimtukostnaðar við almenna innheimtu þjónustugjalda, varð ekki talið að heilbrigðisyfirvöld hefðu slíka heimild. Umboðsmaður tók fram, að ekki væri tekin afstaða til þess í álitinu hvaða reglur giltu um heimild til að heimta greiðslu af leyfishafa í tengslum við málssókn eða fullnustuaðgerðir.

Af gögnum þeim sem lögð voru fyrir umboðsmann var ljóst að um árabíl höfðu tekjur af þjónustugjöldum vegna hundahalds verið hærrí en bókfærð útgjöld af hundaeftirlitinu. Af hálfu Reykjavíkurborgar var því þó haldið fram að vegna ótalins kostnaðar hefði í raun ekki orðið tekjuafgangur. Umboðsmaður taldi að ekki væri nægjanlega ljóst hvaða kostnaðarliðir hefðu verið lagðir til grundvallar við útreikning gjaldsins og að því yrði ekki fullyrt hvort of hátt gjald hefði verið tekið. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til borgarstjórnar Reykjavíkur að láta fara fram traustan útreikning á kostnaðarliðum vegna leyfisgjalda fyrir árið 1995 og benti á, að ef gjaldið hefði verið ákvarðað of hátt bæri að lækka það.

Þá tók umboðsmaður það fram, að ef tekjuafgangur yrði vegna atvika sem ekki urðu séð fyrir við útreikning þjónustugjalds, væri almennt óheimilt að verja þeim tekjum til að greiða aðra kostnaðarliði en þá sem gjaldinu er ætlað að ganga til greiðslu á. Taldi umboðsmaður almennt óheimilt að nota mismuninn á annan hátt en til lækkunar á fjárhæð gjalds sem tekið yrði árið eftir eða á næsta gjaldatímaabili.

Að lokum vísaði umboðsmaður til fyrra álits síns (mál 818/1993) (SUA 1994:104) um eftirlitsskyldu stjórnvalda vegna staðfestingar á gjaldskrá. Með skírskotun til þýðingar slíkrar staðfestingar beindi umboðsmaður þeim tilmælum til umhverfisráðuneytisins, að eftir að útreikningur borgaryfirvalda á kostnaðarliðum lægi fyrir yrðu þeir athugaðir af ráðuneytinu í samræmi við þau sjónarmið sem í álitinu greindi.

I.

Hinn 1. mars 1994 leitaði til mín . . . , héraðsdómsslögmaður, fyrir hönd Hundaræktarfélag Íslands, og kvartaði yfir gjaldtöku Reykjavíkurborgar vegna leyfis til hundahalds í Reykjavík.

Á grundvelli 3. tölul. 2. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, hefur árlega verið sett gjaldskrá fyrir hundahald í Reykjavík. Í kvörtun félagsins kemur fram, að það telji umrætt gjald herra en nemi þeim kostnaði, sem borgin hafi af hundahaldinu. Það sem oftekið sé með þessum hætti af hálfu Reykjavíkurborgar og látið renna í borgarsjóð, sé í raun skattheimta, sem ekki styðjist við viðhlítandi skattlagningarheimild. Með umræddri gjaldtöku sé því brotið í bága við 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

II.

Hinn 21. mars 1994 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði afstöðu sína til kvörtunar Hundaræktarfélag Íslands. Þá óskaði ég sérstaklega eftir upplýsingum um það, hvaða gögn og útreikningar hefðu legið fyrir ráðuneytinu undanfarin ár við staðfestingu þess á gjaldskrá fyrir hundahald í Reykjavík.

Svör heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 29. mars 1994, og segir þar m.a. svo:

„Afstaða ráðuneytisins til fyrirspurnarinnar er sú að samkvæmt 2. tl. 22. gr. laga nr. 81/1988 um Hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit þá er sveitarfélögum heimilt að setja gjaldskrá vegna leyfa, leigu eða veittrar þjónustu. Upphæðir gjalda skuli síðan ákvæðnar í sérstakri gjaldskrá sem ráðherra staðfestir. Sveitarfélögum er samkvæmt sömu lagagrein heimilt að setja heilbrigðissamþykktir um bann eða takmörkun hundahalds.

Í Reykjavík er í gildi samþykkt um hundahald frá 16. júní 1989. Í c lið 2. gr. samþykktarinnar, sem staðfest er af ráðherra, segir, að við ákvörðun gjalds vegna undanþágu til að halda hund þá skuli . . . tekið mið af þeim kostnaði sem leiði af framkvæmd samþykktarinnar.

Þegar ráðuneytið staðfestir gjaldskrá vegna hundahalds í Reykjavík, sem gert er árlega, gerir ráðuneytið ráð fyrir að borgarstjórn Reykjavíkur fari eftir fyrrgreindu ákvæði samþykktar um hundahald í Reykjavík. Ekki er því krafist að útreikningar fylgi beiðni um staðfestingu á gjaldskrá.“

Hinn 21. mars 1994 ritaði ég borgarstjóranum í Reykjavík bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að hann skýrði afstöðu sína til kvörtunar Hundaræktarfélag Íslands. Þá óskaði ég sérstaklega eftir þeim útreikningum, sem hefðu legið til grundvallar gjaldskránni, og þeim gögnum, sem þeir útreikningar hefðu byggst á.

Mér bárust svör frá lögræði- og stjórnsýsludeild Reykjavíkurborgar með bréfi, dags. 25. apríl 1994, og segir þar meðal annars:

„Samþykkt um hundahald í Reykjavík nr. 305/1989 er staðfest af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra samkvæmt 22. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, og 1. gr. laga nr. 7/1953, um hundahald og varnir gegn sullaveiki.

Samkvæmt 1. gr. samþykktarinnar er hundahald bannað í lögsagnarumdæmi Reykjavíkur, en samkvæmt 2. gr. samþykktarinnar er heimilt að veita lögráða einstaklingum sem búa í Reykjavík undanþágu og leyfi til hundahalds að uppfylltum tilteknum skilyrðum, sem talin eru upp í samþykktinni. Eitt þeirra skilyrða sem sett eru í samþykktinni kemur fram í C lið 2. gr., en þar segir m.a.:

„Leyfisgjald vegna undanþágu skal greiða til borgarsjóðs, og setur borgarstjórn árlega gjaldskrá sem heilbrigðisráðherra staðfestir. Við ákvörðun gjaldsins skal tekið mið af þeim kostnaði, sem leiðir af framkvæmd samþykktar þessarar.“

Gjaldskrá vegna ársins 1994 var staðfest af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu 23. desember 1993, sbr. auglýsingu nr. 582/1993.

Eins og samþykktin um hundahald ber með sér er aðalreglan sú, að hundahald er bannað í Reykjavík. Borgarstjórn er þó heimilt að veita undanþágu frá banninu að tilteknum skilyrðum uppfylltum, eins og fyrr segir. Eitt þessara skilyrða er að hundaeygendur standi undir kostnaði við framkvæmd samþykktarinnar. Hjá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur sem annast, í umboði borgarstjórnar, framkvæmd samþykktarinnar, starfa þrír starfsmenn við hundaftirlit, en um síðustu áramót voru 1048 hundar á

skrá hjá Heilbrigðiseftirlitinu. Starfsfólk hundaeftirlitsins annast daglegt hundeftirlit í borginni í samræmi við ákvæði samþykktar um hundahald. Afskipti þeirra af hundahaldinu eru ýmiss konar, og krefst starf þeirra árvekni, dugnaðar og lipurðar.

Kostnaður og þjónusta vegna hundaftirlits er margs konar. Hér má nefna eftirfarandi:

- a. Kostnaður vegna launa og launatengdra gjalda tveggja hundaftirlitsmanna og eins ritara sem annast skráningu og önnur skrifstofustörf vegna hundaftirlitsins.
- b. Aksturskostnaður tveggja hundaftirlitsmanna.
- c. Kostnaður við rekstur skrifstofu svo sem ýmsar skrifstofuvörur, burðargjöld, auglýsingar, símagjöld, rafmagn og heitt vatn. Prentun eyðublaða, hundasamþykktar og gagna varðandi innheimtu. Gerð hundamerkja og uppsetningu á nýju skráningarkerfi sem ekki er að fullu lokið.
- d. Kostnaður við töku, geymslu (allt að 10 dagar), aflifun og fóðrun skráðra og óskráðra hunda sem fluttir eru á dýraspítala og hundaeigendur vitja ekki og greiða þar af leiðandi ekki áfallinn kostnað.
- e. Leiga á geymslurými fyrir 3 hunda á Dýraspítalanum í 365 daga. Búrgjald er nú kr. 540 fyrir hvert búr á sólarhring.
- f. Verulegur aukakostnaður er vegna eftirlits hundaftirlitsmanna utan reglulegs vinnutíma þeirra. Töluverður hluti þessa kostnaðar er aðstoð við lögreglu vegna lausra hunda á næturna og á helgidögum. Aðstoð við lögreglu fer vaxandi á sama tíma og hundaftirlitsmenn hafa oftast orðið að leita aðstoðar lögreglu vegna töku óleyfishunda í heimahúsum.
- g. Tæpur helmingur hundaeigenda hefur ekki greitt árlegt leyfisgjald á eindaga. Þetta er vaxandi vandamál. Hundaftirlitsmenn hafa ásamt ritara annast þessa innheimtu, en hlutur eftirlitsmanna vex stöðugt. Innheimtustörf eftirlitsmanna fara aðallega fram utan reglulegs vinnutíma þeirra.
- h. Mikill tími hundaftirlitsmanna fer í að sinna kvörtunum sbr. ársskýrslu 1992 og 1993, og eltast mikið við eigendur óskráðra hunda en það er tímafrekt starf sem iðulega verður ekki sinnt nema utan reglulegs vinnutíma þeirra.
- i. Ábyrgðartrygging fyrir alla skráða hunda. Tryggingin nær til alls þess tjóns sem dýrið kann að valda á mönnum, dýrum, gróðri og munum.
- j. Kostnaður vegna smíði og uppsetningu hundabannskilta og límmiða. Á þessu ári stendur til að auka þjónustu við hundaeigendur með því að setja upp sérstakar ruslatunnur með plastpokarúllum fyrir hundasaur á þeim stöðum sem hundaeigendur viðra hunda sína. Einnig er fyrirhugað að gefa út fræðslu- og upplýsingabækling fyrir hundaeigendur.
- k. Þá er ótalin sú vinna sem framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlits leggur fram vegna hundaftirlitsins.

Borgarbókhald hefur tekið saman meðfylgjandi töflu um tekjur og gjöld af hundahaldi árin 1984–1993.

<i>Ár</i>	<i>Gjöld</i>	<i>Tekjur</i>	<i>Mismunur</i>
1993	8.687.929,-	9.078.555,-	390.626,-
1992	7.929.139,-	9.389.341,-	1.460.202,-
1991	8.003.040,-	8.532.875,-	529.835,-
1990	6.145.292,-	5.666.990,-	478.302,-
1989	5.753.624,-	6.609.811,-	856.187,-
1988	4.743.320,-	4.712.796,-	30.524,-
1987	3.547.660,-	4.241.049,-	693.389,-

1986	3.032.059,-	3.431.688,-	399.629,-
1985	2.403.775,-	3.564.396,-	1.160.621,-
1984	245.691,-	0	245.691,-
Samtals	<u>50.491.529,-</u>	<u>55.227.501,-</u>	<u>4.735.972,-</u>

Til tekna eru færðar tekjur vegna leyfisgjalda, en til gjalda eru færð gjöld vegna launa, launatengdra gjalda, bifreiðastyrkja, tryggingargjalds, svo og annar kostnaður vegna prentunar, burðargjalda, auglýsinga o.s.frv. Rétt er að vekja sérstaka athygli á, að til gjalda hefur ekki verið færður kostnaður vegna húsnæðis eða þátttöku í kostnaði við yfirstjórn, s.s. vegna bókhalds, endurskoðunar, starfsmannahalds o.þ.h.

Rétt er að fram komi, að borgaryfirvöld hafa talið rétt að hundaeigendur standi alfarið straum af þeim kostnaði, sem Reykjavíkurborg hefur af framkvæmd samþykktarinnar um hundahald og að skatttekjur borgarsjóðs fari ekki til rekstrar þessa málaflökks. Þessi afstaða byggist m.a. á niðurstöðu atkvæðagreiðslu, sem fram fór árið 1988 um hundahald í Reykjavík, en þá lýstu 60.2% þeirra, sem atkvæði greiddu, sig andvíga hundahaldi í Reykjavík.

Eins og að framan er rakið byggist samþykkt um hundahald í Reykjavík á ótví-
ræðum lagagrunni og leyfisgjaldi innan þeirra marka sem c. liður 2. gr. samþykktarinnar kveður á um.“

Með bréfum, dags. 6. og 27. apríl 1994, gaf ég Hundaræktarfélagi Íslands kost á að gera athugasemdir við bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Reykjavíkurborgar. Athugasemdir lögmanns félagsins bárust mér með bréfi, dags. 13. maí 1994, og segir þar m.a. svo:

„Af bréfi heilbrigðisráðuneytisins, dags. 29. mars 1994, er ljóst að ráðuneytið hefur ekki fylgst með því hvort að gjaldskrá Reykjavíkurborgar vegna hundaleyfis væri innan lagaheimilda. Þar sem löggjafinn sá ástæðu til þess að fara sérstaklega fram á staðfestingu ráðuneytisins á gjaldskránni, verður að telja að tilgangurinn hafi verið sá að tryggja réttaröryggi gjaldenda. Að öðrum kosti væri sérstök staðfesting óþörf. Það er því lágmarkskrafa að ráðuneytið leggi sjálfstætt mat á það hvort gjaldtaka sé innan eðlilegra marka . . .

Með bréfi Reykjavíkurborgar er staðfest, með upplýsingum úr borgarbókhaldi, að frá upphafi hafi borgin haft *umtalsvert meiri tekjur af „leyfisgjaldinu“ heldur en útgjöld* af framkvæmd samþykktar um hundahald í Reykjavík. Einungis árið 1988 má segja að tekjur og gjöld standi nokkurn veginn á jöfnu. Telja verður að árið 1984 sé ekki samanburðarhæft þar sem hundahald var leyft á síðari hluta ársins og hundaeigendum gafst frestur til að láta skrá hunda sína og greiða leyfisgjaldið . . . Engar skýringar hafa verið gefnar á því hvert umframgjaldið rennur og verður því að ætla að það hafi runnið í borgarsjóð til annarra verkefna.

[. . .]

. . . verður að telja að sýnt hafi verið fram á að gjaldtaka Reykjavíkurborgar af hundaeigendum umfram kostnað við hundahald í borginni sé skattlagning sem skorti fullnægjandi lagastoð og því andstæð 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.“

Hinn 13. september 1994 ritaði ég borgarstjóranum í Reykjavík á ný bréf og minnti á, að í bréfi lögfræði- og stjórnsýsludeildar, dags. 25. apríl 1994, hefði komið fram, að um nokkurra ára skeið hefðu leyfisgjöld þau, sem tekin hefðu verið skv. gjaldskrár fyrir hundahald í Reykjavík, verið hærri en sá kostnaður, sem leiddi af framkvæmd samþykktar nr. 305/1989, um hundahald í Reykjavík. Af þessu tilefni óskaði ég þess, með vísan til 7. gr.

laga nr. 13/1987 að mér yrðu veittar upplýsingar um það, hvernig þeim tekjum, sem voru umfram útgjöld árin 1985–1987, 1989, 1991–1993, hefði verið varið.

Mér bárust svör frá borgarlögmanni með bréfi, dags. 4. október 1994, þar segir svo:

„Í bréfi undirritaðs til umboðsmanns Alþingis, dags. 25. apríl s.l., er sérstaklega tekið fram að til gjalda vegna reksturs hundaeftirlits hafi ekki verið færður kostnaður vegna húsnæðis eða þátttöku í kostnaði við yfirstjórn, s.s. vegna bókhalds, endurskoðunar, starfsmannahalds o.þ.h.

Meðfylgjandi er bréf framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 30. september s.l., til enn frekari skýringa á þeim þáttum sem um er rætt í bréfi yðar. Af þessu bréfi má sjá að kostnaður við rekstur hundaeftirlits hefur ævinlega verið hærrí en tekjur.“

Bréf framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 30. september 1994, hljóðar svo:

„Undirritaður hefur farið yfir reikningsjöfnunarlista Heilbrigðiseftirlits og hundaeftirlits þeirra ára sem tiltekin eru í bréfi umboðsmanns Alþingis, dags. 13. sept. sl.

Aðeins voru kannaðir þeir reikningsliðir þar sem kostnaður var verulega vantalinn eða ótalin á reikningsjöfnuði hundaeftirlitsins. Þessi kostnaður var aðallega vegna húsaleigu, ljóss og hita, pappírs og ritfanga og viðhalds skrifstofuvéla. Kostnaðurinn var greiddur af fjárveitingu sem ætluð var til reksturs Heilbrigðiseftirlitsins.

Vinna framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlitsins við stjórnun hundaeftirlitsins hefur verið ótalin frá upphafi. Eðlilegt er að meta hana sem 20% starfs hans. Undirritaður hefur ekki aðstöðu til að leggja mat á kostnað vegna yfirstjórnar svo sem vegna bókhalds, endurskoðunar, starfsmannahalds o.fl.

Van- og ótalin kostnaður vegna hundaeftirlits árin:

- | | |
|---------------|--|
| 1. 1985–1987, | kr. 2.082.000, þar af stjórnun (20%) kr. 1.470.000 |
| 2. 1989, | kr. 861.000, þar af stjórnun (20%) kr. 540.000 |
| 3. 1991–1993, | kr. 3.023.000, þar af stjórnun (20%) kr. 1.769.000 |

Af ofanrituðu má ráða að borgarsjóður hefur ekki haft tekjur af eftirliti með hundahaldi í borginni frá því heimild til undanþágu frá banni við hundahaldi var komið á 1984.“

Athugasemdir lögmanns Hundaræktarfélag Íslands við fyrrnefnt bréf Reykjavíkurborgar bárust mér með bréfi, dags. 14. október 1994, og segir þar m.a. svo:

„Undirritaður kýs að fjalla um svör Reykjavíkurborgar í þrennu lagi. Í fyrsta lagi verður fjallað um ýmsa þá kostnaðarliði sem taldir voru upp í bréfi Reykjavíkurborgar þann 25. apríl 1994. Í öðru lagi verður fjallað um ýmsan „vantalinn eða ótalin kostnað“ vegna hundaeftirlits skv. bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur og að síðustu verður fjallað um „eðlilegt“ mat á vinnuframlagi framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlitsins.

1. *Kostnaður skv. bréfi Reykjavíkurborgar 25. apríl 1994.*

Við athugun á kostnaðarliðum þeim sem taldir voru upp í bréfi Reykjavíkurborgar frá 25. apríl 1994 ber að hafa í huga til hvers lagaheimildin nær. Í 22. gr. laga

nr. 81/1988 segir að heimilt sé að innheimta gjald vegna „leyfa, leigu eða veittrar þjónustu“. Í máli þessu er fyrst og fremst deilt um kostnaðinn við veitta þjónustu. Rétt er að taka fram, að það að stjórnvöld hafi heimild til að innheimta gjöld til að standa undir ákveðinni þjónustu, veitir þeim ekki sjálfkrafa heimild til að útvíkka starfsemiina og/eða fella hvað sem er undir þjónustu við viðkomandi gjaldendur. Líta verður til þess hvað er sanngjarnt og eðlilegt miðað við umfang og eðli þeirrar starfsemi sem um er að ræða (fengið hefur leyfi). Byggja verður gjaldtöku á málefnalegum sjónarmiðum og meðalhófi.

Í bréfi Reykjavíkurborgar frá 25. apríl 1994, kemur fram að 1048 hundar eru á skrá hjá Heilbrigðiseftirlitinu. Í a-lið bréfsins kemur fram að kostnaður vegna launa og launatengdra gjalda sé vegna tveggja hundaeftirlitsmanna og eins ritara. Á heilu ári þarf ritarinn þannig að annast störf við 5 hunda á dag (ef miðað er við 200 starfsdaga á ári) en hundaeftirlitsmennirnir þurfa hvor um sig að sinna tæplega 3 hundum á dag. Auðvitað er undirrituðum ljóst að álag getur verið mismunandi, en meðaltalstölur segja ákveðna sögu. Umræddir starfsmenn sinna ýmsum öðrum störfum fyrir Reykjavíkurborg ótengdu hundahaldi, t.a.m. sinna hundaftirlitsmennirnir ýmsum sendlastörfum. Slíkt er þó að fullu fært sem kostnaður við hundahald.

Í bréfi Reykjavíkurborgar frá 25. apríl er í b-lið fjallað um aksturskostnað tveggja hundaftirlitsmanna. Sá kostnaður nemur 1.507.000 krónum á árinu 1993. Þetta þýðir að eknir hafa verið 47.599 kílómetrar í þágu hundaeigenda miðað við kílómetragjald skv. viðmiðun Ríkisskattstjóra fyrir árið 1994 (vegna tekna ársins 1993). Þetta samsvarar því að ekið hafi verið 33 sinnum hringveginn á árinu. Samkvæmt skýrslu um hundahald, sem fylgir bréfi Reykjavíkurborgar, bárust Heilbrigðiseftirlitinu 1037 kvartanir vegna hunda á árinu 1993. Ef miðað er við að hundaftirlitsmennirnir hafi gert sér ferð í öllum tilvikum (sem verður að telja ólíklegt) þá hafa þeir ekið um 46 kílómetra vegna hvers kvörtunar. Þetta er u.þ.b. sama vegalengd og er á milli Reykjavíkur og Selfoss. Af þessu má ljóst vera að tölur vegna aksturskostnaðar geta ekki verið að öllu leyti til komnar vegna hundahalds í Reykjavík. Er líklegast að sendlastörfin hafi þar einhver áhrif.

Ekki skulu gerðar athugasemdir við tölur um kostnað vegna skrifstofu skv. c-liði í bréfi Reykjavíkurborgar frá 25. apríl, að undanskildum prentkostnaði. Rúmlega 509.000 krónur í prentkostnað fyrir prentun á eyðublöðum, hundasamþykkt og innheimtugögnum verður að teljast verulegur. Ber þar einkum að líta til umfangs starfseminnar (fjölda hunda) en einnig til þeirrar hagræðingar sem nútíma ljósritunartækni og tölvuprentarar bjóða upp á. Verður að telja umræddan kostnað sýna fram á óhagkvæma fjármálastjórn.

Fram kemur í bréfi Reykjavíkurborgar, d-lið, kostnaður við töku, geymslu, aflífun og fóðrun hunda sem fluttir eru í dýraspítala og hundaeigendur vitja ekki um. Hér er rétt að minna á það að hundaeigendur greiða 7000 krónur í svokallað handsömunargjald auk kostnaðar vegna töku og geymslu hunda sem sleppa lausir eða eru fjarlægðir af öðrum ástæðum sbr. 6. gr. samþykktar 305/1989. Af ljósriti úr borgarabókhalði, sem fylgdi með bréfi Reykjavíkurborgar, sést að *borgin hefur hreinar tekjur af reikningsliðnum „geymsla dýra í dýraspítala“* á árinu 1993. Þessi tala hefur hins vegar ekki verið talin með í gögnum borgarinnar yfir tekjur af hundahaldi. Af framansögðu er því ljóst að fullyrðing borgarinnar um kostnað vegna geymslu hunda er röng. Auk þess er rétt að benda á að það getur vart flokkast undir eðlilegan kostnað vegna þjónustu við leyfishafa, að þeir séu látnir greiða sérstaklega fyrir slóðahátt og brot annarra.

Í bréfi Reykjavíkurborgar kemur fram í e-lið, að borgin leigir alla daga ársins 3 búr fyrir hunda í Dýraspítalanum fyrir 540 krónur á sólarhring fyrir hvert búr. Ekki

verður séð að umræddur kostnaður geti flokkast undir þjónustu við leyfishafa. Leyfishafar nýta sér ekki þessa „þjónustu“ nema tilneyddir, þ.e. ef hundur hefur verið handsamaður af einhverjum ástæðum. Kostnaðinn við geymsluna eiga eigendur viðkomandi hunds að greiða en ekki aðrir, sbr. einnig 6. gr. samþykktar 305/1989. Til viðbótar þessu verður að telja að leiga á 3 búrum á sólarhring sé slæm fjárstýring og ábyrgðinni af henni verði með engri sanngirni varpað á hundaeigendur. Benda má á að ekki er umframeftirspurn eftir búrum hjá Dýraspítalanum. Þannig yrði ekki örðugt að leigja búr þegar þess væri þörf. Samkvæmt skýrslu um hundahald fyrir árið 1993 voru samtals 173 hundar fluttir í geymslu á árinu (bæði af hundaeftirlitsmönnum og lögreglu). Alls voru því nýtt 173 búr af 1095 (365x3) búrlássum. Nýtingin var því um 15% sem verður að teljast mjög slök. Niðurstaðan er því sú að 85% kostnaðarins var óþarfur og það mátti vera fyrirsjáanlegt af reynslu fyrri ára. Föst leiga á einu búi á sólarhring hefði verið meira en tvöfalt of mikið.

Í bréfi Reykjavíkurborgar, bæði í f-lið og h-lið, er talinn til aukakostnaður vegna eftirlits hundaftirlitsmanna utan reglulegs vinnutíma og aðstoð við lögreglu. Þessi kostnaður fellur undir laun og aksturskostnað og hefur þegar verið fjallað um.

Fram kemur í g-lið bréfs Reykjavíkurborgar að hundaftirlitsmenn og ritari sinni innheimtustörfum og stöðugt vaxandi hluti af starfi þeirra fari í þessi störf. Er þetta sagt vera vegna vanskila á leyfisgjöldum. Þetta sýnir að störf umræddra starfsmanna fer í ýmislegt annað en þjónustu við leyfishafa. Eðlilegt er og í samræmi við meginreglur kröfuréttar að þeir aðilar sem eru í vanskilum greiði kostnað við innheimtu. Slíkt hefur einnig verið talið eðlilegt innan stjórnsýslunnar, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74). Telja verður að hér sé enn eitt dæmið um óhagkvæman rekstur og ónauðsynlegan kostnað hundaftirlits.

Í i-lið bréfsins er vikið að ábyrgðartryggingu fyrir alla skráða hunda sem er innifalin í leyfisgjaldinu. Ekki verður séð að þetta gefi tilefni til neinna vangaveltna. Hér er um lið að ræða sem fer inn og út hjá borginni og skiptir ekki máli fyrir efnislega niðurstöðu.

Í j-lið bréfs Reykjavíkurborgar er getið kostnaðar vegna smíði og uppsetningu hundabannskilta og límmiða. Hér er um kostnað að ræða sem ekki getur flokkast undir þjónustu við hundaeigendur. Þennan kostnað á Reykjavíkurborg alfarið að bera enda er hann liður í að framfylgja þeirri meginreglu að hundahald sé bannað í borginni. Leyfishafar sem njóta undanþágu eiga ekki að bera uppi kostnaðinn við meginregluna. Slík gjaldtaka byggir ekki á málefnalegum sjónarmiðum eða jafnræðisreglu.

Í k-lið er vikið að vinnu framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlitsins vegna hundaftirlits. Verður vikið að því síðar.

2. „Vantalin og ótalin“ kostnaður skv. bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur dags. 30. september 1994.

Í bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur dags. 30. september 1994 kemur fram, að „van- og ótalin kostnaður“ vegna hundaftirlits á ákveðnum 7 árum sé samtals 2.187.000. Ef litið er til heildargjalda skv. upplýsingum borgarbókhalds, á þessum sömu 7 árum, þá voru þau 31.538.089 krónur. Skv. bréfi framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlitsins frá 30. september 1994 hafa gjöldin á þessum tíma verið vantalin um 7%. Vanræksla af þessu tagi verður að teljast mjög alvarleg ef satt er. Ef litið væri til ríkis-sjóðs, þá samsvaraði þetta því að 8 milljarðar væru van- eða ótaldir í ríkisreikningi.

Þessar síðbúna tölur frá Heilbrigðiseftirlitinu verður að mótmæla sem órökstuddum, á meðan tölur úr borgarbókhaldi segja annað, sbr. meginreglu 71. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Einnig verður að telja eðlilegt að Reykjavíkurborg beri hallan af eigin slóðaskap og þeim vafa sem er á réttmæti þessara talna.

3. „Eðlilegt“ mat á vinnu framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlitsins.

Í k-lið Reykjavíkurborgar frá 25. apríl er sagt að ótalin sé vinna framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur. Í bréfi frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur dags. 30. september 1994 er áður nefnt vinnuframlag áætlað um 20% af starfstíma framkvæmdastjórans, samtals kostnaður upp á 3.779.000 á þeim 7 árum sem miðað er við.

Þessar síðbúnu upplýsingar verður að draga í efa. Eins og áður hefur komið fram eru 1048 skráðir hundar í Reykjavík. Á árinu störfuðu 3 starfsmenn við að þjónusta þessa 1048 hunda. Starfsemi þessi getur vart verið svo viðamikil að framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar þurfi að verja heilum vinnudegi í hverri viku til stjórnunarstarfa í þessum afmarkaða þætti starfsemi Heilbrigðiseftirlitsins. Bent skal á það að þessi kostnaður nemur um 12% af heildargjöldum þeirra ára sem miðað er við, skv. tölum úr borgarbókhaldi. Verður að telja það óeðlilega háan kostnað við yfirstjórn, einkum þegar litið er til að hlutfall af starfstíma yfirstjórnandans er einungis $\frac{1}{5}$.

Þessu „eðlilega“ mati fylgir enginn rökstuðningur, hvorki tímaskýrslur né heldur að byggt sé á umfangi hundaeftirlitsins miðað við heildarumfang allrar starfsemi Heilbrigðiseftirlitsins. Þar sem hið „eðlilega“ mat er ekki rökstutt á nokkurn hátt með hlutlægum viðmiðum, ber það keim af yfirlóri og verður að mótmæla því sem allt of háu, órökstuddu og ósönnuðu. Verður að telja að Reykjavíkurborg eigi að bera hallann af því að hafa ekki á reiðum höndum hlutlæg gögn um vinnuframlag framkvæmdastjórans í þágu leyfishafa hundaleyfis. Það hlýtur að standa borginni nær að leggja fram slík hlutlæg gögn. Önnur niðurstaða myndi ógna réttaröryggi almennings þegar um gjaldtöku hins opinbera er að ræða.

Í þessu sambandi er rétt að sú skoðun komi skýrt fram, að telja verður að gjaldtökuheimild 22. gr. l. 81/1988 taki ekki til þess vinnuframlags sem framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlitsins kann að inna af höndum vegna hunda sem ekki eru skráðir eða njóta ekki tilskilinna leyfa.“

Hinn 24. október 1994 ritaði ég borgarstjóranum í Reykjavík bréf og óskaði eftir því, að Reykjavíkurborg skýrði viðhorf sitt til þeirra sjónarmiða, sem fram koma í fyrrgreindu bréfi lögmanns Hundaræktarfélag Íslands. Þá óskaði ég þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látnir í té útreikningar, sem lögju til grundvallar því gjaldi, sem ákveðið var með gjaldskrá fyrir hundahald í Reykjavík á árinu 1994, og þeim gögnum, sem þeir útreikningar byggðust á.

Mér bárust svör frá borgarlögmanni með bréfi, dags. 9. nóvember 1994, og segir þar m.a. svo:

„Með bréfi umboðsmanns Alþingis, dags. 24. október s.l. er óskað eftir að borgarstjórinn í Reykjavík skýri viðhorf sitt til þeirra sjónarmiða sem fram koma í bréfi [. . .], lögmanns Hundaræktarfélag Íslands, dags. 14. október s.l. Af þessu tilefni var óskað athugasemda framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur sbr. bréf hans til yðar dags. 9. þ.m. sem hér fylgir.

Umboðsmanni Alþingis hefur áður verið gerð grein fyrir þeim útreikningum sem gjaldtaka vegna leyfis til hundahalds byggir á. Meðfylgjandi er ljósrit af fjárhagsáætlun heilbrigðiseftirlitsins vegna hundahalds árið 1994. Borgarráð samþykkti áætlunina sem gerir ráð fyrir tekjum að fjárhæð kr. 9.500.000,- sbr. efsti dálkur. Sundurliðun áætlaðra útgjalda er síðan í dálknum þar fyrir neðan. Þá fylgir ljósrit af uppgjöri ársins 1993.

Ljóst má vera að hundaeftirlitið nýtur þess að vera rekið í nánnum tengslum við

heilbrigðiseftirlitið og kostnaður yrði að öllum líkindum hærri ef eftirlitið væri rekið sem sjálfstæður aðili að öllu leyti.“

Í bréfi framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar, dags. 9. nóvember 1994, segir m.a. svo:

„*Skýringar á útreikningum vegna fjárhagsáætlunar 1994.*

Í árslok 1993 voru í Reykjavík 1047 skráðir hundar. Fjárhagsáætlun fyrir það ár var miðuð við að greidd yrðu leyfisgjöld af 1000 hundum, kr. 8.800 fyrir hvern hund eða samtals kr. 8.800.000. Á árinu 1993 innheimtust kr. 9.291.115 í leyfisgjöld og tekjuafgangur varð kr. 390.626.

Við uppgjör ársins 1993 var enn ekki tekið tillit til kostnaðar vegna ljóss og hita, kr. 30.000, húsaleigu kr. 420.000, stjórnunarlauna framkvæmdastjóra, um kr. 489.000 og ræstingar.

Við gerð fjárhagsáætlunar 1994 var lagt til að leyfisgjald fyrir hvern skráðan hund yrði hækkað um kr. 700. Það var gert til að mæta þeim vantalda kostnaði, sem talinn er upp hér að framan og til að standa undir kostnaði við gerð fræðslubæklings fyrir hundaeigendur (áætlun kr. 600.000) og kaupa og uppsetningu á um 20 ruslunnum (undir hundaskít) með áföstum statífum fyrir ruslapoka (áætlun kr. 300.000). Þessum ruslabíðum er verið að dreifa um borgina, aðallega við göngustíga þar sem hundaeigendur eiga leið með hunda sína, þar sem hundaeigendur hafa kvartað vegna vöntunar á slíkum tunnum við gönguleiðir þeirra. Tunnurnar eru ekki hafðar fleiri þar sem Heilbrigðiseftirlitið vill kanna viðbrögð hundaeigenda og vegfarenda varðandi staðsetningu. Þessu verki verður brátt lokið. Einungis vantar pokana í statífín.

Áætlað var við gerð fjárhagsáætlunar 1994 að greidd yrðu leyfisgjöld af 990 hundum eða kr. 9.500.000. Með tilliti til þeirra framkvæmda sem fyrirhugaðar voru og nefndar hafa verið, að upphæð kr. 900.000, og þeirra vantalinna kostnaðarliða sem getið er um að framan var ljóst að óbreytt leyfisgjald yrði óraunhæft. Aftur á móti var það von okkar að leyfisgjöld fyrir 1994 innheimtust eins vel og árið 1993. Því miður virðist raunin ekki ætla að verða sú.

Bréf [lögmanns Hundaræktarfélagssins], dags. 24. okt. 1994.

Áður en bréf [lögmannssins] verður rakið efnislega er rétt að benda yður á að borgarráð hefur skipað nefnd 4 manna til þess að endurskoða samþykkt nr. 305/1989 um hundahald í Reykjavík. Nefnd þessi mun taka til starfa á næstu dögum.

Skv. ákvæðum samþykktar nr. 305/1989 um hundahald í Reykjavík er hundahald bannað, en borgarráði er heimilt að veita lögráða einstaklingum undanþágu frá banninu og leyfi til hundahalds að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Það er óþarfi að rekja efni samþykktarinnar í einstökum atriðum. En skv. ákvæðum í c lið 2. gr. og 6. gr. hennar verður að teljast ljóst að hundaeigendur verði að bera allan kostnað sem hlýst af hundaeftirliti í Reykjavík.

Í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit er sveitarfélögum m.a. heimilt að setja samþykkt um bann við hundahaldi, gjaldtöku vegna leyfa, leigu eða veittrar þjónustu.

Ekki er unnt að skilja þetta ákvæði svo að hin veitta þjónusta sé eingöngu vegna hundaeigenda, þar sem þeir sem ekki eiga hunda eru mun fleiri en hundaeigendur í borginni. Það eru hinir hundlausu sem fyrst og fremst kvarta vegna hundahaldsins bæði vegna hunda og hundaeigenda.

Aksturskostnaði hefur verið gerð grein fyrir áður. Rétt er þó að upplýsa að vegna kvartana varðandi hunda og hundaeigendur þurfa eftirlitsmenn iðulega að fara

fleiri en eina og fleiri en 2 ferðir á sama stað, allt eftir eðli málsins. Lögsagnarumdæmi Reykjavíkur nær jú frá Öldugranda að Mosfellsbæ sem er um 12 km vegalengd. Einnig er hundageymsla borgarinnar staðsett í úthverfi borgarinnar.

Á reikningsliðinn prentun er færður allur kostnaður vegna ýmis konar prentunar eyðublaða, bannskilta og skráningar- og greiðslumerkja fyrir hunda. Gerð bannskilta, greiðslu- og skráningarmerkja er kostnaðarsöm.

Allar tekjur og gjöld vegna hundahalds í Reykjavík hafa ávallt verið tífundaðar. Eigendur lausra hunda sem eru vistaðir í dýrageymslu bera allan kostnað sem af því hlýst. Verði hagnaður af vistuninni kemur hann öllum hundaeigendum til góða. Ef hundaeigendur gættu hunda sinna betur myndi kostnaður við geymslu hunda lækka og leigubúrum væri unnt að fækka.

Framboð og eftirspurn eftir geymslubúrum á dýraspítalanum lýtur ekki sömu lögmálum og hótelrymi. Það er skylda að hýsa flækingshunda og láta þeim líða sómasamlega, sbr. lög um dýravernd. Borgaryfirvöld og Heilbrigðiseftirlitið telja það skyldu sína að virða þau lög og þær reglur sem gilda um geymslu dýra, en satt best að segja hefur það nokkrum sinnum komið fyrir að hundaeigendur hafa ekki leyst út hunda sína innan lögboðins geymslutíma (10 daga). Þá hunda hefur orðið af aflífa á kostnað hundeftirlits.

Svo er hundaeigendum og hundum þeirra fyrir að þakka að þrír starfsmenn hundaeftirlitsins eru hlaðnir störfum alla daga. [Lögmanni Hundaræktarfélagssins] er velkomið að fylgjast með daglegum störfum þeirra, óski hann þess, til að komast að hinu sanna um störf þeirra.

Það er vaxandi vandamál hve seint og illa hundaeigendur greiða leyfisgjöld sín. Það eykur vinnu starfsfólks og hefur aukinn kostnað í för með sér. Nýjum innheimtu-aðferðum hefur verið beitt án teljandi árangurs. Ekki hefur enn verið leitað til sérhæfðra innheimtumanna. Ef til vill er það síðasta úrræði eftirlitsins til þess að hundaeigendur greiði tilskilin leyfisgjöld?

Vonandi skilar væntanleg endurskoðun á gildandi hundasamþykkt einhverjum árangri svo þeir sem nú deila megi sáttir sitja.“

Með bréfi, dags. 14. nóvember 1994, gaf ég lögmanni Hundaræktarfélags Íslands færi á að gera athugasemdir við fyrrnefnd bréf borgarlögmans og framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar. Mér bárust athugasemdir hans með bréfi, dags. 18. nóvember 1994.

III.

Forsendur og niðurstöður álits míns, dags. 13. mars 1995, eru svohljóðandi:

„I. Lagaheimild gjaldtöku vegna leyfis til hundahalds.

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, vegna þeirrar grundvallarreglu að stjórn-sýslan er lögbundin.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 7/1953, um hundahald og varnir gegn sullaveiki, sbr. 9. gr. laga nr. 108/1988, er sveitarstjórn heimilt að ákveða með samþykkt, sem heilbrigðismálaráðuneytið staðfestir, að takmarka eða banna hundahald í sveitarfélaginu. Í 1. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, er m.a. kveðið svo á, að sveitarfélög geti sett sér eigin heilbrigðissamþykktir. Í 1. tölul. 2. mgr. sömu greinar segir, að meðal annars sé heimilt að setja í slíkar samþykktir ákvæði um bann eða takmörkun hundahalds. Í 3. tölul. 2. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988 kemur fram, að einnig sé heimilt að setja í slíkar samþykktir ákvæði um gjaldtöku vegna leyfa, leigu eða veittrar þjónustu. Þá segir í 4. tölul. 2. mgr. 22. gr. laganna, að heimilt sé að setja ákvæði um sérstakar ábyrgðartryggingar. Í 3. mgr. 22. gr. sömu laga segir loks, að upphæð gjalda samkvæmt þeim kafla skuli ákveðin í sérstakri gjaldskrá, sem ráðherra staðfesti.

Fyrirnefnd ákvæði 22. gr. laga nr. 81/1988 hafa staðið nær óbreytt frá því þau voru lögfest með lögum nr. 50/1981, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Í athugasemdum í greinargerð við 22. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 50/1981, segir meðal annars:

„Hér er fjallað um heimildir sveitarfélaga til þess að setja sér eigin hollustusamþykktir um þætti, sem ekki er fjallað um í hollustuverndarreglugerð, sbr. 2. gr., eða til þess að gera ítarlegri kröfur um einstök atriði en þar er gert. Er þetta í samræmi við gildandi lög, en í þeim fylgja engar frekari skýringar né útlistanir, þannig að samþykktir þessar hafa gjarnan reynst haldlitlar. Vegna þessa er lagt til, að heimilt sé að setja í slíkar samþykktir ákvæði um tiltekin atriði, t.d. bann eða takmörkun hundahalds, meðferð og eyðingu sorps og skólp, gjaldtöku vegna leyfa, leigu og veittrar þjónustu og sérstakar ábyrgðartryggingar. Þær samþykktir, sem einkum eru settar í dag með stoð í gildandi lögum og flokkast geta undir heilbrigðissamþykktir, eru samþykktir um hundahald og um sorpeyðingu. Samþykktir um hundahald eru að vísu settar að fyrsta þræði með stoð í lögum nr. 7/1953 um hundahald og varnir gegn sullaveiki, en þau lög gera lítið annað en að veita sveitarfélögum heimild til að banna eða takmarka hundahald, en gera enga grein fyrir því, á hvern hátt takmarka megi hundahald, né hvernig megi bregðast við, ef brugðið er út af banni eða takmörkunum. Er ætlunin hér að reyna að bæta úr þessu ástandi, m.a. með því að leyfa gjaldtöku vegna leyfa, leigu eða veittrar þjónustu og ennfremur að viðkomandi sveitarstjórnnum sé heimilt að krefjast sérstakra ábyrgðartrygginga, t.d. vegna þeirra hunda, sem leyft verður að halda.

Gert er ráð fyrir því, að upphæð gjalda, sem kveðið verður á um í hollustusamþykkt verði ákveðin í sérstakri gjaldskrá, sem ráðherra staðfestir. Gert er ráð fyrir því, að slík gjöld séu tryggð með lögveðsrétti í viðkomandi fasteign í tvö ár eftir gjalddaga, sé leyfi, leiga eða þjónusta tengd notkun fasteignar. Hér má sem dæmi nefna sorptunnuleigugjald.

Að öðru leyti þarfnast greinin ekki frekari skýringar.“ (Alþt. 1980–1981, A-deild, bls. 868–869.)

Samkvæmt framansögðu hefur borgarstjórn Reykjavíkur viðhlítandi lagaheimild í 2. og 3. mgr. 22. gr. laga 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, til töku gjalda fyrir útgáfu leyfa til hundahalds í Reykjavík og þjónustu, sem í té er látin vegna hundahalds. Umrædd gjaldtaka er þó því aðeins heimil, að viss skilyrði séu uppfyllt, þ. á m. að ákvörðun borgarstjórnar um gjaldtökuna sé í samræmi við 22. gr. og grundvallarreglur stjórn-sýsluréttar.

2. *Ákvörðun um fjárhæð gjaldsins.*

Af hálfu Hundaræktarfélags Íslands er því haldið fram, að gjaldið sé of hátt, þar sem það sé hærra en nemi þeim tilkostnaði, sem Reykjavíkurborg hafi af útgáfu leyfa og eftirliti tengdu þeim.

a. *Almenn lagaviðhorf.*

Þar sem 3. tölul. 2. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988 hefur ekki að geyma skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, heldur heimild til töku þjónustugjalds, er óheimilt að taka hærra gjald en sem nemur þeim kostnaði, sem almennt er af því að veita þá þjónustu, sem gjaldtökuheimildin nær til. Það hefur því grundvallarþýðingu að afmarka þá kostnaðarliði, sem felldir verða undir gjald vegna leyfis til hundahalds í Reykjavík, þegar leyst er úr því, hversu hátt þetta þjónustugjald megi vera. Afmörkunin byggist á lögskýringu á lagaheimild þeirri, sem veitir heimild til töku gjaldsins. Í þessu sambandi skal áréttað, að ákvæði c-liðar 2. gr. samþykktar nr. 305/1989, um hundahald í Reykjavík, getur ekki víkkað gjaldtökuheimildina, þar sem þar er einungis um að ræða stjórnvaldsfyrirmæli, en gjaldtaka verður að styðjast við sett lög, eins og áður segir.

Við skýringu þessarar gjaldtökuheimildar verður að hafa í huga þær almennu skýringarreglur, að íþyngjandi stjórnvaldsáskvarðanir verða almennt að byggjast á skýrri lagaheimild og lagaákvæði, sem hafa að geyma slíkar heimildir, verða almennt ekki skýrð rúmt.

Í lögskýringargögnum er ekki að finna nein ummæli um þá kostnaðarliði, sem felldir verða undir gjaldið, umfram það, sem beinlínis er tekið fram í 22. gr. Á grundvelli orðalags 3. og 4. tölul. 2. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988 er ljóst, að meðal kostnaðarliða, sem heimilt er að taka tillit til við útreikning á fjárhæð gjaldsins, er kostnaður við útgáfu sjálfra leyfanna og þjónusta, sem veitt er leyfishöfum í tengslum við leyfin, svo og kostnaður við ábyrgðartryggingu hunda.

Við nánari afmörkun á því, hvaða kostnaðarliðir lagðir verða til grundvallar útreikningi á fjárhæð gjaldsins, verður að hafa í huga, að aðeins er heimilt að láta leyfishafa greiða fyrir kostnað, sem hlýst af þjónustu eða starfsemi, sem er í nánnum og efnislegum tengslum við útgáfu á leyfum til hundahalds og nauðsynlegu eftirliti þeim tengdum. Ekki er því heimilt að líta til kostnaðar vegna annarra og óskyldra starfa starfsmanna heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar.

b. *Kostnaður af innheimtuaðgerðum starfsmanna heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar.*

Í kvörtun Hundaræktarfélags Íslands kemur fram, að það telur eðlilegt og í samræmi við reglur kröfuréttar, að þeir aðilar, sem séu í vanskilum með gjöld fyrir leyfi til hundahalds, greiði kostnað vegna innheimtu á umræddum gjöldum, í stað þess að honum sé jafnað niður á alla leyfishafa í hinu almenna gjaldi, sem greiða verður fyrir leyfi til hundahalds í Reykjavík.

Eins og nánar er rakið í skýrslu minni fyrir árið 1992, bls. 74, benti ég á, að það væri almenn regla, að kröfuhafi gæti krafist skuldara um þann kostnað, sem stafaði af réttmætum ráðstöfunum til innheimtu kröfu vegna vanskila skuldara, þannig að kröfuhafi yrði skaðlaus. Á grundvelli þessarar almennu réttarreglu taldi ég að Húsnæðisstofnun ríkisins gæti krafist skuldara um greiðslu kostnaðar við innheimtu lána, sem væru í vanskilum við þá sjóði, sem undir stofnunina féllu, þannig að stofnunin yrði skaðlaus. Með lögum nr. 61/1993 var síðan lögfest sérstök heimild fyrir félagsmálaráðherra til þess að ákvarða með reglugerð gjöld vegna innheimtu af lánnum Húsnæðisstofnunar ríkisins, sem í vanskilum eru.

Í máli því, sem hér er til úrlausnar, liggur aftur á móti fyrir, að hér er ekki verið að

innheimta lán í formi skuldabréfs, sem hvílir á einkaréttarlegum reglum, heldur er hér um að ræða innheimtu opinberra og lögmættra þjónustugjalda.

Að því er skatta snertir, skal skattamálum skipað með lögum, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Verður því almennt að ganga út frá því, að kostnaður vegna almennrar innheimtu skatta verði ekki tekin af skattgreiðendum, nema svo sé sérstaklega fyrir mælt í lögum.

Um opinber þjónustugjöld gildir sú meginregla, að slík gjöld verða almennt ekki innheimt án heimildar í lögum, eins og áður segir. Í 22. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, er sveitarfélögum veitt heimild til að mæla fyrir um umrædda gjaldtöku í heilbrigðissamþykkt. Í 2. málsl. 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988 kemur fram, að þjónustugjöld skv. 2. mgr. 22. gr. laganna séu tryggð með lögveðsrétti í viðkomandi fasteign í tvö ár eftir gjalddaga, sé leyfi, leiga eða þjónusta tengd notkun fasteignar. Ekki er að finna sambærilegt ákvæði um önnur gjöld fyrir þjónustu, sem ekki er tengd notkun fasteignar, svo sem gjöld fyrir leyfi til hundahalds. Í VI. kafla laga nr. 81/1988 hefur löggjafinn mælt fyrir um þau þvingunarúrræði og ráðstafanir, sem heilbrigðisnefndum eru fengin til að knýja á um framkvæmd heilbrigðissamþykktar sveitarfélaga og eigin fyrirmæla samkvæmt þeim. Þar sem löggjafinn hefur þannig tekið afstöðu til þess, hvaða úrræði heilbrigðisyfirvöldum skulu vera tæk við innheimtu tiltekinna þjónustugjalda og til að knýja að öðru leyti á um framkvæmd heilbrigðissamþykktar, og ekki er mælt fyrir um heimild til töku sérstaks innheimtukostnaðar við almenna innheimtu þjónustugjalda, verður að telja þegar af þeirri ástæðu, að heilbrigðisyfirvöld hafi ekki slíka heimild. Ég tel því, að kostnaður vegna innheimtu starfsmanna heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar á leyfisgjaldi sem er í vanskilum, verði ekki tekinn af leyfishöfum í hinu almenna leyfisgjaldi, án þess að fyrir því sé sérstök lagaheimild.

Ég tel ástæðu til að áréttta, að það fellur utan viðfangsefnis þessa álits að fjalla um það, hvaða reglur gildi um heimild til að heimta greiðslu af leyfishafa fyrir innheimtu- eða málskostnað við innheimtu á umræddum leyfisgjöldum í tengslum við málssókn eða aðför svo og aðrar fullnustugerðir.

c. *Útreikningur á fjárhæð gjalds.*

Í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, er ekki mælt fyrir um fjárhæð þess gjalds, sem sveitarfélögum er heimilt að taka fyrir leyfi til hundahalds. Af þeim sökum kemur það í hlut sveitarstjórnar hverju sinni að ákveða fjárhæð þess. Þar sem 2. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988 felur ekki í sér skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, er hins vegar ljóst að óheimilt er að taka herra gjald en nemur þeim kostnaði, sem er af því að veita umrætt leyfi og þá þjónustu, sem hér að framan hefur verið fjallað um.

Af 2. másl. c-liðs 2. gr. samþykktar nr. 305/1989, um hundahald í Reykjavík, svo og bréfi lögfræði- og stjórnarsýsludeildar Reykjavíkurborgar, dags. 25. apríl 1994, virðist ljóst, að ákveðið hafi verið að nýta gjaldtökuheimildir 2. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988 til fulls og láta hundaeigendur greiða allan kostnað af hundahaldinu, sem heimilt var að leggja á þá á grundvelli umræddrar gjaldtökuheimildar.

Þegar ætlunin er að nýta gjaldtökuheimild að fullu, verður ákvörðun á fjárhæð gjaldsins að byggjast á traustum útreikningi á þeim kostnaði, sem almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Ef ekki er hægt að sérgreina nákvæmlega ákveðna kostnaðarliði, er heimilt að byggja þá á eðlilegri áætlun. Heildarfjárhæð slíks útreiknings ber síðan að jafna niður á áætlaðan fjölda leyfishafa og með því er fundin fjárhæð umrædds þjónustugjalds. Herra gjald er almennt óheimilt að taka.

Af þeim gögnum og útreikningum, sem fyrir mig hafa verið lagðir, verður ekki séð, að nægjanlega traustur útreikningur hafi legið til grundvallar ákvörðun á fjárhæð gjalds

fyrir leyfi til hundahalds í Reykjavík. Sem dæmi má nefna, að vinnu starfsmanna heilbrigðiseftirlits við innheimtu leyfisgjalda hefur verið jafnað niður á leyfishafa. Þá er því haldið fram, að vinna framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlitsins við stjórnun „hundaeftirlitsins“ sé 20% starfa hans. Með bréfi, dags. 21. mars 1994, óskaði ég sérstaklega eftir þeim útreikningum, sem lágu til grundvallar gjaldskránni, og þeim gögnum, sem þeir útreikningar byggðust á. Engir útreikningar eða gögn liggja fyrir um, hvernig þetta starfshlutfall hefur verið reiknað út.

Í bréfi lögfræði- og stjórnsýsludeildar Reykjavíkurborgar, dags. 25. apríl 1994, kemur fram að borgarbókhald hefur reiknað út, að á tíu ára tímabili hafi þjónustugjöld vegna hundahalds verið hærri en bókfærð útgjöld af hundaeftirlitinu, sem nemur kr. 4.735.972. Í bréfi borgarlögmanns, dags. 4. október 1994, er því aftur á móti mótmælt að þjónustugjöld hafi verið oftekin, heldur hafi kostnaður af rekstri hundaeftirlits ævinlega verið hærri en tekjur.

Af framansögðu er ljóst, að ekki liggur nægjanlega skýrt fyrir, hvaða kostnaðarliðir hafa verið lagðir til grundvallar við útreikning gjaldsins eða hversu háir þeir hafa verið. Þar sem ekki hefur farið fram traustur útreikningur á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt er að leggja til grundvallar útreikningi á fjárhæð þessa gjalds, verður ekki fullyrt, hvort það hafi verið ákvarðað of hátt, og ef svo var, hversu mikið oftekið hafi verið.

d. *Ráðstöfun tekjuafgangs.*

Óhjákvæmilegt er að ávallt séu einhverjir óvissuþættir við útreikning á fjárhæð þjónustugjalda. Verði tekjuafgangur vegna atvika, sem ekki urðu séð fyrir við útreikning gjaldsins, er spurning, hvernig með skuli fara. Þegar slík gjöld eru ekki innheimt á grundvelli skattlagningarheimildar, er án sérstakrar lagaheimildar almennt óheimilt að verja því til að greiða aðra kostnaðarliði en lagðir voru réttilega til grundvallar við útreikning á fjárhæð gjaldsins. Hafi því verið tekin hærri gjöld en nemur kostnaði við að veita tiltekna þjónustu eitt gjaldaár eða ákveðið gjaldatímabil, vegna atvika, sem ekki urðu séð fyrir við útreikning gjaldsins, er almennt óheimilt að nota mismuninn á annan hátt en til lækkunar á fjárhæð þess gjalds, sem tekið verður árið eftir eða næsta gjaldatímabil fyrir umrædda þjónustu.

3. *Eftirlit umhverfisráðuneytisins.*

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 7/1953, um hundahald og varnir gegn sullaveiki, sbr. 9. gr. laga nr. 108/1988 svo og 1. tölul. 2. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, er það komið undir mati sveitarstjórnar, hvort leyft er hundahald í sveitarfélagi. Á sama hátt er það komið undir mati sveitarstjórnar, hvort tekið skuli gjald fyrir leyfi til hundahalds og hvort það gjald skuli standa undir hluta þjónustunnar eða að svo miklu leyti, sem heimilt er að taka gjald fyrir skv. gjaldtökuheimildinni, sbr. 5. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

Samkvæmt 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988 skal upphæð gjalds fyrir leyfi til hundahalds ákveðin í sérstakri gjaldskrá, sem ráðherra staðfestir. Fyrir 1. júní 1994 var það heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, en eftir það tímamark er það umhverfisráðherra, sbr. 1. og 5. gr. laga nr. 54/1994, um breytingar á lögum um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, nr. 81/1988, með síðari breytingu.

Eins og ég hef áður rakið í áliti mínu frá 17. nóvember 1994, í máli nr. 818/1993, þá verður almennt að líta 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. Með tilliti til 5. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 er ljóst, að við staðfestingu umhverfisráðuneytisins á gjaldskrá sveitarfélags skv. 3. mgr.

22. gr. laga nr. 81/1988 ber því m.a. að gæta að því, að ákvörðun um gjaldið sé tekið af bær-um aðila að undangenginni lögmæltri málsmeðferð. Þá ber ráðuneytinu að gæta að því, að efni gjaldskrárinnar hafi næga lagastoð og sé í samræmi við lög og grundvallarreglur stjórnisýsluréttarins. Er ráðuneytinu rétt að kalla eftir þeim útreikningi, sem liggur til grundvallar ákvörðun á fjárhæð gjaldsins.

IV.

Niðurstöður.

Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, tel ég að borgarstjórn Reykjavíkur hafi viðhlítandi lagaheimild í 2. og 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, til töku gjalds fyrir útgáfu leyfis til hundahalds í Reykjavík og þjónustu, sem í té er látin vegna hundahalds. Þar sem umrædd ákvæði hafa hins vegar ekki að geyma skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, heldur heimild til töku þjónustugjalds, er óheimilt að taka hærra gjald en nemur kostnaði, sem almennt hlýst af þjónustu eða starfsemi, sem er í nánnum og efnislegum tengslum við útgáfu á leyfum til hundahalds og veittrar þjónustu í tilefni af því. Ekki er því heimilt að líta til kostnaðar vegna annarra og óskyldra starfa starfsmanna heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar. Þá tel ég, að kostnaður vegna innheimtu starfsmanna heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar á leyfisgjaldi, sem er í vanskilum, verði ekki tekinn af leyfishöfum í hinu almenna leyfisgjaldi, án þess að til þess sé sérstök lagaheimild.

Af þeim gögnum og útreikningum, sem fyrir mig hafa verið lagðir, verður ekki séð að nægjanlega traustir útreikningar hafi verið gerðir á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt er að leggja til grundvallar útreikningi á fjárhæð þessa gjalds. Af þeim sökum verður ekki fullyrt, hvort það hafi verið ákvarðað of hátt. Það eru því tilmæli mín til borgarstjórnar Reykjavíkur, að fram verði látinn fara traustur útreikningur á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt er að leggja til grundvallar útreikningi á fjárhæð gjalds fyrir leyfi til hundahalds fyrir árið 1995. Reynist gjaldið hafa verið ákvarðað of hátt, ber að lækka það.

Samkvæmt 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/1988 skal upphæð gjalds fyrir leyfi til hundahalds ákveðin í sérstakri gjaldskrá, sem umhverfisráðherra staðfestir. Eins og nánar er gerð grein fyrir hér að framan, felst ákveðið eftirlit í slíkri staðfestingu ráðherra. Þannig ber ráðherra m.a. að hafa eftirlit með því að gjaldskráin hafi næga lagastoð og sé í samræmi við lög og grundvallarreglur stjórnisýsluréttarins, þ. á m. að þjónustugjaldið sé ekki hærra en sá kostnaður, sem almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Það eru tilmæli mín til umhverfisráðuneytisins, að þegar fyrir liggur útreikningur hjá borgaryfirvöldum í Reykjavík á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt er að leggja til grundvallar útreikningi á fjárhæð gjalds fyrir leyfi til hundahalds fyrir árið 1995, verði þeir athugaðir af ráðuneytinu í samræmi við þau sjónarmið, sem áður hefur verið gerð grein fyrir.“

Með bréfi, dags. 12. júlí 1996, óskaði ég eftir því við umhverfisráðherra, að upplýst yrði, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu álitu mínu. Í svari umhverfisráðuneytisins frá 24. júlí 1996 segir meðal annars:

„ . . . Í tilefni erindis yðar bendir ráðuneytið á bréf sem yður var sent 18. apríl 1995 sbr. og erindi ráðuneytisins til sveitarstjórna frá 25. október 1995 sem yður var sent í afriti. . . .

Frá og með 1. janúar 1996 hefur ráðuneytið gengið ríkt eftir því að sveitarfélög sem óska eftir staðfestingu gjaldskráa leggi með rekstraráætlanir ásamt rökstuddum greinargerðum, þar sem fram komi öll þau atriði sem ákvörðun gjalds byggist á, þ.e.a.s. kostnaður við hlutaðeigandi eftirlit og þjónustu. Gildir þetta um allar gjaldskrár sem ráðuneytið staðfestir skv. beiðni sveitarstjórna en þar er um að ræða gjaldskrár samkvæmt lögum nr. 81/1981 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, með síðari

breytingum.

Gjaldskrá nr. 11 frá 12. janúar 1995 um hundahald í Reykjavík var breytt með gjaldskrá nr. 195 frá 27. mars 1995 þar sem gjaldið var lækkað úr kr. 9.600.- í kr. 8.500.-. Þeirri gjaldskrá hefur ekki verið breytt, þannig að ekki hefur reynt á útreikninga vegna gjalds fyrir hundahald í Reykjavík síðan.

Ráðuneytið væntir þess að ofangreint svar gefi fullnægjandi upplýsingar um hvernig ráðuneytið hefur staðið að samþykkt gjaldskráa samkvæmt beiðnum sveitarfélaganna frá og með 1. janúar 1996 í framhaldi af álitni yðar í áður nefndu máli.“

**18.5. Reiknað endurgjald bænda í staðgreiðslu. Lögmatísreglan.
Viðmiðunarreglur ríkisskattstjóra.
(Mál nr. 967/1993)**

Búnaðarsambandið A kvartaði yfir viðmiðunarreglum ríkisskattstjóra til ákvörðunar á reiknuðu endurgjaldi bænda í staðgreiðslu staðgreiðsluárið 1993. Beindist kvörtun A að því, að ákvæðið hefði verið að hækka reiknað endurgjald um 15,78% á milli áranna 1992 og 1993, á sama tíma og tekjur bænda hefðu dregist saman vegna lægra afurðaverðs og samdráttar á framleiðsluheimildum.

Í álitinu rakti umboðsmaður ítarlega ákvæði laga um reiknað endurgjald og lýsti því að þessi lagaákvæði væru þrjúþætt. Í fyrsta lagi geymdi 2. mgr. 1. tölul. A-liðs 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, grundvallarákvæði um reiknað endurgjald og sköttunarheimild fyrir þessum tekjulið til tekjuskatts, en sköttunarheimild reiknaðs endurgjalds til útsvars væri að finna í 21. gr. laga nr. 4/1995. Í öðru lagi væru í 59. gr. laga nr. 75/1981, reglur um vefengingu skattstjóra á reiknuðu endurgjaldi, sem skattaðili hefði tilfært. Í þriðja lagi væru reglur um ákvörðun reiknaðs endurgjalds í staðgreiðslu opinberra gjalda í 6. gr. laga nr. 45/1987 þar sem meðal annars væri kveðið á um árlegar viðmiðunarreglur ríkisskattstjóra um reiknað endurgjald.

Umboðsmaður gerði grein fyrir viðmiðunarreglum ríkisskattstjóra til ákvörðunar á reiknuðu endurgjaldi og þýðingu þeirra. Tók hann fram að sérstakar reglur giltu að þessu leyti um bændur samkvæmt 4. málsl. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 45/1987. Viðmiðunartekjur þeirra skyldu samkvæmt ákvæðinu miðast við vinnuþátt í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða, að frádregnum einum þriðja hluta og að teknu tilliti til tilgreindra aðstæðna. Frádrætti þessum væri ætlað að mæta þeim möguleika að bændur næðu í raun ekki launum samkvæmt vinnuþætti í verðlagsgrundvellingum. Ákvæðið fæli í sér hámark viðmiðunartekna bænda og hinar sérstöku tilgreindu aðstæður kæmu aðeins til álita til lækkunar, en ekki hækkunar. Þar væri átt við almennar ástæður, enda geymdi 59. gr. laga nr. 75/1981 ákvæði um einstaklingsbundin frávik. Í athugasemdum ríkisskattstjóra til umboðsmanns kom fram, að embættið hefði árlega gefið út viðmiðunarreglur um reiknað endurgjald bænda. Kom fram að á fyrstu árunum eftir gildistöku staðgreiðslu hefðu viðmiðunartekjur bænda verið látnar hækka um sama hlutfall og í öðrum starfsstéttum, en hefðu að réttu lagi átt að hækka meira. Tók umboðsmaður fram, af þessu tilefni, að viðmiðunartekjur bænda skyldu samkvæmt lögum fortakslaust miðaðar við vinnuþátt í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða að frádregnum einum þriðja og að teknu tilliti til aðstæðna, en ekki væri lagaheimild til að láta viðmiðunartekjur bænda hækka um sama hlutfall og viðmiðunartekjur annarra stétta.

Að því er laut að kvörtun A var það hins vegar ljóst af gögnum málsins að byggt hafði verið tölulega á vinnuþætti verðlagsgrundvallar að frádregnum einum þriðja við ákvörðun viðmiðunartekna bænda fyrir staðgreiðsluárið 1993. Taldi umboðsmaður

Því að ákvörðunin hefði verið byggð á lögmatum grundvelli. Tók umboðsmaður jafnframt fram, að búnaðarfélagið A hefði ekki gert athugasemdir við ítarlega útreikninga á fjárhæð viðmiðunartekna bænda staðgreiðsluárið 1993, sem fylgdu skýringum ríkisskattstjóra til umboðsmanns, og að því hefði ekki verið haldið fram af hálfu A, að efni hefðu verið til að taka tillit til sérstakra aðstæðna vegna þróunar afurðaverðs eða annarra atriða. Taldi umboðsmaður því ekki tilefni til að taka tölulegan útreikning viðmiðunarreglnanna til sérstakrar athugunar.

I.

Hinn 16. desember 1993 bar Búnaðarsamband A fram kvörtun við mig út af viðmiðunarreglum ríkisskattstjóra til ákvörðunar á reiknuðu endurgjaldi þeirra manna, sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi. Voru reglur þessar settar í janúarmánuði 1993 vegna staðgreiðslu opinberra gjalda á því ári. Tekur kvörtunin til reiknaðs endurgjalds bænda í reglum þessum og varðar hækkun þess frá árinu áður.

II.

Forsaga máls þessa er sú, að hinn 17. nóvember 1993 barst mér bréf Búnaðarsambands A, dags. 2. september 1993, er hafði að geyma svohljóðandi samþykkt aðalfundar Búnaðarsambandsins frá 29. júní 1993:

„Aðalfundur Búnaðarsambands [A] haldinn í [D] 29. júní 1993 telur óeðlilegt að skattayfirvöld hækki reiknuð laun í landbúnaði mikið umfram almennar launahækkunarir á sama tíma og framleiðsluréttur í landbúnaði er skertur verulega. Fundurinn telur eðlilegt að leitað sé álits umboðsmanns Alþingis.“

Í bréfinu var þess farið á leit, að ég gæfi álit á fyrrgreindu máli. Í bréfi mínu til Búnaðarsambands A, dags. 18. nóvember 1993, tók ég fram, að það væri ekki hlutverk umboðsmanns Alþingis að láta í té almennar álitsgerðir, heldur að fjalla um kvartanir út af því, að stjórnvöld hefðu ekki í ákveðnum tilvikum farið að lögum eða ekki fylgt vönduðum stjórnsýsluháttum í störfum sínum. Því væri nauðsynlegt, að skýr grein yrði gerð fyrir því, hvernig Búnaðarsambandið hygðist leggja málið fyrir, ef það væri ætlunin á annað borð að bera fram kvörtun. Meðal annars þyrfti að koma skýlaust fram, yfir hverju væri kvartað og að hvaða aðilum kvörtun væri beint. Í bréfi mínu til Búnaðarsambandsins, dags. 14. desember 1993, tók ég fram, að ég gerði ráð fyrir, að kvörtuninni yrði ekki fylgt frekar eftir, þar sem bréfi mínu frá 18. nóvember 1993 hefði ekki verið svarað, og hefði ég því ákveðið að fjalla ekki frekar um kvörtunina. Í kjölfar þessa bréfs míns lagði Búnaðarsamband A fram kvörtun sína. Í rökstuðningi fyrir kvörtuninni segir svo:

„Það verður að teljast fremur órökrétt ákvörðun hjá ríkisskattstjóra að hækka reiknað endurgjald bænda um 15,78% á sama tíma og tekjur þeirra dragast saman vegna lægra afurðaverðs og mikils samdráttar á framleiðsluheimildum. Jafnframt bendum við á að minnkandi tekjur bænda er bein afleiðing af samningi landbúnaðarráðherra og Stéttarsambands bænda um framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða frá 11. mars 1991. Framangreindur samningur telst hafa stoð í lögum númer 46 frá 27. júní 1985. Lögin með síðari breytingum eru nú númer 99 frá 1993. Samningur þessi er oftast kallaður búvörusamningur og lögin búvörulög.“

III.

Með bréfi, dags. 4. janúar 1994, óskaði ég eftir því við ríkisskattstjóra, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að hann sendi mér gögn og upplýsingar um um-

rædda breytingu á reiknuðu endurgjaldi bænda og gerði grein fyrir á hverju hún væri byggð.

Svarbréf ríkisskattstjóra, dags. 29. mars 1994, er svohljóðandi:

„Frá því að lög nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, tóku gildi hefur þeim sem vinna við eigin atvinnurekstur borið að telja sér til tekna í samræmi við 7. gr. þeirra laga sambærilegt endurgjald fyrir störf þeirra og hefðu þeir innt þau af hendi fyrir óskyldan eða ótengdan aðila. Samkvæmt 59. gr. laganna bar ríkisskattstjóra að setja árlega viðmiðunarreglur varðandi slíkt reiknað endurgjald. Þessar viðmiðunarreglur voru til leiðbeiningar fyrir skattstjóra við yfirferð skattframtala einstaklinga í rekstri um það hvort reiknað endurgjald væri réttilega fram talið til tekna. Í þessu sambandi skal þó minnt á að í 6. másl. 1. mgr. umræddrar 59. gr. kom fram að viðmiðunartekjur þeirra sem landbúnað stunda ættu að miðast við vinnuþátt í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða að frádregnum einum þriðja, þó að teknu tilliti til aðstæðna hverju sinni, svo sem þess ef bændur næðu ekki heildartekjum grundvallar-búsins vegna afurðaverðs, árferðis eða annarra atriða er máli skipta að mati ríkisskattstjóra.

Á grundvelli upplýsinga frá Framleiðsluráði landbúnaðarins um vinnuþátt í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða o.fl. gaf ríkisskattstjóri árlega út viðmiðunarreglur vegna reiknaðs endurgjalds bænda. Þetta var gert að hverju tekjuári liðnu. Voru reglur þessar sendar öllum skattstjórum til eftirbreytni eftir því sem við átti.

Við upptöku staðgreiðslu opinberra gjalda varð breyting hér á. Þá voru ákvæðin um að ríkisskattstjóri setti viðmiðunarreglur varðandi reiknað endurgjald fellt úr 59. gr. laga nr. 75/1981 en í þess stað komu þau inn í 6. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda.

Í upphafsákvæðum 6. gr. laga nr. 45/1987 kemur fram að ríkisskattstjóri eigi að ákveða lágmark reiknaðs endurgjalds í staðgreiðslu samkvæmt viðmiðunarreglum sem hann setur fyrir upphaf staðgreiðsluárs. Ákvæðin varðandi bændur eru óbreytt að því leyti frá upphaflegri gerð að áfram segir að miða eigi við vinnuþáttinn í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða að frádregnum einum þriðja.

Frá því að staðgreiðslulögin tóku gildi í ársbyrjun 1988 hefur fyrir upphaf hvers staðgreiðsluárs, svipað og gert hafði verið árin þar á undan, verið safnað saman upplýsingum um laun í hinum ýmsu starfsgreinum og launahópum.

Á grundvelli þessara upplýsinga, svo og spár um launaþróun á staðgreiðsluárinu, var tekin ákvörðun um viðmiðunartekjur á staðgreiðsluárinu.

Á fyrstu árunum eftir að staðgreiðslan tók gildi hafa viðmiðunartekjur verið látnar hækka um sama hlutfall í öllum starfsgreinum. Þannig voru viðmiðunartekjur bænda látnar hækka um sömu prósentu og viðmiðunartekjur annarra stétta.

Ljóst er þó að viðmiðunartekjur bænda áttu að vera nokkru hærri árin 1989, 1990 og 1991 hefði verið farið nákvæmlega eftir vinnuþætti í verðlagsgrundvellingnum.

Í þessu tilviki var tekið tillit til vissra jafnræðisþátta, þ.e. þess var gætt að bændur hækkuðu ekki meira en aðrar stéttir, og eins voru óverulegir skattalegir hagsmunir í húfi hvort sem væri fyrir bændur eða ríkissjóð og sveitarsjóði.

Ástæðurnar voru og tæknilegs eðlis þar sem þetta auðveldaði mjög skattframkvæmdina hvað þetta varðaði.

Með 24. gr. laga nr. 111/1992 var 6. gr. staðgreiðslulaganna breytt. Ríkisskattstjóra bar eins og áður að miða viðmiðunarreglur við laun fyrir sambærileg störf í venjulegum vinnutíma en bæta bar við 15% álagi á öll slík reiknuð laun. Þetta lagaákvæði hafði fyrst áhrif við ákvörðun viðmiðunarlauna á staðgreiðsluárinu 1993. Athuga ber þó í þessu sambandi að þetta átti ekki við bændur.

Við ákvörðun á lágmarki reiknaðs endurgjalds bænda fyrir staðgreiðsluárið 1993 var reiknaður út vinnuþátturinn í verðlagsgrundvellingnum að frádregnum einum þriðja eins og grundvöllurinn var á árinu 1992. Þessi fjárhæð var 643.248 kr. og var ákveðið að hún gildi fyrir staðgreiðsluárið 1993, en þetta varð til þess að reiknað endurgjald bænda hækkaði um 15,78% miðað við lágmark reiknaðs endurgjalds í staðgreiðslu fyrir árið 1992. Viðmiðunartekjur annarra stétta hækkuðu um 15% milli staðgreiðslu-áranna 1992 og 1993.

Þannig hefur við ákvörðun á viðmiðunarreglum vegna reiknaðs endurgjalds bænda í staðgreiðslu á árunum 1993 og 1994 verið miðað við raunverulegar niðurstöður úr útreikningi viðmiðunartekna, byggðra á verðlagsgrundvellingnum eins og lög áskilja.

Þessu bréfi fylgja ljósrit af viðmiðunarreglum ríkisskattstjóra allt frá árinu 1981. Þá fylgir einnig útreikningur um hvernig reiknað endurgjald bænda var ákvarðað fyrir staðgreiðsluárið 1993. Vonast er til að þessi gögn skýri málið nokkuð.

Jafnframt er vonast til að bréfi yðar hafi verið svarað á fullnægjandi hátt en ef þér þarfnist frekari upplýsinga þá verða þær fúslega veittar. Beðist er velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á því að svara bréfi yðar.“

Með bréfi, dags. 30. mars 1994, gaf ég Búnaðarsambandi A kost á að gera þær athugasemdir í tilefni af bréfi ríkisskattstjóra, sem það teldi ástæðu til. Athugasemdir Búnaðarsambandsins bárust mér í bréfi þess, dags. 12. desember 1994. Kemur þar meðal annars fram, að ekki verði annað séð en að sú hækkun á reiknuðu endurgjaldi, sem kvartað hafi verið yfir, sé lögleg. Hitt sé jafnljóst, að hækkunin sé siðlaus, sé tekið mið af 6. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum.

Með bréfi, dags. 13. janúar 1995, óskaði ég eftir því, að ríkisskattstjóri skýrði viðhorf sitt til kvörtunar Búnaðarsambands A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Í svarbréfi ríkisskattstjóra frá 31. janúar 1995 kemur fram, að embættið telji ekki þörf á frekari skýringum en fram hefðu komið í bréfi embættisins frá 29. mars 1994.

IV.

Í álitinu mínu frá 28. mars 1995 fjallaði ég fyrst um meginatriði laga um reiknað endurgjald og síðan um viðmiðunarreglur ríkisskattstjóra við ákvörðun á reiknuðu endurgjaldi bænda. Loks fjallaði ég um þá hækkun á reiknuðu endurgjaldi sem varð milli áranna 1992 og 1993 og Búnaðarsamband A kvartaði yfir. Í álitinu segir:

„Áður en ég vík að kvörtunarefninu, þ.e. að þeim viðmiðunarreglum til ákvörðunar á reiknuðu endurgjaldi bænda, er giltu fyrir árið 1993, tel ég rétt að rekja meginatriði laga-reglna um reiknað endurgjald.

1.

Með 2. mgr. 1. tölul. A-liðs 7. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, var tekið upp það nýmæli, að þeim mönnum, sem vinna við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, var gert skylt að telja sér til tekna eigi lægra endurgjald fyrir starf sitt en hefðu þeir innt það af hendi fyrir óskyldan eða ótengdan aðila. Sama gildi um vinnu við atvinnurekstur eða starfsemi, sem rekin er í sameign með öðrum eða á vegum þeirra aðila, sem um ræðir í 2. gr. laganna. Á sama hátt skyldi reikna endurgjald fyrir starf, sem innt væri af hendi af maka manns eða barni hans, væri starfið innt af hendi fyrir framangreinda aðila. Jafnframt því að skattgilda reiknað endurgjald sem tekjur til tekjuskatts varð þessi tekjuliður útsvarsskyldar tekjur, sbr. 1. mgr. 23. gr. laga nr. 8/1972, um tekjustofna sveitarfélaga, eins og þeirri grein var breytt með 3. gr. laga nr. 13/1980, um breyting á fyrrnefndu lögum. Samkvæmt þessu var reiknað endurgjald gert að skattskyldum tekjum bæði til

tekjuskatts og útsvars. Áður hafði reiknað endurgjald verið skattstofn á afmörkuðum sviðum, svo sem við ákvörðun launaskatts, sem ekki verður rakið frekar hér. Á framannefndu grundvallarákvæði um reiknað endurgjald var sú breyting gerð með 2. gr. laga nr. 25/1981, um breyting á lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, að í stað þess að endurgjald skyldi reikna eigi lægra en hefði starfið verið innt af hendi fyrir óskyldan eða ótengdan aðila skyldi viðmiðunin vera sambærilegt endurgjald og hefði starfið verið innt af hendi fyrir slíka aðila. Með 1. gr. laga nr. 49/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, var orðalag ákvæðisins að þessu leyti fært til upprunalegs horfs. Var breyting þessi rökstudd með breytingum á tilhögun reiknaðs endurgjalds í sambandi við upptöku staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. lög nr. 45/1987 um það efni.

Auk ákvæða 2. mgr. 1. tölul. A-liðs 7. gr. laga nr. 40/1978 voru sérstakar reglur settar í 59. gr. laganna um ákvörðun launa við eigin atvinnurekstur, er lutu í meginatriðum að ákvörðunum skattfyrivalda á reiknuðu endurgjaldi og þeim viðmiðunum, sem þeim bar að fara eftir í þeim efnunum. Var svo kveðið á, að ef maður, sem starfaði við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi eða hjá aðila honum tengdum, teldi sér til tekna af starfinu lægri fjárhæð en ætla mætti, að launatekjur hans hefðu orðið, ef hann hefði unnið starfið sem launþegi hjá óskyldum aðila, sbr. 2. mgr. 1. tölul. A-liðs 7. gr., skyldi ákvarða honum tekjur af starfinu. Skyldi ríkisskattstjóri árlega setja skattstjórum viðmiðunarreglur til slíkrar ákvörðunar og skattstjórar að ákvarða síðan tekjur þessar með hliðsjón af viðmiðunarreglunum og gæta þá aðstöðu viðkomandi aðila, aldurs hans, heilsu og starfstíma, umfangs starfsins og annarra atriða, er máli skipta. Sérstakt ákvæði var um viðmiðunartekjur bænda svohljóðandi:

„Viðmiðunartekjur þeirra er landbúnað stunda skulu miðast við launþátt á verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða, þó að teknu tilliti til aðstæðna hverju sinni, svo sem því, ef bóndi nær ekki heildartekjum grundvallarbúsins vegna afurðaverðs, árferðis eða annarra atriða, er máli skipta að mati ríkisskattstjóra.“

Þá var ákvæði í 2. mgr. 59. gr. laganna um ákvörðun skattfyrivalda á reiknuðu endurgjaldi fyrir starf maka manns eða barns hans innan 16 ára á tekjuárinu.

Með 19. gr. laga nr. 25/1981, um breyting á lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, voru gerðar allviðamiklar breytingar á 1. mgr. 59. gr. síðar-nefndu laganna. Þýðingarmestu breytingarnar voru fólgnar í því, að reistar voru skorður við því, að ákvarðanir skattstjóra á reiknuðu endurgjaldi samkvæmt lagagreininni gætu myndað tap nema að ákveðnu marki, sem tilgreint var í lagaákvæðinu. Þá voru settar reglur um málsmeðferð skattstjóra og efnislega sambærileg breyting á viðmiðun reiknaðs endurgjalds og gerð var á 2. mgr. 1. tölul. A-liðs 7. gr. laga nr. 40/1978 með 2. gr. laga nr. 25/1981. Á ákvæðinu um viðmiðunartekjur bænda var gerð sú breyting, að frá vinnuþætti í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða skyldi draga einn þriðja við ákvörðun viðmiðunartekna.

Fyrrgreindar breytingar á 1. mgr. 59. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, lagði fjárhags- og viðskiptanefnd neðri deildar Alþingis til, sbr. Alþt. 1980–1981, A-deild, bls. 2617–2618. Nefndin gerði sérstaka grein fyrir breytingartillögum sínum í nefndaráli, sbr. Alþt. 1980–1981, A-deild, bls. 2602–2612. Þar segir svo um þessa breytingu á viðmiðunartekjum bænda:

„Varðandi bændur er það ákvæði sett, að viðmiðunarreglurnar skuli miðast við vinnuþátt í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða að frádregnum 1/3. Verðlagsgrundvöllur landbúnaðarafurða er ekki algildur mælikvarði á það, hversu mikil laun bónd-

inn hefur af búi sínu, og það er algengara en hitt að bóndinn nái ekki launum skv. vinnuþætti í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða. Nefndinni þykir nauðsynlegt að taka frekara tillit til þessara aðstæðna og því er lagt til að 1/3 sé dreginn frá vinnuþættinum við ákvörðun viðmiðunartekna.“ (Alþt. 1980–1981, A-deild, bls. 2604.)

Ákvæði 1. mgr. 59. gr. laga nr. 40/1978 (laga nr. 75/1981) stóðu óbreytt, þar til þeim var breytt í tilefni af upptöku staðgreiðslu opinberra gjalda með 6. gr. laga nr. 49/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Ekki hafa frekari breytingar verið gerðar á greininni og hljóðar hún nú svo:

„Ef maður, sem um ræðir í 2. mgr. 1. tölul. A-liðs 7. gr., telur sér til tekna sem reiknað endurgjald lægri fjárhæð en nemur reiknuðu endurgjaldi, sbr. 2. tölul. 4. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda og 2. tölul. 5. gr. sömu laga, sbr. og 1. mgr. 6. gr. þeirra, eða lægri fjárhæð en nemur ákvörðun skattstjóra skv. 2. mgr. 6. gr. sömu laga, án þess að nauðsynlegar skýringar fylgi framtali að mati skattstjóra, skal skattstjóri hækka reiknað endurgjald til samræmis við reiknað endurgjald manns á staðgreiðsluári eða í samræmi við fyrri ákvörðun sína, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda, og tilkynna gjaldanda þar um. Skattstjóri skal við ákvörðun sína samkvæmt þessari grein gæta aðstöðu viðkomandi manns, aldurs hans, heilsu og starfstíma, umfangs starfsins og annarra atriða er máli skipta. Við ákvörðun reiknaðs endurgjalds elli- eða örorkulífeyrisþega samkvæmt þessari grein skal þess gætt að tap myndist ekki við það á rekstrinum. Við ákvörðunina skal taka tillit til launatekna frá öðrum. Ákvörðun skattstjóra samkvæmt þessari grein má aldrei mynda tap sem er meira en nemur samanlögðum almennum fyrningum skv. 38. gr. og gjaldfærslu skv. 53. gr.

Telji skattyfirvöld að endurgjald fyrir starf maka manns eða barns hans innan 16 ára aldurs á tekjuárinu, sbr. 2. mgr. 1. tl. A-liðs 7. gr., sé herra en makinn eða barnið hefði aflað hjá óskyldum eða ótengdum aðila skulu þau ákvarða tekjur makans eða barnsins af starfinu.“

Í athugasemdum við 6. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 49/1987, sbr. Alþt. 1986–1987, A-deild, bls. 2983–2984, kemur fram, að samkvæmt frumvarpi til laga um staðgreiðslu opinberra gjalda sé gert ráð fyrir, að staðgreiðsla manns í atvinnurekstri miðist við reiknað endurgjald hans, þannig að menn þurfi að reikna sér endurgjald á því ári, sem þeir inna af hendi vinnu í þágu reksturs síns í stað þess að gera það eftir lok tekjuárs. Þá segir svo í athugasemdunum:

„Eðlilegast þykir því að leggja til að núgildandi ákvæði um árlegar viðmiðunarreglur ríkisskattstjóra varðandi reiknað endurgjald verði flutt yfir í 6. gr. staðgreiðslulaga, þannig að ríkisskattstjóri muni samkvæmt því setja viðmiðunarreglur fyrir upphaf árs í stað þess að gera það eftir lok árs, eins og nú er.“

Þá er tekið fram í athugasemdunum, að með hliðsjón af breyttu fyrirkomulagi þyki eðlilegt, að gera ráð fyrir því sem aðalreglu, að maður telji sér til tekna, að árinu liðnu, sömu fjárhæð og hann hefur reiknað sér á staðgreiðsluárinu og þurfi gjaldandi að láta skýringar fylgja, sé brugðið út af því.

Hér varð því sú meginbreyting, að fjárhæð reiknaðs endurgjalds í staðgreiðslu fékk það gildi, að skattaðila ber að láta í té nauðsynlegar skýringar, sé fjárhæð reiknaðs endurgjalds í skattframtali lægri en í staðgreiðslu. Viðmiðanir þær, sem skattstjóra ber að fara eftir héldust í greininni svo og takmarkanir varðandi myndun taps með ákvörðun reiknaðs

endurgjalds, sem honum eru settar. Ákvæðin um árlegar viðmiðunarreglur ríkisskattstjóra varðandi reiknað endurgjald voru hins vegar flutt í 6. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Þrátt fyrir þessar breytingar er fjárhæð reiknaðs endurgjalds í staðgreiðslu ekki endanleg ákvörðun þessa tekjuliðs til tekjuskatts og útsvars heldur ræðst endanleg fjárhæð við almenna álagningu að liðnu tekjuári samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 1. tl. A-liðs 7. gr. og 59. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sbr. og 2. og 3. mgr. 9. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda.

Svo sem fram hefur komið voru sett ákvæði í 6. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, um ákvörðun og meðferð reiknaðs endurgjalds í staðgreiðslu opinberra gjalda svo og um árlegar viðmiðunarreglur ríkisskattstjóra, sbr. 2. tölul. 4. gr. og 2. tölul. 5. gr. laganna, sem fella reiknað endurgjald og þá menn, sem ber að telja sér það til tekna, undir hugtökin laun og launamaður í skilningi laganna.

Ákvæði 6. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. 1. gr. laga nr. 98/1988 og 24. gr. laga nr. 111/1992, eru nú svohljóðandi:

„Ríkisskattstjóri ákveður lágmark reiknaðs endurgjalds, sbr. 2. tölul. 4. gr. og 2. tölul. 5. gr., í staðgreiðslu samkvæmt viðmiðunarreglum sem hann ákveður fyrir upphaf staðgreiðsluárs, sbr. 3. mgr. Lágmarki reiknaðs endurgjalds skal ríkisskattstjóri breyta á staðgreiðsluári í samræmi við þróun launa og tekna í viðkomandi starfsgrein.

Launamanni skv. 2. tölul. 4. gr. ber að tilkynna skattstjóra um áætlaðar tekjur sínar á staðgreiðsluári, sbr. 1. mgr. þessarar greinar, fyrir 20. janúar ár hvert, í því formi sem ríkisskattstjóri ákveður.

Telji skattstjóri að reiknað endurgjald, sbr. 2. tölul. 4. gr. og 2. tölul. 5. gr., sé lægri fjárhæð en ætla mætti að launatekjur launamanns hefðu orðið ef hann hefði unnið starfið sem launamaður hjá óskyldum aðila skal hann ákvarða honum endurgjald fyrir starfið með hliðsjón af viðmiðunarreglum ríkisskattstjóra, sbr. 3. mgr. Skattstjóri getur breytt ákvörðun sinni samkvæmt þessari málsgrein að fengnum skriflegum skýringum á reiknuðu endurgjaldi, studdum nauðsynlegum gögnum.

Ríkisskattstjóri skal árlega setja viðmiðunarreglur til leiðbeiningar fyrir skattstjóra varðandi þessa ákvörðun og reglur um framkvæmd greinarinnar að öðru leyti. Ríkisskattstjóri skal miða viðmiðunarreglur við laun fyrir sambærileg störf í venjulegum vinnutíma að viðbættu 15% álagi. Skal hann hafa hliðsjón af gildandi kjarasamningum og raunverulegum tekjum í viðkomandi starfsgrein. Viðmiðunartekjur þeirra er landbúnað stunda skulu miðast við vinnuþátt í verðlagsgrundvelli landbúnaðar-afurða að frádregnum einum þriðja, þó að teknu tilliti til aðstæðna hverju sinni, svo sem þess hvort bændur nái heildartekjum grundvallarbúsins vegna þróunar afurðaverðs eða annarra atriða er máli skipta að mati ríkisskattstjóra.“

Rétt er að fram komi, að 2. másl. 4. mgr. fyrrnefndrar lagagreinar var felldur inn í ákvæðið með 24. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum. Var ákvæðið meðal breytingartillagna meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis. Í nefndarálitum segir svo um þetta atriði:

„Í þriðja lagi er lagt til að fremst í II. kafla frumvarpsins komi nýtt ákvæði er geri ríkisskattstjóra kleift að ákveða viðmiðunarlaun sjálfstætt starfandi aðila 15% hærrí en unnt er samkvæmt gildandi reglum.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3188.)

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, eru lagaákvæði um reiknað endurgjald þriðja. Í fyrsta lagi er um að ræða grundvallarákvæði um reiknað endurgjald og sköttunarheimild fyrir þessum tekjulið til tekjuskatts í 2. mgr. 1. tölul. A-liðs 7. gr. laga nr. 75/1981,

um tekjuskatt og eignarskatt. Sköttunarheimild reiknaðs endurgjalds til útsvars er nú að finna í 21. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, sem felst í lagareglu um samstofn útsvars og tekjuskatts. Í öðru lagi eru í 59. gr. laga nr. 75/1981 reglur um vefengingu skattstjóra á reiknuðu endurgjaldi, sem skattaðili hefur tilfært, viðmiðanir og skorður, sem þessu ákvörðunarvaldi skattstjóra eru settar, svo og um málsmeðferð. Þá eru í þriðja lagi reglur um ákvörðun reiknaðs endurgjalds í staðgreiðslu opinberra gjalda í 6. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalds, þar sem m.a. er nú að finna þær viðmiðunarreglur, sem ríkisskattstjóra ber að setja til ákvörðunar á reiknuðu endurgjaldi, og inntak þeirra að því marki, sem löggjafarvaldið hefur ákveðið það.

2.

Er þá komið að því að fjalla um viðmiðunarreglur ríkisskattstjóra til ákvörðunar á reiknuðu endurgjaldi og sérstaklega að því er bændur varðar.

Frá því að núgildandi skattalög tóku gildi frá og með tekjuárinu 1979 hefur ríkisskattstjóri árlega sett skattstjórum viðmiðunarreglur til ákvörðunar á reiknuðu endurgjaldi, þ.e. í fyrsta skipti vegna gjaldársins 1980 og síðan að liðnu hverju tekjuári, uns sú breyting varð, sem fyrr greinir, við upptöku staðgreiðslu, að reglurnar voru settar við upphaf hvers staðgreiðsluárs, í fyrsta skipti vegna staðgreiðsluársins 1988. Sá háttur var á hafður af hendi embættisins, að gjaldárin 1980–1988 voru viðmiðunarreglur til ákvörðunar á reiknuðu endurgjaldi bænda, maka þeirra og barna ekki hafðar með hinum almennu viðmiðunarreglum heldur hafðar sér í lagi, uns sú breyting varð á við upptöku staðgreiðslu, að reglur um bændur voru felldar inn í hinar almennu viðmiðunarreglur, sbr. viðmiðunarreglur og skattmat í staðgreiðslu 1988, dags. 31. desember 1987.

Ríkisskattstjóri setti skattstjórum í fyrsta sinn reglur af þessu tagi með bréfum, dags. 5. maí 1980. Jafnframt reit hann þeim bréf, dags. 13. maí 1980, til leiðbeiningar um reiknað endurgjald. Er þar m.a. vikið að því, hvenær skattstjórum beri að grípa til viðmiðunarreglnanna. Segir m.a. svo um það í bréfinu:

„Við beitingu viðmiðunarreglna skal í öllum tilvikum taka tillit til þeirra aðstæðna viðkomandi aðila, hvort sem þær eru almennar eða varða hann einan, sem áhrif geta haft á teknaöflun hans, sbr. 3. másl. 1. mgr. 59. gr. og 4. másl. varðandi þá sem landbúnað stunda. Geta þessar aðstæður bæði leitt til þess að endurgjald er ákvarðað hærra eða lægra en viðmiðunartekjurnar. Sú sérregla gildir þó um þá sem landbúnað stunda að í 4. másl. 1. mgr. 59. gr. er um að ræða lögmælt hámark viðmiðunartekna, þannig að þær aðstæður er þar greinir koma einungis til skoðunar til lækkunar á viðmiðunartekjunum.“

Í bréfi ríkisskattstjóra, dags. 5. júní 1981, til allra skattstjóra varðandi reiknað endurgjald gjaldárið 1981 segir svo um reiknað endurgjald bænda:

„Sú sérregla gildir um þá sem landbúnað stunda að 6. másl. kveður á um hámark viðmiðunartekna þeirra. Þær aðstæður er þar segir að taka skuli tillit til hverju sinni koma því einungis til skoðunar til lækkunar á viðmiðunartekjunum. Til lækkunar skv. þessum másl. skal meta ef bóndi nær ekki heildartekjum grundvallarbúsins vegna afurðaverðs eða árferðis, þ.e. heybrests vegna harðinda, kalskemmda, öskufalls o.þ.u.l., og annarra atriða er máli skipta að mati ríkisskattstjóra. Sem dæmi um önnur atriði er máli skipta má nefna viðbótarkostnað sem bóndi hefur orðið fyrir vegna framangreindra atriða að frádregnum styrkjum vegna sömu atriða. Ef bóndi vinnur fyrir launatekjum jafnframt starfi sínu skal skattstjóri taka tillit til þess ef ljóst er að sú vinna hafi skert vinnuframlag hans við búreksturinn. Reynist ekki unnt að meta þá

skerðingu skal beita reglum þeim er greinir í bréfi um viðmiðunartekjur, dags. 25. maí s.l., bls. 4. Einnig skal taka tillit til aðkeyptrar vinnu við búreksturinn enda geri bóndi fullnægjandi grein fyrir því á hvern hátt vinnuframlag hans hafi skerst og má þar hafa mið af aldri hans og heilsu. Athuga ber að reiknað endurgjald bónda, maka hans og barna þeirra, miðast annast vegar við vinnuframlag þeirra við búreksturinn og hins vegar við vinnuframlag þeirra við framkvæmdir sem tilgreina ber sérstaklega á viðeigandi framkvæmda- eða húsbyggingaskýrslum.“

Svo sem fram kemur í fyrrgreindum bréfum, myndar vinnuþáttur í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða (að frádregnum einum þriðja) lögmælt hámark til ákvörðunar reiknaðs endurgjalds bænda, sbr. nú 4. másl. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Sá háttur var á framkvæmd þessa atriðis, að ef tekjur bús að frádregnum tekjum, sem ekki töldust eiga rætur að rekja til vinnuframlags, voru lægri en tiltekin fjárhæð, sem álitin var tekjur grundvallarbús, var reiknað endurgjald lækkað í samræmi við hlutfall þessara tekna viðkomandi bús af heildartekjum grundvallarbús. Nú er viðmiðun önnur að þessu leyti. Frá 1988 (staðgreiðsluárinu) hefur verið miðað við bústærð í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða, þ.e. sauðfjárþú reiknað 400 ærgildi en kúabú 22 kúgildi, er svarar til 440 ærgilda, og blönduð bú reiknast með 420 ærgildum. Nái bústofn ekki ærgildafjöldi þessum, er álitid, að bóndinn nái ekki heildartekjum grundvallarbúsins og má þá lækka reiknað endurgjald í sama hlutfalli og ærgildafjöldi búsins er minni en viðmiðunarærgildafjöldi, sbr. t.d. viðmiðunarreglur í staðgreiðslu 1993, útgefnar í janúar 1993.

Þá er þess að geta, að komið hefur til þess, að viðmiðunartekjur bænda til ákvörðunar reiknaðs endurgjalds hafa verið lækkaðar vegna þess, að komið hefur í ljós að afurðaverð grundvallarbús hefur ekki náðst, og einnig vegna afurðarýrnunar vegna erfiðs árferðis, sbr. um þetta bréf ríkisskattstjóra til allra skattstjóra, dags. 22. maí 1980, og útreikninga um harðærisáhrif, sem fylgdu bréfinu.

3.

Kvörtun Búnaðarsambands A lýtur að hækkun reiknaðs endurgjalds bænda í viðmiðunarreglum ríkisskattstjóra til ákvörðunar á reiknuðu endurgjaldi í staðgreiðslu árið 1993 um 15,78% frá árinu áður. Telur Búnaðarsambandið hækkun þessa óeðlilega og órókrétta og ber við lækkingu afurðaverðs og samdrætti í framleiðslu.

Eins og fram hefur komið í kafla IV.1 hér að framan, er grundvallarákvæðið um reiknað endurgjald og hin eiginlega sköttunarheimild í 2. mgr. 1. tl. A-liðs 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er mælir meðal annars svo fyrir, að sá, sem vinnur við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, skuli telja sér til tekna eigi lægra endurgjald fyrir starf sitt og hefði hann innt starfið af hendi fyrir óskyldan eða ótengdan aðila. Samkvæmt þessu ber skattaðila sjálfum að meta fjárhæð reiknaðs endurgjalds síns í samræmi við viðmiðun lagaákvæðis þessa. Reiknað endurgjald er staðgreiðsluskyld laun, sbr. 2. tölul. 5. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Ber skattaðila að tilkynna skattstjóra um áætlað reiknað endurgjald sitt í staðgreiðsluári, sbr. 2. mgr. 6. gr. fyrrgreindra laga. Telji skattstjóri fjárhæðina lægri en ætla mætti, að launatekjur viðkomandi hefðu orðið hjá óskyldum aðila, ber skattstjóra að ákveða endurgjaldið með hliðsjón af viðmiðunarreglum ríkisskattstjóra. Lágmark reiknaðs endurgjalds skal ríkisskattstjóri ákveða í viðmiðunarreglum fyrir upphaf staðgreiðsluárs, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 45/1987, og er í 4. mgr. þessarar lagagreinar mælt fyrir um, á hverju þessar reglur skuli byggðar. Við ákvörðun reiknaðs endurgjalds í staðgreiðslu hefur skattstjóri frjálsari hendur en samkvæmt 59. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og er t.d. við ákvörðun sína um reiknað endurgjald óbundinn af takmörkun síðastnefndrar lagagreinar á myndun taps umfram almennar fyrningar og gjaldfærslu vegna verðbreytingar, sbr. athugasemdir við 6.

gr. frv. þess, sem varð að lögum nr. 45/1987 (Alþt. 1986–1987, A-deild, bls. 2957). Ákvarðanir um reiknað endurgjald í staðgreiðslu eru ekki endanlegar um fjárhæð þess, þegar að álagningu kemur, en hafa þó þá miklu þýðingu, að ef fjárhæð reiknaðs endurgjalds í framtali er lægri en í staðgreiðslu, án þess að nauðsynlegar skýringar fylgi að mati skattstjóra, ber honum að hækka reiknað endurgjald til samræmis við reiknað endurgjald manns á staðgreiðsluári eða í samræmi við ákvörðun sína samkvæmt lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. 1. mgr. 59. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að viðmiðunarreglur ríkisskattstjóra til ákvörðunar á reiknuðu endurgjaldi hafa mikið vægi og stýra ákvörðunum um þennan tekjulið að verulegu leyti. Er ekki aðeins um að ræða bein lagafyrirmæli, sem skylda skattstjóra til að taka mið af reglum þessum, sbr. 1. mgr. 59. gr. laga nr. 75/1981 og 1. og 3. mgr. 6. gr. laga nr. 45/1987, heldur verður að ætla, að reglurnar hafi beint og óbeint áhrif á ákvarðanir skattaðila sjálfra við mat þeirra á fjárhæð reiknaðs endurgjalds. Er því sérstaklega brýnt, að íturstu lagaskilyrðum sé fylgt við ákvörðun reglnanna og þær séu að öðru leyti fullkomlega byggðar á lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum.

Samkvæmt 2. og 3. másl. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. 24. gr. laga nr. 111/1992, er ríkisskattstjóra gert við ákvörðun viðmiðunarreglnanna að miða við laun fyrir sambærileg störf í venjulegum vinnutíma að viðbættu 15% álagi og skal hann hafa hliðsjón af gildandi kjarasamningum og raunverulegum tekjum í viðkomandi starfsgrein. Eru þetta hin almennu ákvæði um inntak reglnanna og gilda um alla aðra en þá, sem landbúnað stunda, sbr. kafla IV.1. hér að framan, þar sem 6. gr. laga nr. 45/1987 er tekin upp í heild sinni. Almennu viðmiðin eru mun lausari í reipunum en sérákvæðin um bændur í 4. másl. 4. mgr. síðastnefndrar lagagreinar. Viðmiðunartekjur bænda til ákvörðunar á reiknuðu endurgjaldi hvíla á fastákveðnum tölulegum grundvelli, þ.e. vinnuþætti í verðlagsgrundvelli landbúnaðarvara að frádregnum einum þriðja. Sá fyrirvari er þó í niðurlagi ákvæðisins, að taka beri tillit til aðstæðna hverju sinni, svo sem þess, hvort bændur ná heildartekjum grundvallarbús vegna þróunar afurðaverðs eða annarra atriða, er máli skipta að mati ríkisskattstjóra. Ákvæði 4. másl. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 45/1987 fela í sér hámark viðmiðunartekna bænda og hinar sérstöku tilgreindu aðstæður koma því aðeins til athugunar til lækkunar á tekjunum. Eftir orðalagi fyrrgreinds niðurlagsákvæðis og í samræmi við ákvæði 6. gr. laga nr. 45/1987 að öðru leyti verður að telja, að hér sé átt við almennar ástæður, enda hefur 1. mgr. 59. gr. laga nr. 75/1981 að geyma ákvæði um einstaklingsbundin frávik. Sama kemur fram í bréfi ríkisskattstjóra, dags. 13. maí 1980, sbr. tilvitnun í það bréf í kafla IV.2 hér að framan, þar sem og er gefið dæmi í niðurlagi kaflans um beitingu slíkra almennra lækkunartilefna, sbr. bréf ríkisskattstjóra, dags. 22. maí 1980.

Ákvæði um verðlagsgrundvöll búvara eru nú í IV. kafla laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sbr. IV. kafla laga nr. 46/1985 um sama efni, sem áður gildi. Í 8. gr. laga nr. 99/1993 er m.a. mælt fyrir um, hvaða þættir skuli reiknaðir við ákvörðun á verðlagsgrundvelli búvara, en grundvöllur þessi ákvarðar verð þessara vara til framleiðenda. Meðal annars skal áætluð vinnuþörf og launakostnaður koma fram í verðlagsgrundvellingnum, en miða skal sem næst við meðalbú. Í 9. gr. laganna er kveðið svo á, að verð búvöru til framleiðenda skuli miðast við það, að tekjur þeirra, er landbúnað stunda, verði í sem nánustu samræmi við tekjur annarra stétta. Í verðlagsgrundvellingnum skuli tilfæra ársvinnu á búi af stærð, sem miðað er við hverju sinni, og virða vinnutíma til samræmis við kjör þeirra, sem vinna sambærileg störf og hafa svipaða menntun, sérhæfni og ábyrgð í starfi á almennum vinnumarkaði.

Eins og fram hefur komið, er kvörtunin byggð á því, að óeðlilegt sé og órökrétt að

hækka viðmiðunarfjárhæðir reiknaðs endurgjalds bænda staðgreiðsluárið 1993 frá því, sem var árið á undan, þar sem afurðaverð sé lægra og framleiðsluheimildir hafi dregist saman vegna búvörusamnings. Í svarbréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 29. mars 1994, kemur fram, að embættið hafi gefið árlega út viðmiðunarreglur vegna reiknaðs endurgjalds bænda, byggðar á upplýsingum frá Framleiðsluráði landbúnaðarins um vinnuþátt í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða. Í svarbréfinu kemur þó fram, að vinnuþátturinn hefur ekki verið til hlítar lagður til grundvallar. Þar segir:

„Á fyrstu árunum eftir að staðgreiðslan tók gildi hafa viðmiðunartekjur verið látnar hækka um sama hlutfall í öllum starfsgreinum. Þannig voru viðmiðunartekjur bænda látnar hækka um sömu prósentu og viðmiðunartekjur annarra stétta.“

Tekur embættið fram, að viðmiðunartekjur bænda hefðu átt að vera nokkru hærri árin 1989, 1990 og 1991, ef nákvæmlega hefði verið farið eftir vinnuþætti í verðlagsgrundvellinum. Hafi í þessum efnum verið tekið tillit til vissra jafnræðisþátta, þ.e. þess hafi verið gætt, að bændur hækkuðu ekki meira en aðrar stéttir og eins hafi óverulegir skattalegir hagsmunir verið í húfi hvort sem var fyrir bændur eða skattkrefjendur. Í þessu tilefni tel ég ástæðu til að áréttta, að viðmiðunartekjur bænda skulu fortakslaust miðast við vinnuþátt í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða að frádregnum einum þriðja, þó að teknu til liti til aðstæðna, sem nánar eru tilgreindar, sbr. 4. másl. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Engin lagaheimild er til þess að láta viðmiðunartekjur bænda hækka um sama hlutfall og viðmiðunartekjur annarra stétta. Þessi háttur ríkisskattstjóra, sbr. framangreinda tilvitnun í bréf hans, fær því naumast samrýmst lögum. Ég tel rétt að geta þess, að samkvæmt 9. gr. laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, skal ákvörðun um afurðaverð miðast við það, að tekjur þeirra, sem landbúnað stunda, verði í sem nánustu samræmi við tekjur annarra stétta og í samræmi við þetta eru í lagagreininni sett ákvæði um ákvörðun á vinnuþætti í verðlagsgrundvelli landbúnaðarvara.

Að því er varðar kvörtunarefnið sérstaklega, þ.e. hækkun viðmiðunartekna bænda staðgreiðsluárið 1993 um 15,78% frá árinu áður, þá kemur fram í svarbréfi ríkisskattstjóra, dags. 29. mars 1994, að byggt hafi verið tölulega á vinnuþætti í verðlagsgrundvelli landbúnaðarafurða að frádregnum einum þriðja. Kemur fram í bréfinu, að ríkisskattstjóri lítur svo á, að ákvæðið um 15% álag í 2. másl. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. 24. gr. laga nr. 111/1992, gildi ekki um bændur og tel ég þann skilning réttan. Bréfi ríkisskattstjóra fylgdu ítarlegir útreikningar á fjárhæð viðmiðunartekna bænda staðgreiðsluárið 1993. Átti Búnaðarsamband A þess kost að gera athugasemdir við þessa útreikninga jafnt sem efni svarbréfs ríkisskattstjóra, sbr. bréf mitt, dags. 30. mars 1994. Í bréfi Búnaðarsambandsins til mín, dags. 12. desember 1994, er engum athugasemdum hreyft við útreikninga þessa. Þvert á móti er tekið fram, að ekki verði annað séð en að hækkunin sé lögleg. Þá er því ekki haldið fram, að efni hafi verið til að taka tillit til sérstakra aðstæðna vegna þróunar afurðaverðs eða annarra atriða, sbr. niðurlag 4. másl. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 45/1987, en dæmis um slíkt er getið í lok kafla IV.2 hér að framan. Í sambandi við ákvæði þetta ber þó að hafa í huga, að lögmaeltum þriðjungsfrádrætti frá vinnuþætti í verðlagsgrundvelli er ætlað að mæta því, að bændur nái í raun ekki launum samkvæmt þeirri viðmiðun.

Eins og kvörtunarefnið er lagt fyrir mig af hálfu Búnaðarsambands A, svo sem hér hefur verið rakið, tel ég ekki tilefni til þess að fara sérstaklega í saumana á þeim útreikningum, sem ríkisskattstjóri hefur lagt fram. Að svo vöxnu máli geng ég því út frá því, að útreikningar þessir séu byggðir á réttum tölulegum grundvelli.

V.

Niðurstaða mín samkvæmt framanskraðu er því sú, að ekki liggi annað fyrir samkvæmt gögnum málsins en viðmiðunarreglur til ákvörðunar á reiknuðu endurgjaldi bænda staðgreiðsluárið 1993 hafi verið í samræmi við lög.“

**18.6. Vaxtabætur. Skilyrði um eigin not íbúðarhúsnæðis.
Úrskurður yfirséttanefndar. Rökstuðningur. Jafnræðisregla.
(Mál nr. 1076/1994)**

A kvartaði yfir úrskurði yfirséttanefndar um synjun vaxtabóta gjaldárið 1992. Synjunin byggðist á því, að ekki væri uppfyllt það skilyrði 1. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, að um væri að ræða íbúðarhúsnæði til eigin nota. Hjónin A og B fluttu frá X til Y 1990 vegna atvinnuþarfa og leigðu út íbúð sína að X. Lagði A áherslu á, að um tímabundna dvöl væri að ræða að Y vegna atvinnu.

Í álitinu rakti umboðsmaður ítarlega þróun lagaákvæða um skattalega meðferð vaxtagjalda vegna öflunar húsnæðis til eigin nota, þ. á m. hvernig skilyrðum um eigin not íbúðarhúsnæðis var farið í þessu sambandi. Ákvæði laga nr. 49/1987, sbr. lög nr. 92/1987, um húsnæðisbætur og vaxtaafslátt, leystu af hólmi ákvæði um frádrátt vaxtagjalda og giltu þau ákvæði gjaldárin 1988 og 1989. Á árinu 1989 var kerfinu síðan umbylt og teknar upp vaxtabætur frá og með álagningarárinu 1990, er taka skyldu við hlutverki húsnæðisbóta og vaxtaafsláttar. Umboðsmaður gat þess, að það hefði verið lagaskilyrði fyrir skattalegum hagsbótum vegna öflunar íbúðarhúsnæðis, að húsnæðið væri til eigin nota. Svo væri enn í kerfi vaxtabóta. Umboðsmaður taldi, að tilgangur löggjafarvaldsins að því leyti væri alveg skýr, að ætlunin væri að styðja menn við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota, og benti á, að þennan megintilgang yrði að hafa í huga við úrlausn ágreiningsefna um rétt til vaxtabóta. Þá tók umboðsmaður fram, að skilgreining á því hvað fælist í eigin notum íbúðarhúsnæðis, hefði verið orðuð í 3. másl. 1. tölul. 3. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981 við lögtöku vaxtabótakerfisins, en þessi sérstaka skilgreining hefði verið felld brott með lögum nr. 122/1993. Tók umboðsmaður fram, að skýringarákvæði þetta, skilið bókstaflegum skilningi, gæti leitt til óeðlilegrar niðurstöðu í ýmsum tilvikum, sem færi í bága við megintilgang löggjafans með vaxtabótum, en gera yrði ráð fyrir að sérstakar, tímabundnar aðstæður, svo sem nám, veikindi eða atvinnuþarfir, gætu valdið því, að eigandi íbúðarhúsnæðis gæti ekki nýtt sér það til íbúðar og að þetta ætti ekki að leiða til missis vaxtabóta. Vísaði umboðsmaður til úrskurðarframkvæmdar um það, að ekki hefði verið talið nauðsynlegt að eigandi íbúðarhúsnæðis þyrfti í öllum tilvikum að búa í því sjálfur til að geta notið frádráttar vaxtagjalda.

Í rökstuðningi úrskurðar yfirséttanefndar kom ekki annað fram, en að ekki yrði talið að kærendur hefðu sýnt fram á að tímabundin atvik eða aðrar sérstakar ástæður hefðu valdið því að lagaskilyrði til vaxtabóta hefðu ekki verið uppfyllt á árinu 1991. Umboðsmaður taldi, að túlkun á lagaskilyrðum um eigin not íbúðarhúsnæðis krefðist þess, að nægjanlega væri afmarkað við hvaða aðstæður þeir íbúðareigendur, sem ekki byggju sjálfir í íbúðum sínum, gætu notið vaxtabóta, þannig að í framkvæmd yrði tryggt, að jafnræðis væri gætt. Þar sem lagaákvæði þetta var í eðli sínu matskennt, hlutu úrskurðir yfirséttanefndar að vega þungt, sökum fordæmisgildis síns. Umboðsmaður taldi því mikilvægt að það kæmi fram í rökstuðningi yfirséttanefndar hvað ráðið hefði niðurstöðu málsins. Var það niðurstæða umboðsmanns, að nauðsynlegt hefði verið í máli A, að fram kæmi í rökstuðningi yfirséttanefndar, hver réttarstaðan væri í þeim tilvikum er íbúðareigandi getur ekki búið sjálfur í húsnæði sínu vegna

fjarveru vegna atvinnu, sem og hvað væri talið leiða til þess, að A og B hefðu misst rétt sinn til vaxtabóta. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til yfirskattanefndar að taka mál A upp að nýju, kæmi fram ósk frá A um það, og kveða upp rökstuddan úrskurð, í samræmi við 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, sbr. 22. gr. stjórn-sýslulaga.

I.

Hinn 8. apríl 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir úrskurði yfirskattanefndar nr. 122 frá 1. febrúar 1994 í máli hans og eiginkonu hans, B vegna vaxtabóta gjaldárið 1992. Með úrskurði þessum var þeim synjað um vaxtabætur á þeim forsendum, að ekki væri uppfyllt það skilyrði 1. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, að um væri að ræða íbúðarhúsnæði til eigin nota, sbr. lokamálslið 1. tl. 3. mgr. þessarar lagagreinar, sem kveður svo á, að með eigin notum sé átt við, að húsnæðið sé nýtt til íbúðar af eiginanda þess sjálfum.

Um rökstuðning fyrir kvörtuninni vísar A til kæru sinnar til yfirskattanefndar, dags. 2. júlí 1993. Þar er meginatriði málatilbúnaðar hans, að honum beri réttur til vaxtabóta vegna vaxtagjalda af lánum til kaupa á íbúðarhúsnæði að X, á árinu 1989, þrátt fyrir það, að hann hafi þurft fyrir atvinnu sakir að flytjast til Y-hrepps um mitt ár 1990 og af þeim ástæðum leigt umrædda íbúð út og jafnframt tekið á leigu íbúðarhúsnæði á Y.

Fram kemur í kvörtun A, að hann telur, að í úrskurði yfirskattanefndar sé ekki sérstaklega tekin afstaða til röksemda hans, þ.e.a.s. skilgreiningar hans á eigin notum íbúðarhúsnæðis í skilningi C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981. Um málavexti sé ekki deilt. Hann hafi verið knúinn til að leita sér atvinnu úti á landi og greiði skatta af leigutekjum vegna íbúðarinnar að X, en geti ekki nýtt til frádráttar greidda leigu vegna húsnæðis á Y. Með úrskurði yfirskattanefndar sé nánast verið að binda hann áttahagafjötrum.

II.

Málavextir eru þeir helstir, að hinn 26. mars 1993 sendi skattstjóri Austurlandsumdæmis þeim A og eiginkonu hans, B, bréf vegna skattframtala þeirra árin 1990, 1991 og 1992, þar sem þau voru meðal annars krafín upplýsinga um húsaleigutekjur af íbúð sinni að X, og í því sambandi til þess vísað, að þau hefðu flutt lögheimili sitt að Y hinn 19. janúar 1990. Þá boðaði skattstjóri í bréfi þessu niðurfellingu vaxtabóta gjaldárin 1991 og 1992 með vísan til C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, er áskildi, að eigandi nýtti húsnæði sitt sjálfur til íbúðar, til að hann gæti átt rétt á vaxtabótum. Í svarbréfi A, dags. 14. apríl 1993, kom fram, að vegna mistaka hefði breyting lögheimilis verið tilgreind 19. janúar 1990 í stað 19. nóvember 1990. Hann hefði byrjað störf hjá Z, Y-hreppi, hinn 12. júní 1990, en kona hans og barn búið að X, til októberloka 1990. Þá gerði hann grein fyrir því, að ættingi konu hans hefði búið í íbúðinni að X árið 1991 og annast rekstur hennar og viðhald. Þá kvað A íbúðina hafa verið keypta til eigin nota og hefði hann búið í henni í tvö ár, þegar honum hefði boðist starf til reynslu hjá Z, Y-hreppi. Hefði hann ekki talið ráðlegt að selja íbúðina að X, fyrr en útséð yrði um framhald búsetu á Austurlandi og lagði í því sambandi áherslu á, að telja bæri íbúðina að X vera til eigin nota í skilningi lagaákvæða um vaxtabætur, þar til ákvörðun yrði tekin um endanlegan flutning til Y. Kvaðst hann hugsanlega ekki hafa flutt austur, ef hann hefði gert sér grein fyrir skattalegum afleiðingum þess.

Hinn 3. maí 1993 ákvarðaði skattstjóri á ný áður álögð opinber gjöld A og eiginkonu hans gjaldárið 1992. Færði hann til tekna reiknaðar húsaleigutekjur af íbúðinni að X, er námu 2,7% af fasteignamatsverði hennar, sbr. 2. másl. 2. mgr. 2. tl. C-liðs 7. gr. laga nr. 75/1981 og skattmat ríkisskattstjóra framtalsárið 1992. Skattstjóri bætti 25% álagi við þá hækkun skattstofna, sem af tekjuhækkun þessari leiddi, sbr. 2. mgr. 106. gr. laga nr. 75/1981. Þá felldi skattstjóri niður áður ákvarðaðar vaxtabætur gjaldárið 1992 á þeim for-

sendum, að það væri skilyrði fyrir vaxtabótum samkvæmt C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, að eigandi nýtti húsnæði sitt sjálfur til íbúðar. Lögheimili samkvæmt skattframtölum 1991 og 1992 væri að Y, en ekki að X.

Endurákvörðun skattstjóra var kærð hinn 23. maí 1993 til hans og hafði kærán að geyma rekstraryfirlit vegna leigutekna af íbúðinni að X, vegna tekjuársins 1991. Með kæruúrskurði, dags. 7. júní 1993, féllst skattstjóri á að byggja á rekstraryfirliti þessu og lækkaði tekjufærðar húsaleigutekjur í samræmi við það.

Af hálfu A og B var kæruúrskurði skattstjóra skotið til yfirskattanefndar með kæru, dags. 2. júlí 1993, og þess krafist, að við áður ákvörðuðum vaxtabótum gjaldárið 1992 yrði ekki hróflað. Gerðar voru athugasemdir við málsmeðferð skattstjóra, einkum því til styrktar, að kærendur hefðu ekki glatað kærurétti út af synjun skattstjóra um vaxtabætur. Efnislega var á það bent, að í 1. mgr. C-liðs 69. gr. laga nr. 75/1981 kæmi ekkert fram um það, að eigandi íbúðarhúsnæðis þyrfti að búa í því allan ársins hring til þess að um eigin not teldist vera að ræða í skilningi lagaákvæðisins. Í athugasemdum með frumvarpi því til breytinga á lögum nr. 75/1981, sem varð að lögum nr. 79/1989 og hafði að geyma ákvæðin um vaxtabætur, kæmi ekkert það fram, sem skotið gæti stoðum undir fyrrgreinda túlkun skattstjóra. Þar kæmu hins vegar fram tengsl vaxtabóta við húsnæðiskerfið, en ekki væri skilyrði fyrir rétti manna í því kerfi, að þeir byggju sjálfir í íbúðarhúsnæði sínu. Var og vís- að til rétttra skýringarkosta á sköttunarheimildum og jafnframt reifað, hvaða kröfur væri raunhæft og sanngjarnt að gera til búsetu fólks í eigin íbúðarhúsnæði og um ráðstöfun slíks húsnæðis, þegar um væri að ræða fjarveru vegna tímabundinnar atvinnu.

Í kærinni var á það bent, að kærendur stæðu ekki í neinu braski með íbúðir. Þvert á móti tækju þau á sig þunga greiðslubyrði til að eignast þessa einu íbúð. Væri íbúðin í eigin notum á þann hátt, að hún væri leigð út og í staðinn hefðu kærendur á leigu aðra íbúð á Y, meðan þau byggju þar.

Hinn 1. febrúar 1994 felldi yfirskattanefnd úrskurð um kæruefnið, úrskurð nr. 122/1994, og hafnaði kröfum kæranda í málinu. Forsendur nefndarinnar fyrir synjuninni eru svohljóðandi í úrskurði þessum:

„Ákvæði um vaxtabætur er að finna í C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Vaxtabætur miðast við fjárhæð vaxtagjalda af lánnum sem tekin hafa verið til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Með eigin notum er í skilningi ákvæðisins átt við að húsnæðið sé nýtt til íbúðar af eiganda þess sjálfum, sbr. lokamálslið 1. tl. 3. mgr. C-liðs framangreindrar lagagreinar. Að því virtu sem fram er komið í málinu, verður eigi talið að kærendur hafi sýnt fram á að tímabundin atvik eða aðrar sérstakar ástæður hafi valdið því að lagaskilyrði þetta var ekki uppfyllt á tekjuárinu 1991. Verður því að hafna kröfu kæranda.“

Rétt er að fram komi, að skv. gögnum málsins synjaði skattstjóri A og B um vaxtabætur gjaldárið 1993, sbr. bréf skattstjóra, dags. 26. júlí 1993, og kæruúrskurð, dags. 3. nóvember 1993, og vísaði til endurákvörðunar, dags. 3. maí 1993, vegna gjaldársins 1992.

III.

Með bréfi, dags. 22. apríl 1994, til formanns yfirskattanefndar, fór ég þess á leit með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að yfirskattanefnd skýrði afstöðu sína til kvörtunar A að því leyti sem nefndin teldi nauðsynlegt til viðbótar því, sem fram kæmi í úrskurði nefndarinnar nr. 122/1994, og léti mér jafnframt í té gögn málsins.

Í svarbréfi formanns yfirskattanefndar, dags. 8. júní 1994, segir svo:

„Hjálagt fylgja gögn kærumálsins í ljósriti. Svo sem fram kemur í úrskurði yfirskattanefndar var niðurstaða í málinu byggð á ákvæði lokamálsliðs 1. tölul. 3. mgr. C-liðs 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Ekki er talin ástæða til frekari greinargerðar af hálfu yfirskattanefndar vegna kvörtunarinnar til viðbótar því sem fram kemur í nefndum úrskurði.“

Með bréfi, dags. 10. júní 1994, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við fyrrgreint bréf formanns yfirskattanefndar.

IV.

1.

Kvörtun A varðar túlkun yfirskattanefndar á því skilyrði C-liðs 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, fyrir vaxtabótum, að íbúðarhúsnæði sé til eigin nota. Hinn umdeildi úrskurður yfirskattanefndar nr. 122 frá 1. febrúar 1994 tekur til gjaldársins 1992.

Þau ákvæði C-liðs 69. gr. laga nr. 75/1981, eins og sá stafliður hljóðaði gjaldárið 1992, sem skipta máli varðandi skilyrði þetta, eru 1. og 3. mgr. stafliðsins. Fyrirnefnda ákvæðið er svohljóðandi:

„Maður, sem skattskyldur er skv. 1. gr. og ber vaxtagjöld af lánum, sem tekin hafa verið vegna kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði til eigin nota, á rétt á sérstökum bótum, vaxtabótum.“

Í 3. mgr. C-liðs 69. gr. laga nr. 75/1981 er tekið fram, að vaxtabætur miðist við fjárhæð vaxtagjalda hjá hverjum framteljanda. Í 1. og 2. tölul. þessarar málsgreinar er skilgreint, hvað teljist vaxtagjöld í þessu sambandi. Þau ákvæði eru svohljóðandi:

„1. Vaxtagjöld, afföll og gengistöp skv. 1., 2. og 4. tölul. 51. gr. að því marki sem þau eru umfram vaxtatekjur skv. 3.–5. tölul. 1. mgr. 8. gr., enda séu gjöld þessi vegna fasteignaveðlána til a.m.k. tveggja ára eða lána við lánastofnanir með sjálfskuldarábyrgð til a.m.k. tveggja ára, enda séu lánin sannanlega notuð til öflunar á íbúðarhúsnæði til eigin nota. Til vaxtagjalda sem verðbætur og gengistöp teljast í þessu sambandi aðeins gjaldfallnar verðbætur og gengistöp á afborganir og vexti. Með eigin notum er átt við að húsnæðið sé nýtt til íbúðar af eiganda þess sjálfum.

2. Vaxtagjöld umfram vaxtatekjur skv. 3.–5. tölul. 1. mgr. 8. gr. vegna annarra lána en um ræðir í 1. tölul., enda er einungis heimilt að telja þau með á næstu fjórum árum talið frá og með kaupári ef um er að ræða kaup á íbúð til eigin nota, sbr. 1. tölul. Sé um nýbyggingu að ræða er heimilt að telja þau með á næstu sjö árum talið frá og með því ári þegar bygging hefst, eða til og með því ári sem húsnæðið er tekið til íbúðar ef það er síðar.“

Áður en ég fjalla sérstaklega um kvörtunarefnið, tel ég rétt að fram komi, á hvern hátt tekið var tillit til þarfa skattaðila vegna öflunar íbúðarhúsnæðis, áður en ákvæði um vaxtabætur voru lögtekin, og þá einkum, hvernig skilyrðum um eigin not íbúðarhúsnæðis var farið. Þá tel ég enn fremur rétt að geta þess, hvaða ráðstafanir löggjafarvaldið hefur gert út af aðstæðum af þeim toga, sem greinir í máli þessu.

2.

Með lögum nr. 7/1980, um breyting á lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, voru gerðar viðamiklar breytingar á lagaákvæðum um skattalega meðferð vaxtatekna og

vaxtagjalda manna utan atvinnurekstrar. Tekin var upp sú meginregla, að vaxtatekjur manna utan atvinnurekstrar kæmu ekki til skattlagningar en vaxtagjöld yrðu almennt ekki frádráttarbær hjá þessum aðilum. Þrátt fyrir þessa meginreglu var tekin upp frádráttarheimild í 1. tl. E-liðs 1. mgr. 30. gr. laga nr. 40/1978, sbr. lög nr. 75/1981, er síðar giltu, er náði til vaxtagjalda vegna öflunar eigin húsnæðis innan ákveðinna marka. Gerðar voru breytingar á frádráttarheimild þessari með 2. gr. laga nr. 2/1981, um breyting á lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og eins með 1. gr. laga nr. 118/1985, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Breytingar þessar vörðudu engin meginatriði, heldur lutu þær fyrst og fremst að frádráttartíma vaxtagjalda af skammtímalánum og gengu í þá átt að lengja hann. Frádráttarheimild þessi var bundin því, að um væri að ræða vaxtagjöld „af skuldum sem sannanlega eru notaðar til öflunar á íbúðarhúsnæði til eigin nota eða endurbóta á því“. Ekki var að finna sérstaka skilgreiningu á því, hvað teljast skyldu eigin not íbúðarhúsnæðis. Í úrskurðarframkvæmd virðist hins vegar ekki hafa verið talið nauðsynlegt, að eigandi íbúðarhúsnæðis þyrfti í öllum tilvikum að búa í því sjálfur til að geta notið frádráttar vaxtagjalda, sbr. t.d. úrskurð ríkisskattaneftndar nr. 173/1982, sem birtur er í úrskurðasafni nefndarinnar.

Með 4. gr. laga nr. 49, 30. mars 1987, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, voru m.a. ákvæði 1. tl. E-liðs 1. mgr. 30. gr. síðarnefndu laganna felld niður. Gengu lög nr. 49/1987 í gildi 1. janúar 1988 og komu til framkvæmda við álagningu tekjuskatts og eignarskatts á árinu 1989 vegna tekna á árinu 1988 og eigna í lok þess árs. Í stað frádráttar vaxtagjalda mæltu lög nr. 49/1987 annars vegar fyrir um greiðslu húsnæðisbóta til þeirra, sem voru að eignast sína fyrstu íbúð, sbr. 11. gr. og ákvæði til bráðabirgða II í lögum þessum, og hins vegar um vaxtaafslátt, sbr. ákvæði til bráðabirgða I í lögum þessum. Með lögum nr. 92 frá 28. desember 1987, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, var bæði ákvæðum um húsnæðisbætur og vaxtaafslátt breytt, sbr. 9. og 14. gr. laga þessara. Með þeim breytingum gengu ákvæði um húsnæðisbætur og vaxtaafslátt í gildi 1. janúar 1988 og komu til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda gjaldárið 1989, að því er hið almenna ákvæði um húsnæðisbætur varðaði í C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, en gjaldárið 1988 að því er tók til vaxtaafsláttar. Með bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 49/1987, sbr. 14. gr. laga nr. 92/1987, var þeim, sem eignuðust íbúðarhúsnæði í fyrsta sinn á árunum 1984–1987, veittur réttur til húsnæðisbóta frá og með álagningarárinu 1988.

Réttur til vaxtaafsláttar var bundinn við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota, sbr. ákvæði til bráðabirgða I í lögum nr. 49/1987, eins og því ákvæði var breytt með 14. gr. laga nr. 92/1987. Í 1. máls. 1. mgr. ákvæðis þessa sagði svo:

„Maður, sem keypt hefur eða hafið byggingu íbúðarhúsnæðis til eigin nota á árinu 1987 eða fyrr og nýtur því ekki húsnæðisbóta samkvæmt lögum þessum, sbr. þó ákvæði til bráðabirgða II, skal eiga rétt á sérstökum skattaafslætti, vaxtaafslætti, í allt að sex ár talið frá og með álagningarárinu 1988 ef hann á þeim árum hefði haft vaxtafrádrátt samkvæmt heimild í 1. tölul. E-liðar 1. mgr. 30. gr., eins og þau ákvæði hljóðuðu fyrir samþykkt laga nr. 49 30. mars 1987.“

Réttur til húsnæðisbóta var og bundinn við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota, sbr. 1. máls. 1. mgr. C-liðs 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 9. gr. laga nr. 92/1987, er hljóðar svo:

„Maður, sem skattskyldur er skv. 1. gr. og kaupir, byggir eða eignast á annan hátt í fyrsta sinn íbúðarhúsnæði til eigin nota, á rétt á sérstökum bótum, húsnæðisbótum.“

Sams konar ákvæði er í 1. máls. 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 76/1988, um húsnæðisbætur.

Ákvæði um húsnæðisbætur og vaxtaafslátt giltu gjaldárin 1988 og 1989. Með laga-breytingum á árinu 1989 var þessu kerfi umbylt og teknar upp vaxtabætur, sem skyldu gilda frá og með álagningarárinu 1990. Með lögum nr. 79, 31. maí 1989, um breyting á lög-um nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, voru sett ákvæði um vaxtabætur, sem skyldu taka við hlutverki húsnæðisbóta og vaxtaafsláttar. Með 1. gr. lag-anna var C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, breytt í þessa veru. Með lögum nr. 117 frá 28. desember 1989, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breyt-ingum, voru m.a. gerðar nokkrar breytingar á hinum nýsettu lagareglum um vaxtabætur. Enn voru gerðar breytingar með 10. gr. laga nr. 111, 29. desember 1992, um breytingar í skattamálum, og 9. gr. laga nr. 122, 27. desember 1993, um breytingar í skattamálum. Síð-arnefnda lagaákvæðið, sem tók gildi 1. janúar 1994 og kemur til framkvæmda við álagngingu gjaldárið 1994, sbr. 14. gr. laga nr. 122/1993, hefur að geyma breytingar á ákvæðum um eigin not íbúðarhúsnæðis. Sú skilgreining á eigin notum, sem var í lokamáls. 1. tl. 3. mgr. C-liðar 69. gr. laganna, er nú felld niður og er engri sérstakri skilgreiningu á þessu lengur til að dreifa. Eigin not íbúðarhúsnæðis eru hins vegar enn skilyrði fyrir vaxtabótum samkvæmt þessum staflíð 69. gr. laga nr. 75/1981, eins og hann er nú orðaður skv. 9. gr. laga nr. 122/1993, og er það skilyrði orðað almennt sem eigin not íbúðarhúsnæðis, þar sem það kemur fyrir í lagatextanum, sbr. 1., 2., 5. og 6. mgr. staflíðsins. Rétt er að geta nýmælis í 1. máls. síðastnefndrar málsgreinar svohljóðandi:

„Réttur til vaxtabóta fellur niður þegar íbúðarhúsnæði telst ekki lengur til eigin nota.“

Þá er þess að geta, að með 7. gr. laga nr. 147, 30. desember 1994, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, voru gerðar nokkrar breytingar á ákvæðum C-liðs 69. gr. síðarnefndu laganna, en ekki varða þær eigin not.

Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 79/1989, sem hafði að geyma þá sérstöku skilgreiningu á eigin notum íbúðarhúsnæðis, sem fyrr getur, er ekki sérstaklega vikið að þessu atriði. Þar kemur hins vegar fram, að tilgangurinn með vaxtabótum var að leysa af hólmi húsnæðisbætur og vaxtaafslátt og að heildarfjárhæð, sem var-íð yrði í því augnamiði, tæki mið af áætluðum kostnaði við húsnæðisbóta- og vaxtaafslátt-arkerfið og áætlaða vaxtaniðurgreiðslu í húsnæðislánakerfi. Í almennum athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 117/1989, var áréttað, að hugsunin á bak við vaxtabótakerfið væri í meginatriðum sú sama og í vaxtaafsláttar- og húsnæðisbótakerf-inu, þ.e. að létta undir með húsbyggjendum og íbúðarkaupendum með einhvers konar endurgreiðslu í gegnum skattkerfið (Alpt. 1988–1989, A-deild, bls. 2521–2522). Í athuga-semndum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 122/1993, og hafði meðal annars að geyma breytingar á ákvæðum um vaxtabætur, þ. á m. niðurfellingu sérstakrar skilgreiningar á eigin notum íbúðarhúsnæðis, er engin skýring gefin á brottfalli þess atriðis. (Alpt. 1993, A-deild, bls. 1521.)

3.

Aðstæður á borð við þær, sem í kvörtun A greinir, eru ekki aðeins fallnar til að verða tilefni ágreinings um rétt til vaxtabóta. Þær leiða einnig til þess, að viðkomandi gjaldandi verður skattlagður af leigutekjum vegna útleigu íbúðarhúsnæðis síns, sbr. 1. mgr. 2. tl. C-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, án þess að hafa getað dregið frá greidda leigu vegna þess íbúðarhúsnæðis, sem hann hefur haft til afnota í staðinn, en frádráttur helmings greiddrar húsaleigu vegna leigu á íbúðarhúsnæði til eigin nota, sem var í

3. tl. E-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, var felldur brott með 4. gr. laga nr. 49/1987, um breyting á fyrrnefndum lögum.

Að skattlagningu leigutekna án frádráttar leigugjalda víkur A í kvörtun sinni. Úr vandkvæðum af þessu tagi var leyst með lögum nr. 57, 13. maí 1994, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Með 1. gr. laga þessara var aukið málsgrein við 30. gr. laga nr. 75/1981 svohljóðandi:

„Hafi maður leigutekjur af íbúðarhúsnæði, án þess að það teljist vera atvinnurekstur eða sjálfstæð starfsemi, er honum heimilt í stað beins kostnaðar skv. 2. mgr. að draga frá þeim tekjum húsaleigugjöld af íbúðarhúsnæði til eigin nota. Frádráttur þessi leyfist eingöngu til frádráttar leigutekjum af íbúðarhúsnæði sem ætlað er til eigin nota en er tímabundið til útleigu.“

Þessi frádráttarheimild kemur til framkvæmda gjaldárið 1995 vegna tekna ársins 1994, sbr. 2. gr. laga nr. 57/1994.

Í athugasemdum, er fylgdu frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 57/1994, segir meðal annars svo:

„Oft háttar svo til að menn þurfa að flytja milli byggðarlaga eða landshluta, t.d. vegna tímabundinna starfa eða náms. Við slíkar aðstæður getur verið verulega íþyngjandi fyrir íbúðareigendur að vera knúin til þess af skattalegum ástæðum að selja eigin íbúð í heimabyggð og tryggja sér með kaupum húsnæði á þeim stað sem flutt er til. Dæmi eru um það að einstaklingar, sem þannig flytjast tímabundið milli landshluta, greiði mun hærri leigugjöld fyrir íbúð en sem nemur leigutekjum af eigin húsnæði í heimabyggð. eru þeim þó í slíku tilfelli reiknaðar leigutekjur til skattlagningar. Sprettur af þessu bagaleg mismunun eftir búsetu.“ (Alpt. 1993–1994, A-deild, bls. 534.)

Þá þykir mér rétt að geta þingmannafrumvarps, sem lagt var fram á 117. löggjafarþingi 1993 og gerði ráð fyrir, að síðasti málsliður 1. tölul. 3. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981 orðaðist svo:

„Vaxtagjöld af lánum annarra íbúða, sem framteljandi kann að eiga, mynda ekki stofn til vaxtabóta.“

Í athugasemdum, er fylgdu frumvarpinu, (sjá Alpt. 1993, A-deild, bls. 996), kom fram, að tilgangurinn með þessu lagafrumvarpi var sá, að „íbúðareigendur geti fengið vaxtabætur þótt þeir búi ekki í þeirri íbúð um einhvern tíma sem keypt var til eigin nota og jafnframt kveðið skýrt á um að vaxtabætur eru aðeins greiddar með einni íbúð, þeirri sem ætluð er til eigin nota“. Í athugasemdunum er og vikið að skilgreiningu þeirri á eigin notum, sem var í 3. másl. 1. tölul. 3. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. IV.1. hér að framan, og felld var niður með 9. gr. laga nr. 122/1993, og tekið fram, að sú skilgreining hafi það í för með sér, að íbúðareigandi missi vaxtabætur þann tíma, sem hann af einhverjum ástæðum dvelst ekki í íbúðinni, en til þess geti legið ýmsar ástæður, svo sem atvinna í öðru byggðarlagi, nám eða fjarvera vegna veikinda. Telji flutningsmaður ekki rétt, að íbúðareigandi glati rétti til vaxtabóta við það eitt að búa ekki sjálfur í íbúðinni hvort heldur það sé um lengri eða skemmri tíma. Frumvarp þetta varð ekki að lögum.

V.

Eins og fram hefur komið, festu A og B kaup á íbúð að X á árinu 1988 og bjuggu þar næstu misserin. Ekki er önnur íbúð í eigu þeirra. Hinn 12. júní 1990 hóf A störf hjá Z, Y-hreppi, samkvæmt tímabundnum ráðningarsamningi til eins árs, sbr. vottorð fyrirtækisins,

dags. 30. júní 1993, en að því tímabili liðnu samkvæmt almennum ráðningarkjörum. Fram hefur komið af A hálfu, að tildrögin hafi verið, að hann missti atvinnu sína í X. Í októbermánuði 1990 fluttist fjölskylda A til Y og eftir það bjó enginn úr fjölskyldu hans í íbúðinni að X. B hóf störf hinn 10. nóvember 1990 hjá P, Y-hreppi, sbr. staðfestingu . . ., dags. 2. apríl 1993. Lögheimili fjölskyldunnar var skráð á Y frá 19. nóvember 1990 samkvæmt yfirlýsingu Y-hrepps frá 2. júlí 1993.

Ljóst er af því, sem rakið er í kafla IV.2 hér að framan, að það hefur verið lagaskilyrði fyrir skattalegum hagsbótum til handa þeim, sem afla sér íbúðarhúsnæðis hvort heldur með kaupum eða byggingu, að viðkomandi húsnæði sé til eigin nota. Hefur þetta skilyrði haldist, þótt ýmsar breytingar hafi orðið á tilhögun þess stuðnings, sem skattalöggjöf á hverjum tíma veitir þessum hópi skattþegna. Er svo enn í kerfi vaxtabóta, eins og það er nú úr garði gert eftir þær breytingar á C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, sem gerðar voru með 9. gr. laga nr. 122/1993 og 7. gr. laga nr. 147/1994. Ég tel tilgang löggjafarvaldsins að því leyti til alveg skýran, að ætlunin er og hefur verið að styðja menn við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Þennan megintilgang verður að hafa í huga, þegar leysa þarf úr álítaefnum um rétt manna til þessa stuðnings, sem nú felst í vaxtabótum.

Kvörtunarefnið í máli þessu varðar framangreint lagaskilyrði um eigin not íbúðarhúsnæðis. Það skilyrði er ekki fast afmarkað og getur því komið til ágreinings um það, hvernig beri að túlka þetta skilyrði. Eðli málsins samkvæmt er vandkvæðum bundið að setja því skýr mörk. Ég tel mikilvægt, að skilyrði þetta sé túlkað í samræmi við framangreindan megintilgang löggjafans og á þann hátt, að jafnræðis sé fyllilega gætt. Almennt orðað skilyrði um öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota felur ekki í sér að eigandi þurfi ævinlega að búa sjálfur í húsnæðinu. Eins og áður hefur fram komið, sbr. kafla IV.2 hér að framan, var skilgreining á eigin notum íbúðarhúsnæðis sérstaklega orðuð í 3. másl. 1. tölul. 3. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981 við lögtöku vaxtabótakerfis, uns þessi sérstaka skilgreining var felld brott með 9. gr. laga nr. 122/1993. Ákvæði þetta bókstaflega skilið getur að mínum dómi leitt til óeðlilegrar niðurstöðu í ýmsum tilfellum, sem færi í bága við megintilgang löggjafans með vaxtabótum og skýringu lagaskilyrða um eigin not að öðru leyti, eins og þau eru framsett í C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981. Ég tel óhjákvæmilegt að gera ráð fyrir, að sérstakar, tímabundnar aðstæður, svo sem nám, veikindi eða atvinnuþarfir, er valdi því, að eigandi íbúðarhúsnæðis getur ekki sjálfur nýtt það til íbúðar, leiði ekki til þess, að hann missi rétt til vaxtabóta á þeim grundvelli, að lagaskilyrði um eigin not sé ekki uppfyllt. Á þessa lund munu lagaskilyrði um eigin not íbúðarhúsnæðis hafa verið skilin í úrskurðaframkvæmd, áður en lagaákvæði um vaxtabætur tóku gildi. Eins og fyrr greinir, hefur sérstök skilgreining á eigin notum nú verið felld úr lögum og gilti hún því aðeins í tiltölulega skamman tíma. Tel ég það út af fyrir sig styðja, að þessi sérstaka skilgreining hafi ekki þýtt neina umtalsverða breytingu á túlkun þessa lagaskilyrðis frá því, sem áður var. Af úrskurði yfirséttanefndar nr. 122/1994 í máli A og B verður og ráðið, að nefndin geri ráð fyrir, að aðstæður af því tagi, sem fyrr eru nefndar, þurfi ekki ævinlega að valda gjaldendum missi vaxtabóta.

Sýnt er, að slík túlkun á lagaskilyrðum um eigin not íbúðarhúsnæðis, sem hér hefur verið fjallað um, kallar á það, að nægjanlega sé afmarkað, við hvaða aðstæður þeir íbúðar-eigendur, sem ekki búa sjálfir í íbúðum sínum, geti notið vaxtabóta, þannig að í framkvæmd verði tryggt, að jafnræðis sé gætt. Upplýst er, hvernig atvikum í máli A er farið. Af hans hálfu hefur verið lögð sérstök áhersla á það, að um tímabundna dvöl eystra sé að ræða vegna atvinnuþarfa. Fyrir liggur, að í byrjun var A ráðinn þar til starfa samkvæmt tímabundnum ráðningarsamningi, er rann út á því tekjuári, sem á reyndi í hinum umdeilda úrskurði yfirséttanefndar. Í úrskurðinum kemur hins vegar ekki skýrt fram, á hverju yfirséttanefnd byggir synjun sína um vaxtabætur. Segir svo einungis um þetta í úrskurðinum:

„Að því virtu sem fram er komið í málinu verður eigi talið að kærendur hafi sýnt fram á að tímabundin atvik eða aðrar sérstakar ástæður hafi valdið því að lagaskilyrði þetta var ekki uppfyllt á tekjuárinu 1991.“

Í kvörtun A er sérstaklega fundið að því, að yfirkattanevnd hafi ekki tekið afstöðu til röksemda í kæru hans, dags. 2. júlí 1993, varðandi skilning á eigin notum íbúðarhúsnæðis.

Um rökstuðning úrskurða yfirkattanevndar segir svo í 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirkattanevnd:

„Úrskurðir yfirkattanevndar skulu ítarlega rökstuddir þannig að í forsendum þeirra komi skýrt fram á hvaða málsástæðum, kæruefnum og skattheimildum sé byggt.“

Samkvæmt þessu er yfirkattanevnd skylt að rökstyðja úrskurði sína, sem er í samræmi við þá meginreglu stjórnslulaga nr. 37/1993, að úrskurðum í kærumálum skuli ávallt fylgja rökstuðningur, sbr. 4. mgr. 21. gr. og 4. tl. 31. gr. laganna. Gerir 13. gr. laga nr. 30/1992 strangari kröfur til efnis rökstuðnings en 22. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Eins og málefnið var farið og miðað við, að samkvæmt úrskurðinum hefur nefndin ekki lagt þann skilning í lagaskilyrði það, sem á reyndi, að eigandi íbúðarhúsnæðis yrði ávallt að búa sjálfur í því, sem ég tel út af fyrir sig rétta afstöðu, var brýnt, að fram kæmi nánar í rökstuðningi nefndarinnar, hvernig hún skýrði lagaskilyrðið og hvaða atvik réðu niðurstöðunni í máli A og B, sbr. nú 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Þar sem þetta lagaskilyrði er í eðli sínu matskennt, hljóta úrskurðir yfirkattanevndar sökum forðæmisgildis síns að vega þungt og er viðbúið að ekki skapist nægilegt samræmi í framkvæmd og hætta á, að jafnræðis verði ekki gætt, komi ekki glögg fram í rökstuðningi, hvað ráðið hefur niðurstöðu máls hjá yfirkattanevnd. Í máli A og B var því nauðsynlegt, að fram kæmi, hver réttarstaðan væri í þeim tilvikum, þegar íbúðareigandi getur ekki búið sjálfur í húsnæði sínu vegna fjarveru vegna atvinnu og hvað það nánar var, sem leiddi til þess, að þau voru talin hafa misst rétt sinn til vaxtabóta.

Með vísan til þess, sem ég hef hér að framan rakið, tel ég ástæðu til að beina því til yfirkattanevndar, að hún endurupptaki mál A og B, komi fram ósk um það frá þeim.

VI.

Niðurstaða álits míns, dags. 14. febrúar 1995, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að rökstuðningur úrskurðar yfirkattanevndar nr. 122/1994 í máli A og B uppfylli ekki skilyrði 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirkattanevnd, sbr. 22. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, þar sem ekki kemur nægjanlega skýrt fram, á hverju yfirkattanevnd byggði ákvörðun sína að synja honum um vaxtabætur. Það eru því tilmæli mín, að yfirkattanevnd taki málið upp að nýju, komi fram ósk um það frá A, og kveði upp nýjan úrskurð, sem rökstuddur verði í samræmi við 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirkattanevnd, sbr. 22. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.“

VII.

Hinn 10. mars 1995, lögðu A og B á ný fram kæru til yfirkattanevndar, mál nr. 158/1995. Hinn 6. júlí 1995 leituðu A og B á ný til mín þar sem ekki hafði verið úrskurðað í máli þeirra. Í framhaldi af því ritaði ég yfirkattanevnd bréf, og óskaði eftir upplýsingum um hvað liði afgreiðslu málsins. Hinn 5. desember 1995 barst mér svar yfirkattanevndar, þar sem fram kom að úrskurðað hefði verið í máli þeirra A og B hinn 13. október 1995 og

úrskurðurinn póstlagður til þeirra hinn 17. nóvember 1995. Fallist var á greiðslu vaxtabóta fyrir árið 1992.

18.7. Tekjuskattur. Frádráttur húsnæðiskostnaðar á móti tekjufærðum námsstyrk. Rökstuðningur úrskurða yfirs kattanevndar. Stjórn sýslukæra. Sakarforræði í kærumálum. (Mál nr. 1048/1994)

A fékk námsstyrk til framhaldsnáms í Kanada. Kvartaði A yfir úrskurði yfirs kattanevndar, þar sem því var synjað að draga húsaleigukostnað í Kanada frá tekjufærðum námsstyrknum, en fallist á að skólagjöld kæmu til frádráttar tekjum þessum. Í tilefni af málskoti A til yfirs kattanevndar hafði ríkisskattstjóri fallist á kröfu A, um báða frádráttarliði. Í rökstuðningi yfirs kattanevndar sagði hins vegar, að húsnæðiskostnaður gæti ekki komið til álita í þessu sambandi.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt 13. gr. laga nr. 30/1992 bæri yfirs kattanevnd að rökstyðja úrskurði sína, en ákvæði þetta gerði stangari kröfur til efnis rökstuðnings en ákvæði 22. gr. stjórn sýslulaga. Tók umboðsmaður fram, að yfirs kattanevnd hefði átt að gera sérstaka grein fyrir því, ef hún taldi að önnur réttarheimild en 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 leiddi til fenginnar niðurstöðu, eða hún stafaði af sérstakri lögskýringu. Þá hefði átt að gera grein fyrir því, ef niðurstaðan væri að einhverju leyti byggð á mati og um leið þeim meginsjónarmiðum sem réðu við það mat, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórn sýslulaga.

Umboðsmaður rakti frádráttarheimild 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 og skýringarkosti á hugtakinu „beinn kostnaður“ samkvæmt því ákvæði. Taldi hann nauðsynlegt við skýringu á beinum kostnaði á móti tekjufærðum námsstyrk að líta til frádráttarbærni námskostnaðar við ákvörðun tekjuskatts – og útsvarstofna nú og fyrr, þ. á m. hvort og að hve miklu leyti tekið hefði verið tillit til húsnæðiskostnaðar í slíkum frádráttarreglum. Rakti umboðsmaður það efni. Taldi umboðsmaður óyggjandi að tillit hefði verið tekið til húsnæðiskostnaðar vegna náms á ýmsan hátt við ákvörðun skattstofna og svo væri enn gert í verulegum mæli. Taka yrði mið af þessu þegar skilgreina ætti kostnaðarliði vegna náms í skilningi 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Sú ákvörðun yfirs kattanevndar að synja um frádrátt húsaleigukostnaðar á móti námsstyrk á þeim forsendum að slíkur kostnaður væri ævinlega ófrádráttarbær sem persónulegur kostnaður var að dómi umboðsmanns of fortakslaus og fengi ekki staðist. Hins vegar taldi umboðsmaður ekki að yfirs kattanevnd hefði farið á svig við verklagsreglur ríkisskattstjóra, svo sem A hélt fram.

Að því er laut að sakarforræði aðila í kærumálum fyrir yfirs kattanevnd, tók umboðsmaður það fram að almennt giltu reglur um sakarforræði ekki í skattamálum þar sem um reglur opinbers réttar væri að ræða. Eins og hlutverki ríkisskattstjóra væri farið að lögum yrði hins vegar að telja að kröfugerð embættisins hefði verulegt vægi í málum fyrir nefndinni, ef hún væri byggð á lögætum grundvelli og að öðru leyti annmarkalaus. Enda þótt kröfugerð ríkisskattstjóra gæti ekki ein ráðið niðurstöðu í máli yrði þó að gera ráð fyrir að hún skerpti kröfur til rökstuðnings yfirs kattanevndar fyrir gagnstæðri niðurstöðu.

Niðurstaða umboðsmanns var, að úrskurður yfirs kattanevndar í máli A hefði hvorki uppfyllt kröfur um rökstuðning, né verið byggður á réttum lagagrundvelli, með tilliti til skýringar á þeirri frádráttarheimild sem á reyndi. Hins vegar tók umboðsmaður ekki afstöðu til þess, hvort A bæri réttur til hins umdeilda frádráttar.

Beindi umboðsmaður þeim filmælum til nefndarinnar að endurupptaka málið, ef A færi fram á það, og leysa úr því, í samræmi við þau sjónarmið sem rakin voru í álitinu.

I.

Hinn 8. mars 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir úrskurði yfirsattanefndar nr. 75/1994 í máli hennar vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1993, en úrskurður þessi var kveðinn upp 18. janúar 1994.

Kvörtunarefnið er nánar tiltekið sú ákvörðun yfirsattanefndar í úrskurði þessum, að synja um frádrátt húsnæðiskostnaðar í Vancouver í Kanada, að fjárhæð kr. 146.508,-, á móti tekjufærðum námsstyrk frá [X] Fellowship, að fjárhæð kr. 172.440,-, en það var sá hluti styrkfjárhæðar frá þessum aðila, sem færður var styrkþega, A, til tekna í skattframtali árið 1993. Með fyrrgreindum úrskurði heimilaði yfirsattanefnd frádrátt skólagjalda kr. 32.372,- á móti nefndri styrkfjárhæð á grundvelli 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, en kvað húsnæðiskostnað ekki geta komið til álita í þessu sambandi.

Af hálfu A er á það bent, að með umræddri styrkveitingu hefði verið ætlunin að auðvelda henni að stunda framhaldsnám í sérgrein sinni, hjúkrunarfræði. Hún hefði horfið til námsins og uppfyllt skilyrði fyrir styrknum, sem þá hefði komið til útborgunar og meðal annars gengið til greiðslu á skólagjöldum og húsaleigu. Styrkurinn væri skattskyldar tekjur samkvæmt 2. tl. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981 og væri því ekki andmælt. Eftir skýrum orðum 2. mgr. 30. gr. sömu laga bæri henni hins vegar umræddur húsaleigukostnaður til frádráttar styrkfjárhæð, áður en opinber gjöld væru ákveðin. Auk orðalags síðastnefnds ákvæðis styddu lögskýringargögn það sjónarmið, sbr. og tilvísun ákvæðisins til 1. mgr. 1. tl. 31. gr. laga nr. 75/1981, sem fjallar um rekstrarkostnað. Óefað teldist húsnæðiskostnaðurinn rekstrarkostnaður, ef hann væri í tengslum við rekstur, enda væri námskostnaður, sem rekstraraðili stæði straum af, frádráttarbær rekstrarkostnaður. Þá telur A, að með ákvörðun sinni hafi yfirsattanefnd vikið frá fjölmörgum fordæmisúrskurðum ríkissattanefndar í hliðstæðum málum svo og vikið til hliðar verklagsreglum ríkissattstjóra, er meðal annars komi fram í bréfi 8. september 1989 til allra skattstjóra. Ennfremur hafi nefndin litið framhjá kröfugerð ríkissattstjóra fyrir hönd gjaldkrefjenda í málinu, sem fallist hafi á kröfu hennar. Þannig hafi enginn ágreiningur verið milli málsaðila, en yfirsattanefnd beri að lögum aðeins að úrskurða um ágreiningsefni.

II.

Málavextir eru þeir, að A lagði fram kæru við skattstjóra 12. ágúst 1993 út af álagningu opinberra gjalda gjaldárið 1993. Ástæða kærunnar var sú, að veigamikil mistök hefðu orðið við gerð skattframtals hennar árið 1993. Þar höfðu verið tekjufærðir námsstyrkir frá tveimur aðilum, annars vegar námsstyrkur frá [X] Fellowship, að fjárhæð kr. 459.840,- og hins vegar styrkur frá Rannsóknarsjóði Háskólans á Akureyri, að fjárhæð kr. 500.000,-. Varðandi fyrri styrkinn kom fram í kærinni, að hann hefði verið veittur til framhaldsnáms í Kanada og ætlaður til nota á fyrsta ári í framhaldsnámi, þ.e.a.s. fyrir fyrstu þrjár annir skólans, sem stóðu yfir september–desember 1992, janúar–apríl 1993 og maí–ágúst 1993. Af styrknum hefðu 3.000,- bandaríkjadalir verið veittir fyrir fyrsta tímabilið eða kr. 172.440,- og hefði því einungis átt að telja þá fjárhæð til tekna á skattframtali árið 1993, en eftirstöðvarnar kr. 287.400,- ættu að tekjufærast á skattframtali árið 1994. Í kærinni var tekið fram, að styrkurinn frá Rannsóknarsjóði Háskólans á Akureyri kr. 500.000,- hefði verið veittur vegna rannsóknar, sem unnið hefði verið að á árunum 1991–1992. Þeirri rannsókn hefði fylgt ýmiss kostnaður, sem ekki hefði verið tekið tillit til í framtalinu. Samkvæmt fylgiskjali með kærinni nam kostnaður þessi kr. 213.895,-. Samkvæmt þessu var farið fram á það í kærinni, að til tekna kæmu kr. 286.105,- en ekki kr. 500.000,-.

Með bréfi, dags. 28. september 1993, óskaði skattstjóri eftir frekari skýringum á fyrrgreindum kostnaði vegna rannsókna, þ. á m. sérstaklega ferðakostnaði til Vancouver vegna úrvinnslu gagna. Í svarbréfi sínu, dags. 4. október 1993, gerði A frekari grein fyrir umræddri rannsókn og einstökum kostnaðarliðum vegna hennar. Að svo búnu felldi skattstjóri kæruúrskurð í málinu 11. október 1993. Á móti rannsóknarstyrknum kr. 500.000,- frá Rannsóknarsjóði Háskólans á Akureyri leyfði skattstjóri til frádráttar kostnað samtals að fjárhæð kr. 84.410,-, þ.e. vegna gjaldfærðra tækja, símkostnaðar o.fl. Þá féllst skattstjóri á þá kröfu A, að af námsstyrknum frá [X] Fellowship kæmu kr. 172.440,- til tekna á skattframtali árið 1993. Til frádráttar frá þessum hluta styrkfjárhæðarinnar leyfði skattstjóri helming reikningsfjárhæðar ferðakostnaðar til Vancouver eða kr. 55.448,- en reikningsfjárhæð tók einnig til ferðar B. Af fyrri styrknum komu þannig til tekna á framtali árið 1993 kr. 415.590,-, en af hinum síðarnefnda kr. 116.992,-, eða samtals til tekna vegna styrkja þessara kr. 532.582,-.

Af hálfu A var kæruúrskurði skattstjóra skotið til yfirsattanefndar með kæru, dags. 9. nóvember 1993. Var tilefni kærunnar, að A taldi sér bera frekari frádráttur vegna kostnaðar á móti tekjufærðum hluta námsstyrksins frá [X] Fellowship, en láðst hefði að gera grein fyrir þessum kostnaði við meðferð málsins hjá skattstjóra. Var þar um að ræða skólagjald kr. 32.372,- og greidda húsaleigu í Vancouver fyrir september–desember 1992, samtals að fjárhæð kr. 146.508,-. Samkvæmt þessu taldi A, að til viðbótar ferðakostnaði kr. 55.448,-, sem skattstjóri hafði heimilað til frádráttar á móti tekjufærðum hluta námsstyrks frá [X] Fellowship, að fjárhæð kr. 172.440,-, ætti að koma kostnaður samtals að fjárhæð kr. 178.880,-, þannig að tekjufærsla námsstyrksins á skattframtali árið 1993 félli alveg niður. Um frádráttarheimild var skírskotað til lokamálsgreinar 30. gr. laga nr. 75/1981.

Í málinu gerði ríkisskattstjóri með bréfi, dags. 30. desember 1993, svofellda kröfu, sbr. 3. mgr. 3. gr., 6. gr. og 4. mgr. 7. gr. laga nr. 30/1992, um yfirsattanefnd:

„Að virtum öllum atvikum og með hliðsjón af fram komnum skýringum er fallist á kröfu kæranda.“

Hinn 18. janúar 1994 felldi yfirsattanefnd úrskurð sinn í máli A, úrskurð nr. 75/1994. Féllst nefndin á frádrátt frá námsstyrk vegna skólagjalda kr. 32.372,-, en synjaði um frádrátt húsaleigu kr. 146.508,-. Forsendur nefndarinnar eru svohljóðandi í úrskurðinum:

„Námsstyrkir þeir er í málinu greinir teljast til skattskyldra tekna samkvæmt 2. tl. A-liðs 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Í málinu er aðeins ágreiningur um frádrátt á móti námsstyrk frá [X] Fellowship. Er þess krafist að til frádráttar komi annars vegna skólagjald 32.372 kr. og hins vegar húsaleiga 146.508 kr. Fallist er á að skólagjald komi til frádráttar hinum fengna styrk, sbr. 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, en húsnæðiskostnaður getur ekki komið til álita í þessu sambandi. Tekjuskatts- og útsvarsstofn kæranda lækkar því um 32.372 kr.“

III.

Með bréfi, dags. 29. mars 1994, fór ég fram á það við yfirsattanefnd, að nefndin léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, að því leyti sem nefndin teldi nauðsynlegt til viðbótar því, sem fram kæmi í úrskurði hennar nr. 75/1994, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Í svarbréfi formanns yfirsattanefndar, dags. 8. júní 1994, segir svo:

„Kvörtunin lýtur að því að yfirsattanefnd féllst ekki á að húsaleigukostnaður [A] vegna dvalar í Vancouver í Kanada kæmi til frádráttar fengnum námsstyrk. Þótt það komi ekki svo skýrt fram sem skyldi í úrskurði yfirsattanefndar, byggist niður-

staðan á þeirri grundvallarreglu sem talin er felast í 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, að persónulegur kostnaður verði ekki færður til frádráttar eftir því ákvæði, sbr. tilvísun ákvæðisins til 1. mgr. 1. tölul. 31. gr. laganna, þar sem fjallað er um frádrátt rekstrarkostnaðar. Verður ekki séð að niðurstaðan fari í bága við „fjölmargra fordæmisúrskurði“, eins og segir í kvörtun [A], en raunar er þess að engu getið í kvörtuninni hvaða úrskurðir hér eru hafðir í huga. Yfirskattanefnd er ekki bundin af verklagsreglum ríkisskattstjóra, sbr. 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, eða skýringum og túlkun þess embættis á skattalögum. Hins vegar kemur sama meginregla og réði niðurstöðu yfirskattanefndar fram í niðurlagi bréfs ríkisskattstjóra, dags. 8. september 1989, sem vikið er að í kvörtun. Vegna þess sem fram kemur í kvörtun um kröfugerð ríkisskattstjóra, sem hann setti fram í málinu, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 30/1992, skal tekið fram að ekki verður litið svo á að ríkisskattstjóri hafi með kröfugerð sinni ráðstafað viðkomandi sakarefni þannig að yfirskattanefnd hafi verið bundin af því.“

Með bréfi, dags. 10. júní 1994, gaf ég A kost á að gera þær athugasemdir við svör formanns yfirskattanefndar, sem hún teldi ástæðu til.

Með bréfi, dags. 23. júní 1994, gerði A grein fyrir þeim athugasemdum, sem hún hafði fram að færa. Kemur þar fram, að kvörtunin lúti einvörðungu að lagatúlkun yfirskattanefndar. Áréttar A, að námsstyrknum hafi meðal annars verið ætlað að standa straum af húsaleigukostnaði, enda hefði hún að öðrum kosti ekki haft tök á því af fjárhagsástæðum að sækja námskeiðið í Vancouver í Kanada, þar sem hún hefði þurft að halda heimili sitt hér á landi, meðan á dvölinni vestra stóð. A ítrekar þau sjónarmið, að útgjöld vegna námskeiðsins hefðu talist frádráttarbær rekstrarkostnaður samkvæmt 1. tl. 31. gr. laga nr. 75/1981 hjá rekstraraðila, hefði námskeiðið verið sótt á vegum slíks aðila og sá greitt ferðakostnað og dagpeninga. Frádráttur hjá henni hefði þá ráðist af ákvæðum 1. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 og hefði sá frádráttur orðið mun hærri en hinn umdeildi hús-næðiskostnaður. A tilgreinir í bréfi sínu allmarga úrskurði ríkisskattanefndar til stuðnings þeirri staðhæfingu sinni, að hinn umdeildi úrskurður yfirskattanefndar brjóti í bága við fjölmarga fordæmisúrskurði. Þá áréttar A þau sjónarmið sín, að verklagsreglur ríkisskattstjóra, sem komi fram í bréfi þess embættis frá 8. september 1989, styðji kröfu hennar og jafnframt, að yfirskattanefnd hafi borið að taka kröfuna til greina, þar sem ríkisskattstjóri hafi fallist á kröfuna, sbr. forræði málsaðila á málsefninu.

IV.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 10. mars 1995, segir:

„Kvörtun A varðar synjun yfirskattanefndar í úrskurði nr. 75/1994 á frádrætti greiddrar húsaleigu í Kanada, meðan á námi hennar þar stóð, á móti námsstyrk, sem henni var veittur til þessa náms. Áður en ég tek kvörtunarefni þetta til meðferðar, tel ég ástæðu til að fjalla um rökstuðning í þessum úrskurði yfirskattanefndar, þótt kvörtunin beinist út af fyrir sig ekki að þeim þætti.

IV.1

Krafa A í kærnu hennar til yfirskattanefndar, dags. 9. nóvember 1993, varðaði frekari frádrátt kostnaðar á móti námsstyrk frá [X] Fellowship en áður hafði verið heimilaður, þ.e.a.s. frádrátt skólagjalda og húsaleigu. Lagði hún fram gögn um þessa kostnaðarliði með kærnu sinni. Í úrskurði sínum nr. 75/1994 féllst yfirskattanefnd á, að fyrri liðurinn kæmi til frádráttar, en synjaði um frádrátt húsaleigukostnaðar á þeim forsendum að „ . . . hús-næðiskostnaður getur ekki komið til álita í þessu sambandi“.

Um rökstuðning úrskurða yfirskattanefndar segir svo í 13. gr. laga nr. 30/1992, um

yfyrskattanevnd: „Úrskurðir yfyrskattanevndar skulu ítarlega rökstuddir þannig að í forsendum þeirra komi skýrt fram á hvaða málsástæðum, kæruefnum og skattheimildum sé byggt.“ Samkvæmt þessu er yfyrskattanevnd skylt að rökstyðja úrskurði sína, sem er í samræmi við þá meginreglu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, að úrskurðum í kærumálum skuli ávallt fylgja rökstuðningur, sbr. 4. mgr. 21. gr. og 4. tl. 31. gr. laganna. Í úrskurði yfyrskattanevndar er hin umdeilda synjun einungis studd þeim rökum, að húsaleigukostnaður geti ekki komið til álita til frádráttar á grundvelli 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Eins og raunar kemur fram í svarbréfi formanns yfyrskattanevndar til mín, dags. 8. júní 1994, er rökstuðningur úrskurðarins ekki fullnægjandi. Tel ég skorta á, að úrskurðurinn uppfylli kröfur 13. gr. laga nr. 30/1992 um efnis rökstuðnings. Gerir lagagrein þessi strangari kröfur til efnis rökstuðnings en 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Ekki verður ráðið af úrskurðinum, hvers vegna niðurstaðan varð sú, sem raun ber vitni. Ég tek þó fram, að gera varð sérstaka grein fyrir því, ef nefndin taldi, að einhver önnur réttarheimild en 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 leiddi til synjunarinnar eða ef niðurstaðan stafaði af sérstakri lögskýringu. Ef niðurstaðan var að einhverju leyti byggð á mati, sem hugsanlegt var, bar að gera grein fyrir þeim meginsjónarmiðum, sem réðu við það mat, sbr. nú 1. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

IV.2.

Eins og komið hefur fram, stundaði A framhaldsnám í sérgrein sinni, hjúkrunarfræði, í Vancouver í Kanada 1992–1993. Hluti styrksins frá [X] Fellowship vegna þessa náms var tekjufærður á framtali hennar árið 1993. Til frádráttar á móti þessum hluta styrksins heimilaði skattstjóri ferðakostnað og yfyrskattanevnd tók til greina frádrátt vegna skólagjalda, en synjaði hins vegar um frádrátt vegna húsnæðiskostnaðar. Sá kostnaður er greidd húsaleiga A í Vancouver vegna tímabils fyrstu annar náms hennar þar vestra, þ.e. september til desember 1992.

Ekki var um það ágreiningur við meðferð máls A, að námsstyrkur sá, sem í málinu greinir, væri skattskyldar tekjur samkvæmt 2. tl. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981 og að frádráttur kostnaðar á móti styrknum gæti eingöngu byggst á 2. mgr. 30. gr. laga þessara. Kvörtunarefnið varðar hins vegar túlkun á frádráttarheimild þessari með tilliti til þess húsnæðiskostnaðar, sem um ræðir í málinu. Frádráttarheimildin felst efnislega í 1. og 2. málsl. 2. mgr. síðastnefndrar lagagreinar og er svohljóðandi:

„Hafi maður beinan kostnað við öflun annarra tekna en tekna skv. 1. tl. A-liðs 1. mgr. 7. gr., án þess að hún verði talin falla undir atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, skulu ákvæði 1. mgr. 1. tl. 31. gr. samt sem áður gilda um slíkan kostnað eftir því sem við á, þó ekki ákvæðin um vexti af skuldum, afföll, gengistöp og fyrningu eigna. Kostnaður þessi leyfist eingöngu til frádráttar sams konar tekjum og hann gekk til öflunar á, og má frádráttur hvers árs aldrei nema hærri fjárhæð en sem nemur þeim tekjum sem hann leyfist til frádráttar.“

Ákvæði þetta var tekið í lög með k-lið 14. gr. laga nr. 7/1980, um breyting á lögum nr. 40 18. maí 1978, um tekjuskatt og eignarskatt. Hvorki í athugasemdum með frumvarpi því, er varð að fyrrgreindum lögum nr. 7/1980 og lagt var fyrir 102. lögjafarþing, né í nefndarálit fjárhags- og viðskiptanevndar Nd. Alþingis með breytingartillögum nefndarinnar við frumvarpið, sem meðal annars höfðu að geyma tillögu til breytinga á ákvæði frumvarpsins um nýmæli þetta í það horf, sem lögfest var og gilt hefur síðan, er að ákvæði þessu vikið. Hvorki þar né í öðrum tiltækum lögskýringargögnum er því neitt að finna, sem fallið er til skilningsauka á frádráttarheimild þessari.

Vegna tilvísunar ákvæðisins til 1. mgr. 1. tl. 31. gr. laga nr. 75/1981 er ljóst, að við skil-

greiningu á beinum kostnaði ber að fara eftir almennum reglum um rekstrarkostnað, eftir því sem við á, með þeim takmörkunum, sem ákvæðið sjálft mælir fyrir um. Á hitt er að líta, að tekjur þær, sem til álita kemur að draga frá beinan kostnað samkvæmt 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, eru mjög sundurleitar. Er þar um að ræða allar tekjur tilgreindar í A-lið 7. gr. laganna aðrar en launatekjur og skyldar tekjur. Auk almennra reglna um rekstrarkostnað er því óhjákvæmilegt að horfa til eðlis þeirra tekna, sem í hlut eiga hverju sinni, þegar fyrrgreind frádráttarheimild er skýrð. Við skýringu á beinum kostnaði á móti námsstyrk tel ég því nauðsynlegt að líta til frádráttarbærni námskostnaðar við ákvörðun tekjuskatts- og útsvarsstofna nú og fyrr, þ. á m. hvort og að hve miklu leyti tekið hefur verið tillit til húsnæðiskostnaðar í slíkum frádráttarreglum.

Í 3. tl. C-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 voru ákvæði um námsfrádrátt frá tekjum, annars vegar um almennan námsfrádrátt, meðan á námi stóð, sem var tiltekin fjárhæð miðað við lágmarks árlegan námstíma og tvöföld, ef nám var stundað erlendis, og hins vegar um ónýttan námsfrádrátt vegna náms eftir 20 ára aldur. Með 4. gr. laga nr. 49/1987, um breytingu á lögum nr. 75/1981, voru þessar frádráttarheimildir felldar niður og tóku breytingarnar gildi 1. janúar 1988 og komu til framkvæmda við álagningu gjaldárið 1989.

Í tíð eldri laga var hliðstæðar frádráttarheimildir að finna. Ekki var sérstakt ákvæði um almennan námsfrádrátt í lögum nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt, fyrr en 2. mgr. 16. gr. laganna var breytt með 8. gr. laga nr. 11/1975. Fyrir þá breytingu var námsfrádráttur byggður á A-lið 35. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt. Síðastgreind lagaheimild kvað á um það, að frá tekjum þeirra, sem væru við nám, væri heimilt að draga námskostnað að mati ríkisskattstjóra. Í skattmötum ákvað ríkisskattstjóri fjárhæð námsfrádráttar, sem var mismunandi eftir skólum og aðstæðum námsmanna með tilliti til búsetu þeirra. Í E-lið 13. gr. laga nr. 68/1971 var ákvæði þess efnis, að námskostnað, sem stofnað hafði verið til eftir tuttugu ára aldur, mætti, eftir því sem nánar yrði ákveðið í reglugerð, draga frá tekjum næstu fimm ár, eftir að námi var lokið, enda yrði gerð fullnægjandi grein fyrir kostnaðinum. Í B-lið 35. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 9/1976, voru reglur um þetta efni. Við framkvæmd þessarar frádráttarheimildar var beinlínis gert ráð fyrir húsnæðiskostnaði námsmanns við ákvörðun námskostnaðar. Reglur í skattmötum um námskostnað til frádráttar, meðan á námi stóð, bera og með sér, að tekið hefur verið tillit til húsnæðiskostnaðar. Hvorki kom sérstaklega fram í 3. tl. C-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 né veita lögskýringargögn vitneskju um það, hvort reiknað var með húsnæðiskostnaði í hinum lög-mæltu fjárhæðum námsfrádráttar. Ég tel þó, að gera verði ráð fyrir því, m.a. í ljósi forsögu þessara ákvæða.

Þýðingu hefur fyrir úrlausnarefnið, ef kostnaður vegna náms getur komið til frádráttar til skatts samkvæmt reglum um dagpeninga og þá tekið til húsnæðiskostnaðar. Samkvæmt 1. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 er mönnum m.a. heimilt að draga frá tekjum sínum utan atvinnurekstrar útgjöld að hámarki móttækinni fjárhæð dagpeninga eða hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði, sem sannað er að séu ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda og eru í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra. Þær reglur koma fram í árlegum skattmötum þess embættis vegna staðgreiðslu skatta. Þar er mat á dagpeningum, sett samkvæmt 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu, til ákvörðunar á viðmiðunarmörkum til að halda megi greiðslum þessum utan staðgreiðslu, er og jafnframt gilda sem frádráttarfjárhæðir launamanns á móti greiddum dagpeningum. Sé litið til skattmats í staðgreiðslu á árinu 1992, dags. 3. janúar 1992 og birtust í 7. tbl. Lögbirtingablaðsins, sem út kom 16. janúar þ.á., kemur fram í lið 4.1., að undir almennar reglur um skattmeðferð dagpeninga falla dagpeningar vegna þjálfunar, náms eða eftirlitsstarfa. Dagpeningum er ætlað að standa straum af fæði, gistingu og fargjöldum. Þannig fellur dvalarkostnaður vegna náms, þ. á m. húsnæðiskostnað-

ur, undir reglur um dagpeninga, sé viðkomandi sendur í námið á vegum vinnuveitanda síns. Dagpeningagreiðslurnar má vinnuveitandinn draga frá tekjum sínum samkvæmt 1. tl. 31. gr. laga nr. 75/1981 og launamaðurinn má færa frádrátt á móti fengnum dagpeningum samkvæmt 1. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. sömu laga í samræmi við fyrrgreindar matsreglur ríkisskattstjóra, sem m.a. taka tillit til kostnaðar vegna gistingar. Ég tel því einsýnt, að húsnæðiskostnaður vegna náms sé heimill til frádráttar eftir reglum um dagpeninga. Þótt hagsmunir vinnuveitanda ráði því, hvort starfsmaður hans er sendur í nám, hlýtur slíkt nám jafnframt að vera persónulegur ávinningur viðkomandi starfsmanns almennt.

Í framhaldi af því, sem hér hefur verið rakið um meðferð dagpeninga til skatts, er rétt að benda á verklagsreglur þær, sem ríkisskattstjóri hefur sett skattstjórum í bréfi, dags. 27. febrúar 1989, um frádrátt kostnaðar vegna námsferða sjálfstætt starfandi sérfræðinga frá tekjum, sbr. 1. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981. Þar kemur fram það álit ríkisskattstjóra, að kostnaður sjálfstætt starfandi sérfræðinga við nauðsynlegar námsferðir til viðhalds menntunar í starfsgrein þeirra og til að fylgjast með nýjungum í starfsgreininni geti fallið undir frádráttarheimild 31. gr. laga nr. 75/1981. Til kostnaðar í þessu sambandi megi telja fargjöld, þáttökugjöld og uppihaldskostnað, meðan á námsferð stendur, en að frádregnum ferða- og námsstyrkjum. Segir og að frádráttur vegna uppihalds sé háður sömu reglum og gilda um ákvörðun dagpeninga hjá ríkisstarfsmönnum með sama hætti og frádráttarreglur ríkisskattstjóra hljóða um, sbr. skattmat ríkisskattstjóra.

Samkvæmt 4. tl. 1. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981 skal skattstjóri taka til greina umsókn manns um lækun tekjuskattsstofns, ef hann hefur haft veruleg útgjöld vegna menntunar barna sinna 16 ára og eldri, sbr. og 3. mgr. 23. gr. og 1. mgr. 27. gr. laga nr. 90/1990, um tekjustofna sveitarfélaga, varðandi lækun útsvarsstofns af þessum sökum. Sýnt er, að við framkvæmd þessa ákvæðis er litið svo á, að húsnæðiskostnaður vegna barns sé útgjöld í þessu sambandi, sbr. skýringar á eyðublaði (RSK 3.06), sem notað er fyrir umsóknir af þessu tagi.

Þá þykir mér rétt að geta tveggja atriða, sem varða skattalega meðferð styrkja vegna náms. Meðan ákvæði um námsfrádrátt voru í gildi, virðist hafa gilt sú regla, að sá hluti námsstyrkja, sem veittir voru úr ríkissjóði og öðrum opinberum sjóðum, svo og námsstyrkir sem veittir voru úr erlendum ríkissjóðum og opinberum sjóðum, sem var umfram veittan námsfrádrátt, teldist ekki til skattskyldra tekna. Kom regla þessi fram í leiðbeiningum ríkisskattstjóra við útfyllingu skattframtals einstaklinga, sbr. t.d. slíkar leiðbeiningar framtalsárið 1987, bls. 15, og var hér um skráða verklagsreglu ríkisskattstjóra að ræða, sbr. 8. kafla í samsteypu verklagsreglna ríkisskattstjóra að stofni til frá 1983. Námsstyrkir frá þessum aðilum voru því dregnir frá fjárhæð námsfrádráttar. Þá hefur gilt og gildir enn, að dvalar- og ferðastyrkir, sem greiddir eru samkvæmt lögum um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, sbr. nú lög nr. 23/1989, teljast ekki til skattskyldra tekna, sbr. leiðbeiningar ríkisskattstjóra um útfyllingu skattframtals einstaklinga framtalsárið 1994, bls. 21–22. Samkvæmt c-lið 3. gr. laga nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, felast dvalarstyrkir m.a. í húsnæðisstyrkjum, sem veittir eru nemendum, sem ekki eiga kost á heimavist og miðast við helming áætlaðs húsnæðiskostnaðar.

Af því, sem ég hef hér rakið, tel ég að ráða megi, svo að óyggjandi sé, að tekið hafi verið tillit til húsnæðiskostnaðar vegna náms á ýmsan hátt við ákvörðun skattstofna og svo sé enn gert í verulegum mæli. Ég tel einsýnt, að hafa verði þessar staðreyndir í huga, þegar skilgreina þarf, hvaða kostnaðarþættir vegna náms geti fallið undir beinan kostnað í skilningi 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Sú ákvörðun yfirs kattaneftndar í úrskurði nr. 75/1994 að synja um frádrátt húsaleigukostnaðar á móti námsstyrk á þeim grundvelli, að því er best verður séð, að slíkur kostnaður sé ævinlega ófrádráttarþær sem persónulegur kostnaður, er að mínu áliti alltof fortakslaus og fær ekki staðist.

Ég tel hins vegar ekki liggja fyrir, að yfirs kattaneftnd hafi í úrskurði sínum farið á svig

við verklagsreglur ríkisskattstjóra, eins og haldið er fram af hálfu A, en reglur þessar koma fram í bréfi embættisins, dags. 8. september 1989. Að mínum dómi tekur það bréf ekki af skarið um kvörtunarefnið. Eru því ekki efni til þess að ég fjalli um bindandi áhrif verklagsreglna ríkisskattstjóra.

Þá er því haldið fram af hálfu A, að yfirskattanefnd hafi borið að taka kröfu hennar til greina, þar sem ríkisskattstjóri hafi í kröfugerð sinni í málinu fallist á hana. Samkvæmt 1. másl. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, skal ríkisskattstjóri koma fram gagnvart nefndinni fyrir hönd gjaldkrefjenda og samkvæmt 1. másl. 4. mgr. 7. gr. laganna skal hann rökstyðja kröfur sínar og rita greinargerð í málum fyrir nefndinni að því marki, sem hann telur ástæðu til. Í máli A féllst ríkisskattstjóri á kröfur hennar. Þegar litið er til hlutverks ríkisskattstjóra almennt, sbr. einkum 101. gr. laga nr. 75/1981, um hluttöku embættisins á málsmeðferð fyrir yfirskattanefnd, sbr. einkum 3. mgr. 3. gr., 6. gr. og 4. mgr. 7. gr. laga nr. 30/1992, tel ég, að almennt verði að byggja á því, að við slíkar aðstæður verði kröfur skattaðila teknar til greina og geng þá út frá því, að kröfugerð ríkisskattstjóra sé á lögmætum grundvelli og að öðru leyti annmarkalaus. Vægi kröfugerðar verður þó óhjákvæmilega misjafnt eftir eðli mála. Í málum, þar sem reynir á matsreglur ríkisskattstjóra og verklags- og viðmiðunarreglur þess embættis svo og skattfrankvæmd á viðkomandi sviði og túlkun til samræmis við hana, svo að dæmi séu tekin, verður að ætla, að kröfugerðir ríkisskattstjóra hafi sérstaka þýðingu. Mál A var að nokkru leyti af þessum toga. Hins vegar verður að hafa í huga, að almennt gildir sakarforræði ekki í skattamálum, enda er þar um að ræða reglur opinbers réttar. Því getur komið til þess, að málsúrslit fyrir yfirskattanefnd verði önnur en efnislega samstíga kröfugerðir skattaðila og ríkisskattstjóra hljóða um. Er dæmi að finna um það í úrskurðum yfirskattanefndar og áður ríkisskattanefndar. Ég tel því ekki, að kröfugerð ríkisskattstjóra ein sér geti ráðið úrslitum um mála- lok, þótt gera verði ráð fyrir, að hún skerpi kröfur til rökstuðnings yfirskattanefndar fyrir gagnstæðri niðurstöðu, sérstaklega þegar svo stendur á, sem að framan greinir.

Eins og kvörtunarefnið liggur fyrir, tel ég ekki rétt að gefa álit á því, hvort A beri réttur til hins umdeilda frádráttar. Eins og úrskurði yfirskattanefndar nr. 75/1994 í máli hennar er farið og að framan er lýst, tel ég hins vegar ástæðu til að beina þeim tilmælum til formanns nefndarinnar, að hann gangist fyrir því, að úrskurður þessi verði endurupptekinn og að leyst verði úr málinu að nýju á grundvelli þeirra sjónarmiða við skýringu á 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, sem ég hef hér að framan reifað, og jafnframt verði gætt þeirra krafna, sem lög gera til rökstuðnings kæruúrskurða nefndarinnar, sbr. kafla IV.1 hér að framan.

V.

Það er samkvæmt framansögðu niðurstaða mín, að úrskurður yfirskattanefndar nr. 75/1994 hafi hvorki uppfyllt þær kröfur, sem gerðar eru til rökstuðnings úrskurða nefndarinnar, sbr. einkum 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, né verði byggður á réttum lagagrundvelli með tilliti til skýringar á þeirri frádráttarheimild, sem á reyndi. Eru það tilmæli mín, að úrskurður þessi verði endurupptekinn og mál A verði tekið til meðferðar að nýju fyrir yfirskattanefnd og úr því leyst í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan, komi fram ósk um það frá A.“

VI.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við formann yfirskattanefndar, að upplýst yrði, hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Í svari formanns yfirskattanefndar frá 19. apríl 1996 kom fram, að A hefði óskað eftir endurupptöku máls síns með bréfi, dags. 5. apríl 1995. Kröfugerð ríkisskattstjóra í málinu hefði borist yfirskattanefnd 6. júní 1995 og þess

væri vænst að yfirsattanefnd tæki endurupptökubeiðnina til úrskurðar innan fárra daga. Með bréfi, dags. 3. júlí 1996, barst mér endurrit af úrskurði nefndarinnar í málinu. Það var niðurstaða nefndarinnar að tekjuskatts- og útsvarsstofn A skyldi lækkaður um 84.620 kr.

18.8. Endurgreiðsla tryggingagjalds. Innköllun máls. Nauðsyn á skýrri lagaheimild fyrir íþyngjandi reglugerðarákvæði. Valdframsali. Meðalhófsregla. (Mál nr. 1185/1994)

Fyrirtækið A kvartaði yfir því að fjármálaráðuneytið hefði með úrskurði hafnað endurgreiðslu tryggingagjalds til fyrirtækisins vegna desembermánaðar 1993. Er A sótti um endurgreiðslu, samkvæmt lögum nr. 112/1993, um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga, var frestur til að óska eftir endurgreiðslu liðinn samkvæmt reglugerð nr. 248/1993, um endurgreiðslu tryggingagjalds. Var beiðni A hafnað af þeim sökum. A byggði á því, að ákvæði 5. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar hefði ekki lagastoð og að ráðherra hefði ekki haft heimild til að synja þeim um endurgreiðslu sem rétt áttu til hennar, vegna tímafresta sem ráðherra sjálfur setti.

Umboðsmaður rakti tilurð bráðabirgðalaga nr. 86/1993, sem síðan voru samþykkt sem lög nr. 112/1993, um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga, og setningu reglugerðar nr. 248/1993, með heimild í 5. gr. laganna. Í reglugerðinni var mælt fyrir um að beiðni um endurgreiðslu skyldi send skattstjóra í viðkomandi umdæmi og að ákvörðun skattstjóra mætti skjóta til ríkisskattstjóra, sem hefði fullnaðarúrskurðarvald í málinu. Í álitinu vék umboðsmaður að kærurétti og kæruleiðum út af þessum endurgreiðslum. Tók hann fram að tryggingagjald félli undir staðgreiðslu opinberra gjalda. Úrskurðarvald yfirsattanefndar tæki til ágreiningsefna um tryggingagjald bæði við staðgreiðslu þess og við almenna álagningu og endurákvörðun þess. Þar sem umræddar endurgreiðslur væru ekki skattákvæðanir og með tilliti til þess, hvernig sambærileg aðstaða hefði verið túlkuð, gerði umboðsmaður ekki athugasemdir við málskotsrétt til ríkisskattstjóra samkvæmt reglugerð nr. 248/1993. Taldi umboðsmaður eðlilegt að fela skattstjórum ákvörðunarvald um endurgreiðslu tryggingagjalds og að samkvæmt meginreglum um stjórnáskýringarsamband yrði ákvörðunum skattstjóra skotið til ríkisskattstjóra. Ákvæðanir þess embættis væru samkvæmt almennum reglum stjórnáskýringaréttar kærnanlegar til fjármálaráðherra. Um þá skerðingu á málskotsrétti, sem fólst í fullnaðarúrskurðarvaldi ríkisskattstjóra, og framsali valds ráðherra til ríkisskattstjóra, tók umboðsmaður fram, að þótt framsali opinbers valds væri að meginstefnu til óheimilt, og þótt almennt yrði að gera ráð fyrir því, að lagaheimild þyrfti fyrir framsali, væri slíkt framsali ekki ævinlega útilokað í ólögfestum tilvikum. Þar sem ríkisskattstjóri færi með viðtæka skattstjórn á landinu öllu og þar sem ákvörðun endurgreiðslunnanna yrði að teljast tiltölulega einföld og að nokkru bundin við skattákvörðunina sjálfa, taldi umboðsmaður að heimilt hefði verið að fela ríkisskattstjóra endanlegt úrskurðarvald í ágreiningsmálum út af endurgreiðslu tryggingagjalds.

Hvorki skattstjóri né ríkisskattstjóri tóku ákvörðun í máli A, en skattstjóri benti A á að leita til fjármálaráðuneytisins um endurgreiðslu. Taldi umboðsmaður að meðferð þessi hefði farið í bága við lögbundið hlutverk þessara skattyfirvalda og ákvæði reglugerðar nr. 248/1993, og að það hefði verið á ábyrgð fjármálaráðuneytisins að svo tókst til. Vegna eðlis endurgreiðslumála og samkvæmt viðurkenndum sjónarmiðum um afskiptavald æðra stjórnvalds í einstökum málum í tilviki valdframsals, taldi umboðsmaður þó að ráðuneytinu hefði verið heimilt að fjalla um mál A, sem sérstakt mál sem þýðingu hefði um fordæmisgildi, enda lægju ákvæðanir skattstjóra og ríkis-

skattstjóra þá fyrir. Þar sem úrskurður fjármálaráðuneytisins lá fyrir, taldi umboðsmaður ekkert því til fyrirstöðu að hann fjallaði um málið.

Þrátt fyrir að upplýsingar lægju fyrir hjá skattyfirvöldum, er byggja mætti endurgreiðslur á, gerði umboðsmaður þó ekki athugasemdir við það, að fyrirtækjum væri gert að sækja sérstaklega um endurgreiðslu og sæta þeim réttaráhrifum sem af því leiddi. Hins vegar féllst umboðsmaður ekki á það sjónarmið fjármálaráðuneytisins, að ráðuneytið hefði frjáltsari hendur til að setja skilyrði í reglugerð fyrir endurgreiðslunum, þar sem um heimild til endurgreiðslu væri að ræða samkvæmt lögunum en ekki skyldu. Taldi umboðsmaður, að kröfur til endurgreiðslna stofnuðust á hendur ríkissjóði, þegar lokið væri að ákvarða þær samkvæmt umsóknum eftir ákvæðum reglugerðar nr. 248/1993. Slík kröfuréttindi fyrntust eftir almennum reglum laga nr. 14/1905. Ekkert hafði komið fram um það, af hálfu ráðuneytisins, hvaða tilgangur bjó að baki hinu umdeilda frestákvæði 5. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar. Um tímamörk til að fá umsókn um endurgreiðslu afgreidda taldi umboðsmaður ekki óeðlilegt að líta til þess, hvernig væri háttáð möguleikum til að fá skattákvörðunum breytt aftur í tím-ann, án tillits til kærufresta. Tímamörk giltu einungis væri endurupptaka skattaðila til óhags. Þá benti umboðsmaður á, að fjölmargar reglugerðir mæltu fyrir um endurgreiðslu skatta og aðflutningsgjalda, einkum virðisaukaskatts, og væri þar ekki að finna ákvæði hliðstæð umdeildu reglugerðarákvæði, en oft væri mælt fyrir um að siðbúnar umsóknir skyldu afgreiddar með greinargerð næsta tímabils. Þá benti umboðsmaður á þann annmarka, að lokafrestur til að sækja um endurgreiðslu tryggingagjalds hefði runnið út 1. mars 1994, áður en fyrir lá hver niðurstaða var um ákvörðun tryggingagjalds samkvæmt almenntri álagningu og að ekki hefði verið tekið á þessu í ákvæðum reglugerðarinnar.

Niðurstaða umboðsmanns var, að sá knappi lokafrestur sem ákvæði reglugerðarinnar mælti fyrir um, að viðlögðum missi endurgreiðsluréttar, fengi ekki staðist án sérstakrar lagaheimildar. Þá tók umboðsmaður fram, að jafnvel þótt skýrri og ótvíræðri lagaheimild hefði verið fyrir að fara, mætti draga í efa að slík lagaheimild tæki nægjanlega mið af sjónarmiðum stjórnskipulegrar meðalhófsreglu. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins, að fara með umsókn A að lögum og eftir réttum stjórnarfragslegum leiðum, kæmi fram krafa um endurskoðun úrskurðarins.

I.

Hinn 4. ágúst 1994 leitaði til mín B, fyrir hönd A, með kvörtun, sem beinist að úrskurði fjármálaráðuneytisins frá 11. júlí 1994, þar sem hafnað var endurgreiðslu tryggingagjalds til handa A vegna desembermánaðar 1993.

II.

Í kvörtun A er málavöxtum lýst þannig, að fyrirtækið hafi byrjað rekstur fiskvinnslu og útgerðar í nóvember 1993. Hafi starfsemin strax orðið umfangsmikil, en fyrst í stað hafi skrifstofu- og bókhaldsvinna ekki verið fullkomin, þar sem stjórnendur fyrirtækisins hafi einnig þurft fyrstu mánuðina að byggja upp önnur svið rekstrarins. Stjórnendum fyrirtækisins hafi verið ljós sá réttur til endurgreiðslu álagðs tryggingagjalds, sem veittur sé í II. kafla laga nr. 112/1993, um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga, og nýtt sér hann vegna álagningar tryggingagjalds í nóvember 1993. Hins vegar hafi láðst að sækja um endurgreiðslu vegna desembermánaðar sama ár, meðal annars þar sem skrifstofuhald hafi þá ekki verið komið í fastar skorður. Við uppgjör fyrirtækisins fyrir árið 1993, í júnímánuði 1994, hafi þessi mistök komið í ljós. Þá hafi einnig virst útilokað að fá endurgreiðslu, þar sem í reglugerð nr. 248/1993, um endurgreiðslu tryggingagjalds, segði, að beiðnir um end-

urgreiðslu sem berist eftir 1. mars 1994 verði eigi teknar til greina. Af hálfu A hafi þá verið leitað álits og ráða hjá skattstofunni í Vestmannaeyjum, en þar hafi verið bent á, að leita til fjármálaráðuneytisins með umsókn um endurgreiðslu. Fjármálaráðuneytið hafi synjað erindi fyrirtækisins með bréfi, dags. 11. júlí 1994.

Í nefndu bréfi fjármálaráðuneytisins til B segir:

„Ráðuneytið vísar til erindis yðar, dags. 27. júní 1994, þar sem óskað er eftir endurgreiðslu tryggingagjalds skv. lögum nr. 86/1993 f.h. umbj. yðar [A]. Í erindinu kemur fram að af óviðráðanlegum ástæðum hafi gjaldanda ekki tekist að senda umsókn um hina tilteknu endurgreiðslu fyrir en nú. Með erindinu fylgir umsókn um endurgreiðslu á tilskildu formi.

Eins og vísað er til í erindi yðar var á síðasta ári gefin út reglugerð um endurgreiðslu tryggingagjalds nr. 248/1993. Þar voru settir ákveðnir frestir til að koma að endurgreiðslubeiðnum. Lokafrestur var settur 1. mars 1994. Samkvæmt 5. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar verða endurgreiðslubeiðnir sem berast eftir það tímamark eigi teknar til greina. Þá þegar af þeirri ástæðu verður að synja erindi yðar.“

Rök A gegn þessari afgreiðslu fjármálaráðuneytisins koma fram í kvörtun fyrirtækisins til mín. Þar segir:

„II. kafli laga nr. 112/1993 veitir heimild til endurgreiðslu tryggingagjalds til tiltekinnar atvinnugreina. Er í kaflanum tiltekið álagt tryggingagjald mánuðina júní–desember 1993 á vissar atvinnugreinar. Ekki verður séð að löggin geri ráð fyrir neinni frekari þrengingu á endurgreiðslu þessari. Í 5. gr. laganna segir að vísu að fjármálaráðherra setji með reglugerð nánari ákvæði um endurgreiðslu tryggingagjalds samkvæmt lögum þessum. Þar skuli m.a. kveðið nánar á um fyrirkomulag endurgreiðslu, kærur og fresti. Ekki er á það fallist að í þessu ákvæði laganna felist heimild fyrir fjármálaráðherra til að hafna endurgreiðslu til þeirra aðila sem uppfylla skilyrði laganna til endurgreiðslu, á þeim forsendum að þeir hafi ekki sótt um endurgreiðslu innan frests, sem fjármálaráðherra sjálfur setur, eins og gert er í 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993. Af hálfu félagsins er því haldið fram að heimild fjármálaráðherra samkvæmt ákvæði laganna nái aðeins til að setja reglur um annað en fyrirkomulag endurgreiðslu, málsmeðferð, ef endurgreiðslu er hafnað og fresti í því sambandi. Ekki sé heimilt að hafna endurgreiðslu á þeim grundvelli að umsókn um endurgreiðsluna hafi verið send of seint. Ekki er að vænta þess að löggjafinn hafi reiknað með að reglur þær sem fjármálaráðherra var heimilað að setja um málsmeðferð væru ólíkar þeim reglum, sem gilda um sjálfa álagningu gjaldsins.“

III.

Ég ritaði fjármálaráðuneytinu bréf 3. nóvember 1994. Þar óskaði ég eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Ég óskaði sérstaklega eftir því, að ráðuneytið skýrði afstöðu sína til þeirrar röksemdar A, að lokamálsliður 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993 ætti sér ekki stöð í bráðabirgðalögum nr. 86/1993, um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga.

Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 22. nóvember 1994. Þar segir meðal annars svo:

„Með 2. gr. laga nr. 86/1993 var heimilað að endurgreiða tryggingagjald sem lagt er á aðila sem stunda útflutning, á tímabilinu frá júní til desember 1993. Skv. 5. gr. lag-

anna skyldi fjármálaráðherra setja með reglugerð nánari ákvæði um endurgreiðslu gjaldsins. Í henni skyldi m.a. kveðið nánar á um fyrirkomulag endurgreiðslu, kærur og fresti. – Í reglugerð nr. 248/1993, sem gefin var út samkvæmt framangreindri lagaheimild, voru ítarlegar reglur settar um endurgreiðslu gjaldsins. Var m.a. kveðið á um fresti til að sækja um endurgreiðslu. Hvert endurgreiðslutímabil skyldi samkvæmt 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar vera einn mánuður. Skv. 2. mgr. 5. gr. skyldi sækja um endurgreiðslu vegna hvers endurgreiðslutímabils. Umsóknarfrestur vegna hvers endurgreiðslutímabils var til 5. dags næsta mánaðar eftir lok tímabilsins. Samkvæmt 5. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar skyldu endurgreiðslubeiðnir sem bærust eftir lok umsóknarfrests afgreiddar með umsóknum næsta endurgreiðslutímabils. Endurgreiðslubeiðnir sem bærust eftir 1. mars 1994 yrðu eigi teknar til greina.

Hinn 29. júní 1994 barst ráðuneytinu umsókn [A] um endurgreiðslu tryggingagjalds vegna 12. tímabils árið 1993, samkvæmt framangreindri lagaheimild. Segir í umsókninni að gjaldanda hafi af óviðráðanlegum orsökum ekki tekist að senda umsókn um endurgreiðsluna fyrr, en vegna takmörkunarákvæðis í reglugerð nr. 248/1993 hafi verið nauðsynlegt að beina beiðninni til ráðuneytisins. Hinn 11. júlí synjaði ráðuneytið umsókninni með vísan til 5. mgr. 6. gr. áðurnefndrar reglugerðar, þar sem umsóknin hefði borist eftir 1. mars 1994.

Það er mat ráðuneytisins, að ákvæði 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993 eigi sér fulla stoð í lögum nr. 86/1993. Samkvæmt 5. gr. laganna skyldi fjármálaráðherra setja með reglugerð nánari ákvæði um endurgreiðslu tryggingagjalds, þar sem m.a. skyldi kveða nánar á um fresti. Ekki er skýrt nánar, hvers kyns fresti átt er við í því sambandi. Verður að túlka þögn löggjafans um það atriði þannig, að fjármálaráðherra hafi verið falið að setja hvers kyns fresti sem við gætu átt samkvæmt lögnum, t.d. frest til að sækja um endurgreiðslu, frest ríkissjóðs til endurgreiðslu, frest þann sem móttakandi greiðslu hefur til að greiða til baka ef ofgreitt hefur verið og frest til að kæra ákvörðun um endurgreiðslu. Kveðið er á um alla þessa fresti í reglugerðinni. – Þá skal og bent á að 2. gr. laga nr. 86/1993 kveður á um heimild til endurgreiðslu tryggingagjalds. Verður að telja að heimild til að setja í reglugerð tiltekin skilyrði fyrir endurgreiðslunni hafi af þeim sökum verið mun rýmri heldur en ef lagaákvæðið hefði kveðið á um skyldu til endurgreiðslu.

Skv. framansögðu verður eigi annað séð, en að regla um lokafrest í 5. mgr. 6. gr., þess efnis að endurgreiðslubeiðnir sem berist eftir 1. mars 1994 verði eigi teknar til greina, sé í samræmi við og eigi sér fulla stoð í 5. gr. laga nr. 86/1993.“

Með bréfi, dags. 28. nóvember 1994, gaf ég A kost á, að gera athugasemdir við svar fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir fyrirtækisins bárust mér með bréfi þess, dags. 8. desember 1994. Er þar mótmælt túlkun fjármálaráðuneytisins á ákvæðum 5. gr. laga nr. 86/1993 og 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993. Í athugasemdum A segir:

„Í lögum nr. 86/1993 er skýr skilgreining á þeim hópi aðila sem heimilt er að endurgreiða tryggingagjald, svo og um hvaða atvinnugreinar um er að ræða. Í 5. gr. laganna er kveðið á um að fjármálaráðuneytið setji með reglugerð nánari ákvæði um endurgreiðslu tryggingagjalds. Það er álit undirritaðs að greinin fjalli um það með hverjum hætti endurgreiðslan fer fram, en ekki hverjum skuli greiða, enda kveða lög-in sjálf skýrt á um það.

Í lokamálslið 5. mgr. 6. greinar reglugerðar nr. 248/1993 er fyrrnefndur hópur umsækjenda í raun takmarkaður umfram það sem gert er ráð fyrir í lögnum, ekki eftir eðli starfseminnar, heldur eftir skilum umsókna. Mótmælir undirritaður þeirri túlkun ráðuneytisins á 5. gr. laganna, að hún heimili útilokun á þeim aðilum, sem ein-

hverra hluta vegna skila ekki inn umsóknunum fyrir einhvern tiltekinn tíma. Auk þess virðast aðrir frestir sem ákveðnir eru í reglugerðinni vera mun skemmri en efnistanda til.

Í niðurlagi bréfs síns telur ráðuneytið að þar sem um heimildarlög sé að ræða, en ekki greiðsluskyldu af hálfu ríkissjóðs, hafi framkvæmdavaldið rýmri heimild til að takmarka endurgreiðslu í reglugerð. Þetta álit ráðuneytisins leyfir undirritaður sér að draga í efa, og bendir á að setning reglugerðar hljóti ávallt að vera háð þeim takmörkunum sem viðkomandi lög kveða á um, burtséð frá sjálfu efnistaganna.“

IV.

1.

Hinn 28. maí 1993 voru samkvæmt 28. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 sett bráðabirgðalög um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga, bráðabirgðalög nr. 86/1993, þar sem meðal annars var kveðið á um tímabundna endurgreiðslu tryggingagjalds, sbr. II. kafla bráðabirgðalaga þessara. Forsendur bráðabirgðalöggjafans fyrir setningu þessara bráðabirgðalaga koma fram með lagasetningunni og eru svohljóðandi:

„Forsætisráðherra hefur tjáð mér, að við gerð kjarasamninga milli aðildarféлага Alþýðusambands Íslands, Vinnuveitendasambands Íslands og Vinnumálasambands samvinnufélaga hafi ríkisstjórnin lýst sig reiðubúna að greiða fyrir gerð kjarasamninga til lengri tíma. Mikilvægt sé að eyða óvissu í kjaramálum, tryggja frið á vinnu- markaði og treysta þannig stöðugleika í efnahagsmálum með viðtækri samstöðu um kjarasamninga til loka næsta árs.

Til að ná þessum markmiðum beri brýna nauðsyn til að grípa til aðgerða til styrktar útflutningsgreinum atvinnulífsins, treysta atvinnuástand og lækka verð á tilteknum matvælum.“

Bráðabirgðalögin voru lögð fyrir Alþingi, er samþykkti þau, þegar það kom saman á ný, í samræmi við 28. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 112, 11. nóvember 1993, um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga. Hér á eftir verður vísað til síðastgreindra laga nema sérstakt tilefni sé til að geta bráðabirgðalaganna.

Ákvæði II. kafla laganna, sem ber yfirskriftina: Um tímabundna endurgreiðslu tryggingagjalds, eru svohljóðandi:

„2. gr.

Heimilt er að endurgreiða tryggingagjald sem lagt er á aðila sem stunda útflutning á tímabilinu frá júní til desember 1993 samkvæmt lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum.

Til aðila skv. 1. mgr. teljast:

1. Aðilar í fiskveiðum, fiskeldi og fiskvinnslu.
2. Aðilar í atvinnugreinum samkvæmt 2. og 3. flokki í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands.

3. gr.

Aðilar skv. 1. tölul. 2. mgr. 2. gr. geta fengið endurgreitt tryggingagjald af öllum tryggingagjaldsstofni á framangreindu tímabili, sbr. III. kafla laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum.

Endurgreiðsla til aðila skv. 2. tölul. 2. mgr. 2. gr. skal miðuð við þann hluta tryggingagjaldsstofns, sbr. III. kafla laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum, sem tengist þeim hluta framleiðslu á framangreindu tímabili sem fluttur er úr

landi eða er ætlaður til útflutnings. Koma skal fram í bókhaldi þessara aðila sundurliðun á því hvernig tryggingagjaldsstofn skiptist milli þess hluta framleiðslu sem ætlaður er til útflutnings annars vegar og til sölu innan lands hins vegar.

Ef aðili sem fellur undir 1. eða 2. tölul. 2. mgr. 2. gr. hefur annan rekstur með höndum en þar greinir skal hann haga bókhaldi sínu í samræmi við ákvæði 4. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum.

4. gr.

Skýri aðili sem endurgreiðslu beiðist vísitandi rangt eða villandi frá einhverju því er máli skiptir um endurgreiðslubeiðni skal hann greiða sekt er nemi tífoldri þeirri fjárhæð sem beiðist er endurgreiðslu á eða allt að þeirri fjárhæð ef háttsemi má rekja til stórkostlegs gáleysis, enda liggja ekki við brotinu þyngri refsing eftir öðrum lögum. Sektir eftir lögum þessum má jafnt gera lögaðila sem einstaklingi. Mál vegna brota á lögum þessum sæta meðferð opinberra mála.

5. gr.

Fjármálaráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um endurgreiðslu tryggingagjalds samkvæmt lögum þessum. Skal þar m. a. kveðið nánar á um fyrirkomulag endurgreiðslu, kærur og fresti.“

Bráðabirgðalög nr. 86/1993 skyldu öðlast gildi 1. júní 1993. Með heimild í 5. gr. laganna setti fjármálaráðherra hinn 24. júní 1993 reglugerð nr. 248/1993, um endurgreiðslu tryggingagjalds, er þegar skyldi öðlast gildi. Í 1. gr. reglugerðarinnar er mælt svo fyrir, að tryggingagjald, sem lagt er á aðila, sem stunda útflutning, vegna launa á tímabilinu 1. júní 1993 til og með 31. desember 1993 samkvæmt lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, skuli endurgreitt eins og nánar sé kveðið á um í reglugerðinni. Í 2. gr. reglugerðarinnar segir, að rétt til endurgreiðslu samkvæmt 1. gr. eigi: 1. Aðilar sem stunda fiskveiðar, fiskeldi eða fiskvinnslu. 2. Aðilar sem leggja stund á atvinnugreinar skv. 2. eða 3. flokki í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands. Samkvæmt 1. og 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar skal endurgreiða aðilum skv. 1. tölul. 2. gr. allt greitt tryggingagjald vegna launa á tímabilinu 1. júní 1993 til og með 31. desember 1993 en aðilum skv. 2. tölul. 2. gr. þann hluta greidds tryggingagjalds vegna sama tímabils, sem tengist þeim hluta framleiðslu á framangreindu tímabili, sem fluttur er úr landi eða ætlaður er til útflutnings. Í 3. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um aðgreiningu í bókhaldi á launagreiðslum, reki aðili fjölþættan atvinnurekstur eða starfsemi, sem ýmist fellur undir atvinnugreinar skv. 2. gr. eða aðrar atvinnugreinar. Eru þar í raun tekin upp efnisákvæði 4. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, um aðgreiningu launagreiðslna vegna sérstaks og almenns gjaldflokks tryggingagjalds, sem vísað er til í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 112/1993 í þeim tilgangi þar, að aðgreina launagreiðslur eftir starfsemi, sem fellur undir endurgreiðslur, og öðrum rekstri. Í 4. gr. reglugerðar nr. 248/1993 er mælt fyrir um, að þeir, sem eiga rétt á endurgreiðslum, skuli senda skattstjóra í því umdæmi, þar sem þeir eiga lögheimili, beiðni um endurgreiðslu á sérstöku eyðublaði, sem ríkisskattstjóri lætur gera. Kveðið er á um það í 5. gr., að hvert endurgreiðslutímabil sé einn mánuður, þ.e. júní, júlí, ágúst, september, október, nóvember og desember 1993, og að sækja skuli um endurgreiðslu vegna hvers endurgreiðslutímabils í umsóknarfresti, er sé til 5. dags næsta mánaðar eftir lok tímabilsins. Í 6. gr. reglugerðarinnar er fjallað um meðferð skattstjóra á endurgreiðslubeiðnum og um framkvæmd endurgreiðslu af hendi innheimtumanna ríkissjóðs. Þá er í 5. mgr. þessarar greinar reglugerðarinnar svofellt ákvæði um síðbúnar beiðnir um endurgreiðslu:

„Endurgreiðslubeiðnir sem berast eftir lok umsóknarfrests skulu afgreiddar með umsóknum næsta endurgreiðslutímabils. Endurgreiðslubeiðnir sem berast eftir 1. mars 1994 verða eigi teknar til greina.“

Í 7. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um endurgreiðslu of hárrar endurgreiðslu og í 9. gr. er mælt fyrir um viðurlög. Um málskot er svofellt ákvæði í 8. gr. reglugerðarinnar:

„Innan 15 daga frá dagsetningu ákvörðunar skattstjóra er heimilt að kæra ákvörðun hans til ríkisskattstjóra sem kveður upp endanlegan úrskurð. Úrskurður ríkisskattstjóra skal liggja fyrir innan 15 daga frá því að honum berst beiðni um endurskoðun á ákvörðun skattstjóra.“

Kvörtunarefnið í máli þessu varðar lokamálsl. 5. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar, sem kveður svo á, að endurgreiðslubeiðnir, sem berast eftir 1. mars 1994, verði eigi teknar til greina. Áður en um það verður fjallað tel ég tilefni til að víkja að kærurétti og kæruleiðum í ágreiningsmálum út af endurgreiðslum þessum.

2.

II. kafli laga nr. 112/1993 varðar endurgreiðslu áður greidds tryggingagjalds að öllu leyti eða að hluta eftir atvikum vegna tiltekinna greiðslutímabila. Um gjald þetta er mælt fyrir í lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum, og er þar meðal annars kveðið á um gjaldskyldu, gjaldstofn og gjaldstig. Samkvæmt 1. gr. og C-lið 2. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. 1. og 2. gr. laga nr. 111/1990, um breytingu á þeim lögum, og 2. mgr. 1. gr. og IV. kafla laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, fellur tryggingagjald undir staðgreiðslu opinberra gjalda og gilda ákvæði fyrstnefndu laganna um staðgreiðslu þessa gjalds. Í lögum nr. 113/1990 er þó að finna sérákvæði, sem varða staðgreiðslu tryggingagjalds. Greiðslutímabil tryggingagjalds í staðgreiðslu er almanaks-mánuður og er gjalddagi 1. hvers mánaðar vegna launa næstliðins mánaðar og eindagi 14 dögum síðar, sbr. 10. gr. laga nr. 113/1990. Undantekningu er að finna frá þessu í 15. gr. laganna viðvíkjandi tryggingagjaldi ársmanna o.fl. Að staðgreiðsluári liðnu skulu gjaldskyldir aðilar senda skattstjóra árlega sérstakt launaframtal, þar sem tilfærðar eru launagreiðslur næstliðins árs og aðrar upplýsingar og sundurliðanir, sem þarf til ákvörðunar tryggingagjalds, og við álagningu opinberra gjalda skal skattstjóri ákvarða tryggingagjald þeirra samkvæmt launaframtali að gerðum þeim breytingum og leiðréttingum, sem gera þarf á því, sbr. 12. gr. laga nr. 113/1990. Í 14. gr. laga þessara er svo kveðið á, að við álagningu tryggingagjalds, þ.e. við almenna álagningu að liðnu staðgreiðsluári, og endurákvörðun þess skuli beita ákvæðum laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt, eftir því sem við getur átt um slík tilvik, og jafnframt skuli ákvæði þeirra laga gilda eftir því sem við á um álagningu, rannsókn, kærur út af skattákvörðun, kærufresti, úrskurði, áfrýjun úrskurða og annað þar að lútandi. Þannig er því mælt fyrir um það, að með ágreiningsmál út af álagningu tryggingagjalds og endurákvörðun þess skuli farið eftir því almenna kærufesti, sem lögfest er í X. kafla laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt, og lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd.

Í II. kafla laga nr. 112/1993 er ekki tekið fram, hvornig fara skuli með ágreiningsefni út af þeim endurgreiðslum tryggingagjalds, sem þar greinir. Samkvæmt 5. gr. laganna skyldi fjármálaráðherra setja með reglugerð nánari ákvæði um endurgreiðslu tryggingagjalds, þar sem meðal annars yrði nánar kveðið á um fyrirkomulag endurgreiðslna, kærur og fresti. Setti fjármálaráðherra reglugerð um þetta efni, reglugerð nr. 248, 24. júní 1993, um endurgreiðslu tryggingagjalds. Í 8. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um málskotsrétt á

ákvörðunum skattstjóra um endurgreiðslur þessar. Má kæra þær innan 15 daga frá dagsetningu ákvörðunar skattstjóra til ríkisskattstjóra, sem kveður upp endanlegan úrskurð. Þá er ríkisskattstjóra settur 15 daga frestur til að kveða upp úrskurð frá því að honum berst beiðni um endurskoðun á ákvörðun skattstjóra.

Í II. kafla laga nr. 112/1993 er mælt fyrir um endurgreiðslu tryggingagjalds, sem þegar hefur verið innt af hendi í staðgreiðslukerfi opinberra gjalda, sbr. það, sem að framan greinir um stöðu tryggingagjalds í því kerfi. Ágreiningsefni um staðgreiðslu opinberra gjalda samkvæmt lögum nr. 45/1987 um það efni, þ. á m. tryggingagjalds, sbr. og lög nr. 113/1990, eru almennt kæránleg til yfirsattanefndar, sbr. 1. og 2. gr. laga nr. 30/1992, um yfirsattanefnd. Sérstaklega er þess getið í 2. gr. síðastnefndra laga, að úrskurðarvald nefndarinnar taki til ákvörðunar skatta samkvæmt lögum um tryggingagjald. Samkvæmt þessu tekur úrskurðarvald nefndarinnar til ágreiningsefna um tryggingagjald bæði við staðgreiðslu þess gjalds og við almenna álagningu og endurákvörðun þess. Úrskurðarvald nefndarinnar er hins vegar skilgreint svo í fyrrnefndum lagagreinum, að það taki til ákvörðunar skatta, gjalda og skattstofna svo sem nánar greinir. Framkvæmd endurgreiðslna þegar ákvarðaðra og greiddra skatta felur ekki í sér ákvörðun um skatta eða skattstofna hvort sem um er að ræða ákvörðun skatta í staðgreiðslukerfi eða samkvæmt álagningu og endurákvörðun. Endurgreiðsla tryggingagjalds samkvæmt II. kafla laga nr. 112/1993 hreyfir ekki sem slík við ákvörðun skatts þessa hvorki í staðgreiðslu né ella. Fjárhæð endurgreiðslukröfu samsvarar hins vegar ekki þeirri fjárhæð tryggingagjalds, sem ákveðin hefur verið við skattákvörðun, í þessu tilviki að meginstefnu til í staðgreiðslu tryggingagjalds heldur af þeirri afmörkun endurgreiðslna, sem II. kafla laga nr. 112/1993 kveður á um. Sú afmörkun fellur ekki saman við tryggingagjaldsskyldu þeirra aðila, sem endurgreiðslna geta notið, því að endurgreiðsluréttur gengur skemmra. Hjá aðilum samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 112/1993, þ.e. fyrirtækjum í fiskveiðum, fiskeldi og fiskvinnslu, er stunda ekki annan rekstur, samsvarar endurgreiðsla þó öllu ákvörðuðu tryggingagjaldi, sbr. 1. og 3. mgr. 3. gr. fyrrgreindra laga. Hjá öðrum fyrirtækjum, sem endurgreiðslur gátu tekið til, þ.e. fyrirtækjum í iðnaði, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 112/1993, þurfti til að koma sérstök sundurliðun í öllum tilvikum til að afmarka endurgreiðslukröfu vegna útflutningsskilyrðis, þ.e. endurgreiðsla er bundin við þann hluta framleiðslu á hinu tilgreinda tímabili, sem fluttur er úr landi eða ætlaður til útflutnings, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga þessara. Þrátt fyrir það, að endurgreiðslur taki þannig ekki til alls ákvarðaðs tryggingagjalds fyrir viðkomandi tímabil nema í vissum tilvikum, sem þó má ætla að í raun hafi verið fjölmörg, þá þýðir það ekki, að líta beri á ákvörðun um afmörkun endurgreiðslukröfu gagnvart heildar tryggingagjaldi sem skattákvörðun. Að þessu athuguðu og eins og sambærileg aðstaða hefur verið túlkuð með tilliti til málskotsréttar, sbr. úrskurð ríkisskattanefndar nr. 522/1992 út af endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnu manna við íbúðarhúsnæði, geri ég ekki athugasemdir við það, að 8. gr. reglugerðar nr. 248/1993 mæli fyrir um, að ákvörðunum skattstjóra um endurgreiðslu tryggingagjalds samkvæmt II. kafla laga nr. 112/1993 megi skjóta til ríkisskattstjóra.

Þá tel ég rétt að víkja að því, hvort staðist hafi, að fela skattstjórum sem lægra settum stjórnvöldum ákvörðunarvald um endurgreiðslur þær, sem í málinu greinir, en með reglugerð nr. 248/1993 eru ákvarðanir um þetta lagðar undir skattstjóra, hvern í sínu umdæmi. Skulu innheimtumenn ríkissjóðs annast endurgreiðslur samkvæmt ákvörðunum skattstjóra um þær, sbr. 6. gr. reglugerðarinnar. Þegar litið er til eðlis þessara endurgreiðslna og tengsla þeirra við skattákvörðanir tryggingagjalds, sem skattstjórar hafa á hendi hver í sínu umdæmi og framkvæmdar á endurgreiðslu skatta almennt, sbr. nú einkum endurgreiðslur virðisaukaskatts samkvæmt XIII. kafla laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, og tilhögun þeirra endurgreiðslna samkvæmt sérstökum reglugerðum

þar um, tel ég að rétt og eðlilegt hafi verið að fela skattstjórum ákvörðunarvald um endurgreiðslur þær, sem í málinu greinir.

Af almennu stjórnisýslusambandi leiðir, svo og því, sem að framan greinir um málskotsrétt og kæruleiðir, að ákvarðanir skattstjóra um umræddar endurgreiðslur tryggingagjalds verða réttilega kærðar til ríkisskattstjóra eins og reglugerð nr. 248/1993 mælir fyrir um. Eftir almennum reglum stjórnisýsluréttar, sbr. nú 26. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, eru ákvarðanir ríkisskattstjóra um þessi efni kærnanlegar til fjármálaráðherra. Sú kærheimild er stýfð með því ákvæði 8. gr. reglugerðar nr. 248/1993, að ríkisskattstjóri kveði upp endanlegan úrskurð í málum þeim, sem hér um ræðir. Sú spurning vaknar því, hvort þetta ákvæði, sem felur í sér skerðingu á málskotsrétti og framsal valds ráðherra til ríkisskattstjóra, fái staðist.

Þótt framsal opinbers valds sé að meginstefnu til óheimilt, er viðurkennt, að frá þeirri meginreglu séu veigamiklar undantekningar. Í þeim efnum vegast á þörf stjórnisýslunnar fyrir slíka skipan opinbers valds, einkum af hagkvæmnisástæðum, og það réttaröryggi, sem kærheimildir tryggja borgurinum. Í lögum nr. 112/1993 er ekki að finna sérstaka heimild til að skipa málum á þennan veg. Þótt almennt verði að gera ráð fyrir því, að lagaheimild þurfi fyrir framsali opinbers valds, tel ég samt, að slíkt framsal sé ekki ævinlega útilokað í ólögfestum tilvikum. Hér er um að ræða valdframsal frá fjármálaráðherra til ríkisstofnunar, sem tekur til landsins alls, sbr. meðal annars 88. gr. og 1. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt, og fer með víðtæka skattstjórn sem miðstjórnarvald. Þessi aðstaða getur verið til þess fallin að valda því, að tækt sé að játa valdframsali þrátt fyrir það, að sérstakri lagaheimild sé ekki til að dreifa, enda séu réttlætanager ástæður fyrir valdframsalinu að öðru leyti.

Efnislega lúta þær ákvarðanir, sem hér um ræðir, að endurgreiðslu áður ákvarðaðs tryggingagjalds í staðgreiðslu, enda þótt sérstakrar sundurliðunar á launagreiðslum sé þörf í mörgum tilvikum vegna endurgreiðslna, þar sem þær eru bundnar við tilgreindar útflutningsgreinar og þurfa því ekki að falla saman við heildartryggingagjald fyrirtækja á umræddu tímabili, sbr. 3. gr. laga nr. 112/1993. Eins og fyrr segir, gilda ákvæði laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, um staðgreiðslu tryggingagjalds með þeim frávikum, sem felast í lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald. Samkvæmt 23. gr. laga nr. 45/1987 hefur ríkisskattstjóri á hendi yfirstjórn staðgreiðslu. Í II. kafla laga nr. 112/1993 er skýrlega afmarkað, hvaða aðilar eiga rétt á endurgreiðslu tryggingagjalds og hversu ákvarða skuli endurgreiðslufjárhæðir, þ.e. tryggingagjald, sem lagt er á nánar tilgreindan tryggingagjaldstofn tiltekin greiðslutímabil í staðgreiðslu. Endurgreiðslur byggjast því á grundvelli, sem þegar hefur verið lagður með ákvörðun tryggingagjalds í staðgreiðslu, þótt þörf sé á sérstakri sundurliðun í mörgum tilfellum, eins og fyrr segir. Af þessu leiðir, að endurgreiðslur þessar verða að meginstefnu til að teljast tiltölulega einföld afgreiðslumál samkvæmt skýrum lagaskilyrðum og grundvelli, sem þegar hefur verið lagður að talsverðu leyti við skattákvörðunina sjálfa. Þegar litið er til þessa svo og starfshlutverks, stöðu og tengsla þeirra miðstjórnarembætta, sem í hlut eiga, þá er það niðurstaða mín, að heimilt hafi verið að fela ríkisskattstjóra endanlegt úrskurðarvald í ágreiningsmálum út af umræddum endurgreiðslum þó svo að ekki hafi verið fyrir að fara sérstakri lagaheimild til þess.

Beiðni A um hina umdeildu endurgreiðslu tryggingagjalds fyrir desembermánuð 1993 bar þannig að, eftir því sem upplýst er í kvörtun fyrirtækisins til mín, dags. 3. ágúst 1994, að það sneri sér til skattstjórans í Vestmannaeyjum í júnímánuði 1994 og leitaði álits og ráða hjá því embætti varðandi afgreiðslu hinnar síðbúnu endurgreiðslubeiðni. Af hálfu A er þess getið, að skattstjóri hafi bent á að bera erindið upp við fjármálaráðuneytið, sem gert hafi verið með bréfi, dags. 21. júní 1994, ásamt umsókn um endurgreiðslu á trygginga-

gjaldi á tilskildu eyðublaði (RSK 6.06), dagsettu sama dag. Hinn 11. júlí 1994 felldi fjármálaráðuneytið síðan úrskurð sinn í málinu og synjaði erindinu. Ljóst er því, að hvorugt þeirra stjórnvalda, sem í reglugerð nr. 248/1993 er falið ákvörðunar- og úrskurðarvald um endurgreiðslur þær, sem í málinu greinir, þ.e. hvorki hlutaðeigandi skattstjóri né ríkisskattstjóri, hafa tekið ákvarðanir í máli A heldur hefur fjármálaráðuneytið eitt fjallað þar um.

Þrátt fyrir það framsal valds til ríkisskattstjóra og takmörkun málskotsréttar, sem fyrr greinir, tel ég, að fjármálaráðuneytinu hafi að vissu marki verið heimilt að seilast til afskipta af einstökum málum um endurgreiðslur þær, sem um ræðir, samkvæmt viðurkenndum sjónarmiðum um afskiptavald æðra stjórnvalds í einstökum málum í tilviki valdframsals. Ég tel eðli þessara mála og stjórnsýslusambands fjármálaráðuneytisins og ríkisskattstjóra styðja það, að ráðuneytinu hafi verið heimilt að fjalla um einstök mál, sem sérstaka þýðingu höfðu og fordæmisgildi. Mál A, sem varðaði lagagrundvöll lokamálsliðs 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993, gat að mínu mati fallið undir mál, sem ráðuneytinu var samkvæmt framansögðu heimilt að láta sig skipta. Þetta gat þó engan veginn réttlætt það, að skattstjóri sem lægra stjórnvald skyldi ekki taka ákvörðun í málinu, eins og reglugerð nr. 248/1993 bauð. Eins og hlutverki ríkisskattstjóra er almennt háttað að lögum í framkvæmd staðgreiðslu opinberra gjalda, þ. á m. tryggingagjalds, svo sem fyrr hefur verið lýst, tel ég einnig, að úrlausn þess embættis hefði þurft að liggja fyrir, áður en fjármálaráðuneytið greip inn í málið. Í því sambandi tel ég rétt að áréttta, að það hlutverk ríkisskattstjóra er fyrir hendi alveg óháð valdframsali um nefndar endurgreiðslur. Samkvæmt þessu er það niðurstaða mín, að meðferð máls A hafi farið í bága við lögbundið hlutverk fyrrgreindra skattyfirvalda og ákvæði reglugerðar nr. 248/1993 og að það hafi verið á ábyrgð fjármálaráðuneytisins, að svo tókst til. Úr því að úrskurður fjármálaráðuneytisins liggur fyrir í málinu og með vísan til niðurstöðu minnar um afskiptavald ráðuneytisins af málum af þessum toga, tel ég þó, að ákvæði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, séu því ekki til fyrirstöðu, að ég fjalli um málið.

3.

Eins og fram kemur í kafla IV.1 hér að framan, voru bráðabirgðalög nr. 86 frá 28. maí 1993, um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga, sett til að greiða fyrir gerð kjarasamninga vorið 1993. Svo sem getið er í forsendum lagasetningarinnar var meðal annars talið, að brýn nauðsyn bæri til að grípa til aðgerða til styrktar útflutningsgreinum atvinnulífsins. Í því augnamiði voru sett ákvæði II. kafla laganna um tímabundna endurgreiðslu tryggingagjalds og var endurgreiðsla þessi bundin við aðila, sem stunduðu útflutning, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Í 2. mgr. þessarar lagagreinar er að finna nánari afmörkun þessara aðila. Í kafla IV.2 hér að framan kemur fram, hverjir þessir aðilar eru, og mismunandi reglur, sem um þá gilda m.t.t. þess tryggingagjaldsstofns, sem endurgreiðslur taka til.

Kvörtunarefnið varðar það, hvort lagaheimild hafi verið til að setja í reglugerð það ákvæði, sem er að finna í lokamálslið 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993, þess efnis, að endurgreiðslubeiðnir, sem berast eftir 1. mars 1994, verði ekki teknar til greina. Fjármálaráðuneytið synjaði umsókn A með úrskurði, dags. 11. júlí 1994, á þeim grundvelli, að beiðnin hefði borist eftir þetta tímamark. Telur ráðuneytið, að þetta ákvæði reglugerðarinnar eigi sér næga stoð í 5. gr. bráðabirgðalaga nr. 86/1993, sbr. lög nr. 112/1993, sem mælir svo fyrir, að fjármálaráðherra setji með reglugerð nánari ákvæði um endurgreiðslu tryggingagjalds, þ. á m. um fyrirkomulag endurgreiðslu, kærur og fresti, sbr. svarbréf ráðuneytisins til mín, dags. 22. nóvember 1994. Telur ráðuneytið, að undir hugtakið frestur í skilningi lagagreinarinnar falli hvers konar frestir, þ. á m. hinn umdeildi lokafrestur til að leggja fram umsókn að viðlögðu brottfalli réttar til endurgreiðslu. Þá ber ráðuneytið fyrir sig, að fjármálaráðherra hafi haft frjálsari hendur til að setja skilyrði í reglugerð fyrir end-

urgreiðslum sökum þess, að í 2. gr. bráðabirgðalaga nr. 86/1993, sbr. lög nr. 112/1993, sé kveðið á um heimild en ekki skyldu til endurgreiðslna.

Vegna síðastnefndrar viðbáru fjármálaráðuneytisins bendi ég á, að þrátt fyrir orðalag í 2. gr. laganna, mælir reglugerð nr. 248/1993 fyrir um skyldu til endurgreiðslu tryggingagjalds eins og raunar verður að telja, að markmið bráðabirgðalöggjafans hafi verið, miðað við forsendur lagasetningarinnar. Ég tel því umrætt orðalag engu breyta um nauðsyn laga-grundvallar reglugerðarinnar, enda heldur ráðuneytið því ekki fram, að umræddur kafli laganna hafi ekki verið framkvæmdur. Þótt viðbáru þessari sé teft fram út af tilteknu ágreiningsmáli, tel ég ekki næga ástæðu til að draga þá ályktun, að ráðuneytið líti svo á, að stjórnvöld gætu að geðþótta ákveðið endurgreiðslur þessar og að hætta sé á, að framkvæmdin hafi brenglast af þeim sökum. Ég skil því ráðuneytið svo, að lagaheimild fyrir stjórnvaldsfyrirmælum þurfi ekki að vera eins traust og ella vegna fyrrgreinds orðalags lagaákvæðisins. Með vísan til þess, sem fyrr greinir, og þeirrar grundvallarreglu, að stjórnvaldsfyrirmæli verða að hafa nægjanlega lagastoð, tel ég, að þessi sjónarmið fjármálaráðuneytisins hafi ekki við rök að styðjast.

Að því er fresti áhrærir þá get ég fallist á það með fjármálaráðuneytinu, að heimilt hafi verið að setja málefnaleg ákvæði um fresti í reglugerð eftir því sem þörf var á vegna framkvæmdar á þeim endurgreiðslum, sem í málinu greinir, svo sem um fresti til að leggja fram umsókn, fresti til að inna endurgreiðslur af hendi, kærufresti og fresti til að kveða upp úrskurði. Með þessu er kvörtunarefninu þá ekki gerð skil, enda varðar það frekast afleiðingar þess, að tiltekinnar frestreglu var ekki gætt.

Ég tel, að rétt og edlilegt hafi verið að setja ákvæði í reglugerð um formlegar umsóknir um endurgreiðslur tryggingagjalds og meðferð þeirra og raunar alveg óhjákvæmi-legt vegna þeirra tilvika, þar sem nauðsyn bar til, að viðkomandi aðili legði fram sérstaka sundurliðun til að leiða fram fjárhæð endurgreiðslukröfu þannig að unnt væri að ákvarða hana.

Eins og áður er fram komið, tekur endurgreiðsla tryggingagjalds til alls tryggingagjalds fyrirtækja í fiskveiðum, fiskeldi og fiskvinnslu, enda væri ekki um annan atvinnurekstur að ræða. Ljóst er, að upplýsingar um fyrirtæki, sem svo stendur á um, eru tiltækar hjá skattfyrirvöldum vegna sértækra upplýsinga um þau, þ. á m. skráningar á þeim atvinnugreinum, sem fyrirtækin stunda, sbr. og lög nr. 62/1969, um fyrirtækjaskrá. Af þessum sökum og staðgreiðsluskila tryggingagjalds hafa í öllum meginatriðum legið fyrir hjá skattfyrirvöldum nægar upplýsingar til að byggja á fjárhæðir endurgreiðslna til fyrirtækjanna, þannig að umsóknir gátu að þessu leyti litlu bætt við til þess að ákvarða mætti endurgreiðslur á réttan hátt. Þrátt fyrir þetta geri ég ekki athugasemdir við það, þótt þessum hópi fyrirtækja hafi verið gert skylt að sækja sérstaklega um endurgreiðslur samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 248/1993 og sæta þeim réttaráhrifum, sem af því leiddi samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar, þ. á m. um eindaga endurgreiðslukröfu, sbr. 3. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar. Ég tel þó, að þessi aðstaða, sem hér hefur verið lýst og A var í meðal annarra, hafi vægi við úrlausn kvörtunarefnisins. Samkvæmt því, sem ég hef hér rakið, áljt ég því, að kröfur til endurgreiðslna stofnist á hendur ríkissjóði, þegar lokið er að ákvarða þær á grundvelli umsókna samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 248/1993. Að því er fyrningu varðar tel ég ljóst, að um slík kröfuréttindi, jafnt sem skattkröfur almennt, fari eftir almennum reglum um það efni samkvæmt ákvæðum laga nr. 14/1905, um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda.

Af hálfu fjármálaráðuneytisins hefur ekkert komið fram um það, hvaða tilgangur hafi búið að baki hinu umdeilda ákvæði lokamálsliðs 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993. Var þess að vænta, að ráðuneytið upplýsti, ef sérstakir hagsmunir voru taldir réttlæta þetta ákvæði. Hafi markmiðið verið það að knýja á um skjótt uppgjör endurgreiðslna, sem þó er ekki vitað um, er til þess að líta, að raunverulegur hvati til þess fólst að sjálfsögðu í þeim

hagsmunum, sem fyrirtæki höfðu af því að fá endurgreiðslur í hendur í stað þess að láta féð liggja vaxtalaust hjá ríkissjóði.

Hér að framan hef ég fjallað um aðdraganda að stofnun endurgreiðslukrafna á grundvelli umsókna. Er þá næst fyrir hendi að athuga, hvað sé til leiðsagnar um tímamörk til að fá umsókn um endurgreiðslu tekna til efnislegrar meðferðar og úrlausnar, þannig að unnt sé að ákvarða endurgreiðslukröfu svo sem kvörtunarefnið lýtur að, en um þetta er hvorki sérstökum ákvæðum til að dreifa í lögnum né er almennum lagaákvæðum um endurgreiðslu skatta fyrir að fara, sem taka á þessu. Í þessum efnum tel ég ekki óeðlilegt að líta til þess, hversu háttað sé möguleikum til að fá skattákvörðunum breytt aftur í tím-ann án tillits til kærufresta. Aðalákvæðið um það efni er í 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt, en einnig er rétt að nefna 2. mgr. 39. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Fyrirnefnda ákvæðið heimilar ríkisskattstjóra að breyta ákvörðun skattstjóra um skattstofn eða skattálagningu samkvæmt þeim lögum og öðrum lögum um skatta og gjöld, sem skattstjórar leggja á. Samkvæmt ákvæðinu getur ríkisskattstjóri annað hvort ákvarðað skattaðila skattstofn og skatt að nýju eða falið það skattstjóra, enda séu uppfyllt skilyrði 96. og 97. gr. laganna, ef um hækkun er að ræða. Breytingar eru kær-alegar eftir 99. gr. laganna og nú lögum nr. 30/1992, um yfirsattanevnd. Endurupptaka samkvæmt þessu ákvæði getur bæði orðið að eigin frumkvæði ríkisskattstjóra og á grundvelli beiðnar skattaðila (skatterindi) og ýmist verið skattaðila til hags eða óhags. Sé um hækkun að ræða, eru þær skorður þó settar, að því er tímamörk varðar, að þá gilda ákvæði 97. gr. laga nr. 75/1981 um tímamörk endurákvörðana. Þar er meginreglan sú, að heimild til endurákvörðunar skatts nær til skatts vegna tekna og eigna síðustu sex ára, sem næst eru á undan því ári, þegar endurákvörðun fer fram. Í 2. mgr. 97. gr. laga nr. 75/1981 er ákvæði, sem takmarkar endurákvörðunarheimild við tvö síðustu ár næst á undan því ári, þegar endurákvörðun fer fram, þegar svo stendur á sem í ákvæðinu greinir. Reglur þessar um tímatakörk endurákvörðana setja hins vegar ekki beitingu heimildar þeirrar, sem er að finna í 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, skorður, þegar um er að ræða breytingar skattaðila til hagsbóta. Í úrskurðaframkvæmd hefur verið farið lengra aftur í tímann, þegar svo stendur á, heldur en hin almenna sex ára regla 1. mgr. 97. gr. laga nr. 75/1981 segir til um. Þessi endurákvörðunarheimild 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, sem hér hefur verið gerð grein fyrir, gildir samkvæmt orðum ákvæðisins og 14. gr. laga nr. 113/1990 um endurákvörðun tryggingagjalds. Þótt heimildin taki til skattákvörðunar tryggingagjalds en ekki til endurgreiðslna þess, tel ég samt sem áður rétt vegna eðlisskyldleika tilvikanna að hafa þessar reglur til hliðsjónar, þegar reynir á tímamörk til að koma að beiðnum um endurgreiðslur og lög taka ekki sérstaklega af skarið um tímamörk í þeim efnum.

Endurgreiðslur skatta og aðflutningsgjalda hafa allnokkuð tíðkast og enn er ýmsum ákvæðum til að dreifa um það efni, einkum samkvæmt lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, og tollalögum nr. 55/1987 með síðari breytingum. Í XIII. kafla fyrirnefndu laganna og ákvæðum til bráðabirgða í II. kafla laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum, eru ýmis ákvæði um endurgreiðslur virðisaukaskatts, og svo var áður um endurgreiðslur söluskatts samkvæmt lögum nr. 10/1960, um söluskatt, sem virðisaukaskattur leysti af hólmi. Um framkvæmd endurgreiðslna eru ekki ákvæði í lögnum, en lagt á vald fjármálaráðherra, að kveða á um það í reglugerð. Hefur fjármálaráðherra sett ýmsar reglugerðir um endurgreiðslu virðisaukaskatts samkvæmt þeim lagaheimildum. Má þar nefna reglugerð nr. 449/1990, um endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnu manna við íbúðarhúsnæði, með síðari breytingum, reglugerð nr. 248/1990, um virðisaukaskatt af skattskyldri starfsemi opinberra aðila, með síðari breytingum, en III. kafla þessarar reglugerðar fjallar um endurgreiðslu virðisaukaskatts til opinberra aðila, reglugerð nr. 247/1991, um endurgreiðslu virðisaukaskatts til erlendra fyrirtækja, með síðari breytingum, reglugerð nr. 470/1991, um endurgreiðslu virðisaukaskatts til sendimanna erlendra ríkja, með

síðari breytingum, reglugerð nr. 484/1992, um endurgreiðslu virðisaukaskatts af sölu á heitu vatni og rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns, með síðari breytingum, reglugerð nr. 554/1993, um virðisaukaskattskylda sölu á vörum til manndis o. fl., með síðari breytingum, reglugerð nr. 563/1993, um endurgreiðslu vegna virðisaukaskatts af neyslufiski, með síðari breytingum, og reglugerð nr. 300/1994, um endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna fjárfestingar í hótél- og gistirými. Í engri þessara reglugerða, sem hér hafa verið taldar, nema þeirri síðastgreindu, er að finna ákvæði, sem svipar til hins umdeilda ákvæðis reglugerðar nr. 248/1993, um endurgreiðslu tryggingagjalds. Að því er varðar meðferð umsókna, sem berast eftir að umsóknarfrestur, settur samkvæmt reglugerðunum, er liðinn, eiga reglugerðirnar það sammerkt, að þær kveða svo á um, að slíkar umsóknir skuli afgreiddar með greinargerð næsta tímabils. Síðastnefnda reglugerðin sker sig úr, en rétt er að hafa í huga, að hún varðar í raun leiðréttingu innskatts. Samkvæmt þessu er ákvæði 1. másl. 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993, um endurgreiðslu tryggingagjalds, er kveður svo á, að endurgreiðslubeiðnir, sem berast eftir lok umsóknarfrests, skuli afgreiddar með umsókn næsta endurgreiðslutímabils, í samræmi við meginreglu um meðferð umsókna, sem lesa má út úr reglugerðum þessum, en hið umdeilda ákvæði 2. másl. 5. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar sker sig hins vegar alveg úr. Ég sé ekki ástæðu til að rekja frekar ákvæði um endurgreiðslur skatta, enda tel ég það, sem að framan er rakið, nægja til að sýna, að 2. másl. 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993 er afbrigði frá því, sem almennt gildir. Ég tel þó rétt að taka fram, að endurgreiðslur vegna framkvæmdar og uppgjors staðgreiðslu, þ. á m. tryggingagjalds, sbr. lög nr. 45/1987, lög nr. 113/1990 og 112. gr. laga nr. 75/1981, og uppgjör virðisaukaskatts samkvæmt 26. gr. laga nr. 50/1988, sbr. reglugerð nr. 529/1989, um framtal og skil á virðisaukaskatti, eru ekki hliðstæðar þeim endurgreiðslum, sem hér eru til umfjöllunar.

Hinn umdeildi lokafrestur til að koma að umsóknum var til 1. mars 1994. Þá stóð svo á varðandi álagningu tryggingagjalds, að skilafrestur launaframtala hafði runnið út 21. janúar 1994 samkvæmt auglýsingu ríkisskattstjóra, dags. 1. janúar 1994, er birtist í 2. tölubl. Lögbirtingablaðs 1994, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, en almenn álagning þess hafði ekki farið fram, sbr. 3. mgr. sömu lagagreinar. Rétt er að geta þess, að samkvæmt 7. gr. reglugerðar nr. 248/1993 var endurgreiðsluréttur háður því, að launaframtali væri skilað innan tilskilins frests. Samkvæmt þessu rann frestur út, áður en fyrir lá, hver niðurstaða varð um ákvörðun tryggingagjalds samkvæmt almennri álagningu. Breytingar gátu orðið við almenna álagningu á ákvörðun tryggingagjalds frá því, sem verið hafði á staðgreiðsluári, og einnig samkvæmt endurákvörðun gjalds þessa síðar, sbr. 14. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald. Samkvæmt þessu rann lokafresturinn út á tímamarki, þegar mál voru óútkljáð að þessu leyti, og hefur reglugerðin engin ákvæði að geyma, sem taka á því, hversu fara skuli með endurgreiðslurétt vegna breytinga á tryggingagjaldi, sem þannig gátu auðveldlega komið til síðar. Ég sé ekki ástæðu til að rekja í einstökum atriðum þau vandamál, sem af þessu gætu skapast, en tel ljóst, að verulegir meinbugir hafi verið á reglugerðinni út af þessum vandkvæðum, þótt annað kæmi ekki til.

Hér að framan hef ég rakið nokkur atriði, sem hníga öll að því, að sá knappi lokafrestur að viðlögðum missi endurgreiðsluréttar, sem mælt er fyrir um í 2. másl. 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993, fái ekki staðist án sérstakrar lagaheimildar, og raunar nægði hvert þeirra fyrir sig til þeirrar ályktunar. Af hálfu fjármálaráðuneytisins hafa engar skýringar verið gefnar á því, hvert markmiðið var með svo harkalegri reglu. Atvikum er svo farið að mínu áliti, að jafnvel þótt svo sjálfsgæður hlutur og skýr að ótvíræð lagaheimild hefði verið fyrir þessu ákvæði reglugerðarinnar, hefði mátt draga í efa að slík lagaheimild hefði tekið nægjanlega mið af sjónarmiðum stjórnskipulegrar meðalhófsreglu. Niðurstaða mín er því sú, að hið umdeilda ákvæði 2. másl. 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993 eigi sér ekki viðhlítandi stoð í lögum.

Að lokum vek ég athygli á þeim sjónarmiðum, sem fram koma í lögum nr. 29, 6. mars 1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, er taka gildi 1. janúar 1996. Enda þótt lög þessi taki ekki beint til slíkra endurgreiðslna, sem kvörtunarefnið í máli þessu lýtur að, er efnisleg samstaða þó veruleg. Ég bendi sérstaklega á frumkvæðisskyldu stjórnvalda samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna og fyrningarreglu 4. gr. þeirra. Hið umdeilda reglugerðar-ákvæði samræmist ekki þeirri stefnu laga þessara að bæta réttarstöðu skattgreiðenda að því er varðar endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.“

Niðurstöður álits míns, dags. 9. maí 1995, dró ég saman með svofelldum hætti:

„V.

Meginniðurstaða mín samkvæmt framansögðu er því, að ákvæði 2. málsl. 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993, um endurgreiðslu tryggingagjalds, sem fjármálaráðuneytið byggði á synjun sína í úrskurði, dags. 11. júlí 1994, eigi sér ekki nægilega lagastoð. Það eru því tilmæli mín til fjármálaráðuneytisins, að það sjái til þess, komi fram umsókn A um endurgreiðslu tryggingagjalds, að sú umsókn fái efnislega úrlausn að lögum og eftir réttum stjórnarfragslegum leiðum, í samræmi við niðurstöður álits míns.“

VI.

Með bréfum, dags. 23. febrúar, 2. apríl og 4. júní 1996, óskaði ég eftir því við fjármálaráðherra, að upplýst yrði hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af áliti mínu. Svar fjármálaráðuneytisins hafði ekki borist þegar skýrslan fór í prentun.

18.9. Virðisaukaskattur. Ákvörðun um virðisaukaskattskyldu. Verksamningur eða vinnusamningur. Afturköllun ákvörðunar. Málshraði. Rökstuðningur úrskurðar. (Mál nr. 1197/1994)

A kvartaði yfir ákvörðun ríkisskattstjóra um að A bæri að innheimta virðisaukaskatt frá íþróttafélaginu X, sem hann starfaði fyrir. Byggði A á því, að í septembermánuði árið áður hefði ríkisskattstjóri komist að þeirri niðurstöðu, að samningur A við X væri vinnusamningur, en ekki verksamningur, og því bæri A ekki að innheimta og skila virðisaukaskatti. Hann hefði þá snúið sér til skattstjóra og farið fram á endurgreiðslu virðisaukaskatts, sem hann hefði staðið skil á í ríkissjóð. Skattstjóri hafi framsent erindið til ríkisskattstjóra, sem þá hafi komist að öndverðri niðurstöðu við fyrri niðurstöðu.

Umboðsmaður tók fram, að fyrri ákvörðun ríkisskattstjóra hefði hvorki falið í sér skattákvörðun né hefði slík ákvörðun fylgt í kjölfar hennar, sem þó hefði verið rökrétt framhald niðurstöðu ríkisskattstjóra. Endurákvæðanir bæði virðisaukaskattskila og almennra skattskila fyrir liðna tíð væru ótvírætt í verkahring ríkisskattstjóra samkvæmt lögum um virðisaukaskatt og lögum um tekju- og eignarskatt. Ákvörðunin hefði nánast verið þáttur í endurákvörðun, sem ekki fór fram. Þótt gera yrði almennt ráð fyrir því, að ágreiningsefnum út af virðisaukaskatti, þ.m.t. virðisaukaskattskyldu, yrði ráðið til lykta í almennu kærufri, þ.e. á skattstjórastigi með kærurétti til yfirséðanefndar, taldi umboðsmaður rétt og eðlilegt, eins og atvikum var háttáð, að A leitaði til ríkisskattstjóra. Þar sem ríkisskattstjóri tók endanlega ákvörðun í máli, sem hann var valdbær til að fara með, og samkvæmt viðhlítandi upplýsingum sem A veitti, og þar sem ríkisskattstjóri hafði ekki sýnt fram á, að ákvörðunin hefði verið haldin verulegum efnisannmarka, taldi umboðsmaður að A hefði mátt treysta

því, að skorið hefði verið úr um virðisaukaskattskyldu hans með bindandi hætti. Var ákvörðunin því bindandi fyrir skattstjóra og ríkisskattstjóra um síðari ákvarðanir um virðisaukaskattskyldu A.

Síðari afgreiðsla málsins hjá ríkisskattstjóra tók átta og hálfan mánuð frá því að embættinu bárust tilmæli A um endurgreiðslu virðisaukaskatts. Taldi umboðsmaður að meðferð málsins hefði tekið of langan tíma og að brotið hefði verið gegn 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga um málshraða. Þá var það niðurstaða umboðsmanns, að ekki hefðu verið lagaskilyrði fyrir afturköllun fyrri ákvörðunar ríkisskattstjóra og að það sjónarmið ríkisskattstjóra að tilgreining skattaðila sjálfra réði skattalegri stöðu þeirra án tillits til efnislegrar réttarstöðu þeirra væri ekki lögmætt. Væri slíkt sjónarmið til þess fallið að valda handahófskenndum niðurstöðum og því að jafnræðis yrði ekki gætt. Vísaði umboðsmaður til dóms Hæstaréttar frá 27. september 1994, um svipað álitaefni. Loks féllst umboðsmaður á það með A, að ónógur rökstuðningur hefði fylgt ákvörðun ríkisskattstjóra, en í ákvörðuninni var ekki vísað til þeirrar réttarreglu sem niðurstaðan byggðist á.

Niðurstaða umboðsmanns var því sú, að ríkisskattstjóri hefði tekið bindandi ákvörðun í máli A, sem ekki hefðu verið lagaskilyrði til að afturkalla, og að ríkisskattstjóra hefði borið að fylgja eftir ákvörðun sinni um skattskyldu A með leiðréttingum á fyrri skattskilum A. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ríkisskattstjóra að greiða úr máli A í samræmi við þessi sjónarmið.

I.

Hinn 26. ágúst 1994 leitaði A til mín og kvartaði yfir ákvörðun ríkisskattstjóra, dags. 1. júlí 1994, um virðisaukaskattsskyldu hans, enda hefði sama embætti í bréfi til hans, dags. 21. september 1993, komist að gagnstæðri niðurstöðu um skattskylduna.

II.

Málavextir eru þeir, að með bréfi, dags. 10. febrúar 1993, sneri A sér til ríkisskattstjóra og vildi fá úr því skorið, hvort greiðslur til hans frá íþróttafélaginu X vegna starfa hans fyrir félagið teldust ekki undanþegnar virðisaukaskattsskyldu, þar sem þær væru í eðli sínu launagreiðslur. Vísaði A til túlkunar ríkisskattstjóra á virðisaukaskattsskyldu framleiðslumanna og dagskrárgerðarmanna, sbr. bréf embættisins, dags. 29. janúar 1990 og 11. desember 1991. Fram kom í bréfi A, að hann starfaði sem verktaki fyrir íþróttafélagið og væri starfið m.a. fólgið í umsjón með daglegum rekstri félagsins og einstakra deilda þess. Félagið léti honum í té starfsaðstöðu og annað, sem til þyrfti. Að öðru leyti bæri hann mjög lítinn kostnað vegna starfsins. Greiðsla fyrir starfann væri fastákveðin, samningsbundin fjárhæð, sem greidd væri mánaðarlega.

Í bréfi, dags. 15. júlí 1993, gerði A frekari grein fyrir starfi sínu, starfsaðstöðu og starfskjörum samkvæmt tilmælum ríkisskattstjóra. Kom þar fram, að starfið væri fólgið í umsjón með daglegum rekstri skrifstofu X í samráði við formann félagsins. Þá ynni hann með einstökum deildum að margvíslegum verkefnum og gætu deildirnar leitað til hans með bréfaskriftir og útgáfumál. Hann sæi og um bókhald deildanna og aðstoðaði þær við fjáraflanir. Þá væru samskipti við bæjaryfirvöld, íþróttahús og ýmsa aðra á hans könnu. Hluti af starfinu væri seta á stjórnarfundum. Starfsstöð hefði hann í X-heimilinu, þar sem félagið legði til starfsaðstöðu og annað, sem til þyrfti, svo sem tölvu o.fl. Hann bæri óverulegan kostnað sjálfur vegna starfsins, en legði til bifreið, ýmis ritföng og afnot af síma, ef þörf krefði. Umsaminn vinnutími væri frá kl. 09:00 til 16:00 alla virka daga, en að auki væri hann skyldugur til að vinna utan þess tíma yfir mestu álagstímabil starfsársins. Greiðslur fyrir störfin væru föst samningsbundin fjárhæð. Við ráðninguna hefði verið gerður munnlegur samningur um greiðslur, vinnutíma, vinnutilhögun og starfssvið. Ráðningarsamningur

urinn gerði ráð fyrir sumarleyfi og veikindadögum. Í bréfinu tók A fram, að hann hefði aldrei fært innskatt til frádráttar innheimtum virðisaukaskatti. Fram kom af hans hálfu, að þar sem kostnaður hans vegna starfsins væri óverulegur, bæri hann naumast meiri fjárhagslega áhættu en venjulegur launþegi. Hann kvað ástæðuna fyrir fyrirkomulagi verk-töku vera ákveðið hagræði fyrir félagið.

Ríkisskattstjóri tók erindi A til afgreiðslu hinn 21. september 1993. Í bréfi ríkisskattstjóra er að því vikið, að lög nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, geri mun á því, hvort um launþega eða verktaka sé að ræða og séu þeir einir skattskyldir samkvæmt lögnum, sem hafi með höndum sjálfstæða starfsemi eða atvinnurekstur. Þá er rakinn munur á launamönnum og verktökum og afmörkun vinnusamninga og verksamninga. Síðar segir svo í bréfi þessu um mál A:

„Þau atriði í bréfi yðar sem benda til þess að um verksamning sé að ræða eru þau helst:

1. Starfsmaður leggur til bifreið og stundum síma til starfsins.
2. Starfsmaður er ekki aðili að stéttarfélagi.
3. Starfsmaður sér sjálfur um staðgreiðslu skatta.

Þau atriði í bréfi yðar sem benda til að um vinnusamning sé að ræða eru þau helst:

1. Ráðningarsamningur er ótímabundinn.
2. Félagið lætur starfsmanni í té starfsaðstöðu, tölvu ofl.
3. Starfsmaður hefur reglulegan vinnutíma og viðveruskyldu.
4. Íþróttafélagið hefur húsbóndavald þ.e. rétt til þess að stjórna vinnu starfsmannsins og ákveða hvar og hvenær verkið er unnið.
5. Starfsmaður á rétt til orlofslauna.
6. Starfsmaður nýtur veikindalauna.
7. Starfsmaður fær föst mánaðarlaun.

Ríkisskattstjóri telur með hliðsjón af framansögðu að um sé að ræða vinnusamning og þér séuð launþegi, því ber yður ekki að innheimta og skila virðisaukaskatti af starfsemi yðar.“

Með bréfi, dags. 5. október 1993, sneri A sér til skattstjórans í Reykjanesumdæmi og fór fram á, að sér yrðu endurgreiddur allur sá virðisaukaskattur, sem hann hefði innheimt og staðið skil á í ríkissjóð. Gerði hann grein fyrir starfi sínu fyrir íþróttafélagið X og samningi um það starf. Kvaðst hann hafa haft samband við skattstjóran í Reykjavík í framhaldi af samningnum og fengið þær upplýsingar, að honum bæri að tilkynna sig á skrá yfir virðisaukaskattsskylda aðila og standa skil á virðisaukaskatti af greiðslum fyrir starfið. Nú hefði hins vegar komið í ljós, sbr. úrskurð ríkisskattstjóra, dags. 21. september 1993, að honum hefði aldrei borið skylda til að innheimta og standa skil á virðisaukaskatti, þar sem hann teldist ekki hafa virðisaukaskattsskylda starfsemi með höndum. Kæmi ákvörðun ríkisskattstjóra til með að hafa þau áhrif, að mánaðarlegar greiðslur til hans hækkuðu sem næmi þeim virðisaukaskatti, sem hann hefði staðið skil á hingað til. Þá tók A fram, að hann hefði verið tekinn út af skrá yfir virðisaukaskattsskylda aðila og myndi því ekki skila virðisaukaskatti fyrir uppgjörstímabilið júlí–ágúst 1993.

Með bréfi, dags. 14. október 1993, sendi skattstjórinn í Reykjanesumdæmi erindi A til ríkisskattstjóra og tók fram, að erindið varðaði virðisaukaskatt árána 1991–1993. Forsendur skattstjóra fyrir framsendingunni eru svohljóðandi í bréfi þessu: „Þar sem [A] er með lögheimili í Reykjavík fram til 30. nóvember 1992 en flytur síðan í Kópavog falla virðisaukaskattsskil hans á framangreindu tímabili undir tvö skattumdæmi. Yður er því

hér með sent erindi hans til afgreiðslu.“ Með bréfi, dags. sama dag, tilkynnti skattstjóri A um þessa afgreiðslu á erindi hans.

Ríkisskattstjóri tók erindið til afgreiðslu hinn 1. júlí 1994 og synjaði því. Í bréfi ríkisskattstjóra segir svo:

„Með erindinu fer gjaldandi fram á að innheimtur virðisaukaskattur verði endurgreiddur þar sem hann telur sig ekki hafa með höndum virðisaukaskattsskylda starfsemi. Máli sínu til stuðnings bendir gjaldandi á svarbréf ríkisskattstjóra dags. 21. sept. 1993. Í umræddu bréfi ríkisskattstjóra er sagt að með hliðsjón af framkomnum skýringum megi ráða að samningur gjaldanda og íþróttafélagsins [X] hafi eðli vinnusamnings en ekki verktakasamnings og að ekki beri að innheimta virðisaukaskatt af greiðslum til launþega, þ.e. forsenda skattfrelsisins er að gjaldandi sé launþegi.

Ljóst er að sá aðili sem skilar staðgreiðslu, tryggingargjaldi o.fl. af launum er launagreiðandi í skilningi skattalaga. Í tilviki gjaldanda er það hann sjálfur sem skilar staðgreiðslu og tryggingargjaldi af sínum launum enda telur hann sig vera í sjálfstæðri starfsemi og skilar inn rekstrarreikningi með skattframtali sínu vegna starfseminnar. Staða gjaldanda gagnvart [X] hefur ekki breyst frá því að hann fékk umrætt svarbréf ríkisskattstjóra. [X] er því ekki launagreiðandi gjaldanda enda skilar félagið hvorki staðgreiðslu né tryggingargjaldi af greiðslum til gjaldanda. Samningur milli þeirra er því ekki vinnusamningur heldur verktakasamningur þótt eðli starfsins sé eins og um vinnusamning sé að ræða.

Með vísan til framanritaðs hefur gjaldandi stöðu verktaka gagnvart [X] og ber því að innheimta virðisaukaskatt af greiðslum frá félaginu enda eru engin ákvæði í lögum um virðisaukaskatt nr. 50/1988 sem undanþiggja starfsemi gjaldanda.

Erindinu er synjað.“

III.

Með bréfi, dags. 13. september 1994, fór ég fram á, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ríkisskattstjóri léti mér í té gögn málsins og upplýsingar um þær reglur, sem embættið færi eftir við ákvarðanir um það, hvort gjaldendur teljist verktakar í skilningi laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Sérstaklega óskaði ég eftir upplýsingum um, af hverju það stafaði, að erindi A frá 10. febrúar 1993 og 5. október 1993 fengu ekki samþærilega afgreiðslu hjá ríkisskattstjóra, sbr. svör embættisins frá 21. september 1993 annars vegar og 1. júlí 1994 hins vegar.

Svarbréf ríkisskattstjóra, dags. 7. október 1994, er svohljóðandi:

„Á þessu stigi [við fyrri afgreiðslu málsins] var hvorki kannað sérstaklega hvort fyrirspyrjandi sendi inn rekstrarreikning með skattframtali sínu né athugað hver skilaði inn staðgreiðslu opinberra gjalda og tryggingagjaldi af launum hans. Fyrirspyrjandi gat ekki um þessi atriði í bréfi sínu. Svar til fyrirspyrjanda mátti skilja á þann veg að ekki ætti að skila virðisaukaskatti af umræddri starfsemi. Á hinn bóginn voru þau atriði reifuð er kunna að skipta máli við úrlausn þess hvort aðili telst vera verktaki eða launþegi. Ekki verður annað séð en að um mistök hafi verið að ræða þegar umræddri fyrirspurn var svarað með þeim hætti sem hér var gert. Í umræddu tilviki hefði borið að kanna sérstaklega þau atriði sem að framan eru nefnd enda var gagngert spurt um það hvort fyrirspyrjandi væri skattskyldur samkvæmt virðisaukaskattslögum eða ekki.

Það skal tekið fram að fyrirspyrjandi hafði tilkynnt sig inn á virðisaukaskattsskrá og innheimt og skilað virðisaukaskatti af umræddri þjónustu. Að þessu virtu verður ekki annað séð en að fyrirspyrjandi hafi talið sig vera í sjálfstæðri starfsemi enda hvíl-

ir skylda til að innheimta virðisaukaskatt með þessum hætti ekki á öðrum einstaklingum en þeim sem í atvinnuskyni eða með sjálfstæðri starfsemi sinni selja eða afhenda vörur eða verðmæti eða inna af hendi skattskylda vinnu eða þjónustu, sbr. 3. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Í framhaldi af þessu kom inn erindi til ríkisskattstjóra sem skattstjóri Reykjanesumdæmis framsendi varðandi virðisaukaskattsskyldu [A], þ.e.a.s. [A] hafði innheimt og skilað virðisaukaskatti af þjónustu sinni og fór nú fram á að honum yrði endurgreiddur allur sá virðisaukaskattur sem hann hafði innheimt og staðið skil á í ríkissjóð. Þegar erindi [A] var tekið til afgreiðslu hjá embætti ríkisskattstjóra (Mál nr. 1993.05152.0) var sérstaklega kannað hver skilaði staðgreiðslu opinberra gjalda og tryggingagjaldi af launagreiðslum til [A] umræddan tíma og kom í ljós að hann gerði það sjálfur og hafði staða hans gagnvart [X] ekki breyst fyrr en eftir að hann fékk svarbréf ríkisskattstjóra dags. 21. september 1993. Jafnframt var síðasta skattframtal hans skoðað en með því hafði hann skilað inn rekstrarreikningi vegna starfseminnar. Að öllum atvikum virtum er ljóst að [A] hafði ekki stöðu sem launþegi skattalega séð heldur rak hann sjálfstæða starfsemi þar sem hann seldi þjónustu og að því er virðist aðeins til eins aðila.

Í svarbréfinu frá 21. september 1993 er forsenda skattfrelsisins sú að [A] sé í raun launþegi en ekki verktaki og þótt eðli starfsins sé eins og um launþega sé að ræða þá verður ekki litið framhjá því að hann telur sjálfur að hann hafi rekið sjálfstæða starfsemi með því að hann innheimti virðisaukaskatt af starfsemi sinni, skilaði staðgreiðslu opinberra gjalda og tryggingagjaldi af launum sínum ásamt því að hann skilaði rekstrarreikningi með skattframtali sínu.

Meðfylgjandi bréfi þessu eru ýmis gögn sem skýra málið frekar.“

Með bréfi, dags. 10. október 1994, gaf ég A kost á að gera þær athugasemdir í tilefni af bréfi ríkisskattstjóra, sem hann teldi ástæðu til. Með bréfi, dags. 2. nóvember 1994, bárust mér athugasemdir hans. Kveðst A ekki hafa sjálfviljugur tilkynnt sig á virðisaukaskattsskrá heldur vegna fyrirmæla skattstjóra. Þá ber hann fyrir sig niðurstöðu ríkisskattstjóra um að framreiðslumenn séu ekki virðisaukaskattsskyldir, sbr. bréf embættisins, dags. 11. desember 1991.

Með bréfi, dags. 7. febrúar 1995, óskaði ég eftir því við ríkisskattstjóra, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að hann lýsti viðhorfi sínu til kvörtunar A, að því leyti sem embættið teldi nauðsynlegt, umfram það, sem fram kæmi í bréfi þess til mín, dags. 7. október 1994. Athugasemdir ríkisskattstjóra bárust mér með bréfi, dags. 7. mars 1995. Til viðbótar því, sem áður hefur komið fram í málinu af hálfu ríkisskattstjóra, er sérstakega bent á, að A hafi innheimt virðisaukaskatt af þjónustu sinni og sé því ljóst, að kaupandi þjónustunnar hafi greitt þann skatt en ekki A. Samkvæmt 1. másl. 3. mgr. 22. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, skuli aðili skila innheimtum virðisaukaskatti þrátt fyrir að hann sé undanþeginn virðisaukaskattsskyldu. Að öðru leyti vísar ríkisskattstjóri til greinargerðar sinnar í málinu í bréfi, dags. 7. október 1994.

Með bréfi, dags. 10. mars 1995, sendi ég A ljósrit af fyrrgreindu bréfi ríkisskattstjóra og gaf honum kost á að gera athugasemdir við það. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 31. mars 1995. Ítrekar hann, að honum hafi ekki borið að innheimta virðisaukaskatt og telur sig eiga rétt til endurgreiðslu á þeim virðisaukaskatti, sem hann hafi þegar greitt.

IV.

Í áliti mínu, dags. 6. júní 1995, segir:

„1.

Kvörtun A beinist að því, að ríkisskattstjóri hafi ekki getað horfið frá fyrri ákvörðun sinni og niðurstöðu um virðisaukaskattsskyldu hans, sbr. bréf embættisins, dags. 21. september 1993, svo sem gert var í bréfi ríkisskattstjóra, dags. 1. júlí 1994. Þá hafi ríkisskattstjóri í síðastnefndri ákvörðun ekki vísað til neinna lagaákvæða niðurstöðu sinni til stuðnings. Í svarbréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 7. október 1994, er talið, að við afgreiðslu á erindi A hinn 21. september 1993 hafi þess ekki verið gætt að kanna, hvort hann teldist launþegi eða verktaki samkvæmt almennum skattskilum og í staðgreiðslu opinberra gjalda svo og við tryggingagjaldsskil, en A hafi ekki sjálfur upplýst um þetta. Hafi þessi atriði verið sérstaklega athuguð, þegar mál A um endurgreiðslu virðisaukaskatts var til meðferðar hjá embættinu. Verður ekki betur séð en að ríkisskattstjóri skýri hina umdeildu niðurstöðu sína með því, að A hafi sjálfur talið sig reka sjálfstæða og virðisaukaskattsskylda starfsemi með því að tilkynna sig á virðisaukaskattsskrá og innheimta þann skatt svo og að skila rekstrarreikningi með skattframtali sínu og inna af hendi staðgreiðslu opinberra gjalda og tryggingagjald af launum sínum, þrátt fyrir það, að ríkisskattstjóri taki undir það, að „eðli starfsins sé eins og um launþega sé að ræða“, sbr. niðurlag í fyrrgreindu svarbréfi ríkisskattstjóra til mín. Er þetta í samræmi við þau sjónarmið, sem fram koma í hinni umdeildu ákvörðun frá 1. júlí 1994.

2.

Ég tel rétt að fjalla fyrst um það, hvers eðlis þær ákvarðanir voru, sem ríkisskattstjóri tók í máli A.

Eins og fram hefur komið, beiddist A þess, sbr. bréf hans, dags. 10. febrúar 1993, að ríkisskattstjóri skæri úr um það, hvort greiðslur til hans frá íþróttafélaginu X væru undanþegnar virðisaukaskatti á þeim grundvelli, að í eðli sínu væri um launagreiðslur að tefla. Eftir að hafa kafið A um nánari upplýsingar um starf hans og starfskjör, sbr. svarbréf A, dags. 15. júlí 1993, komst ríkisskattstjóri að þeirri niðurstöðu í bréfi sínu, dags. 21. september 1993, að um vinnusamning væri að ræða og bæri A því ekki að innheimta og skila virðisaukaskatti af starfsemi sinni. Hvorki fól þessi afgreiðsla ríkisskattstjóra í sér skattákvörðun né fylgdi slík ákvörðun í kjölfar hennar af hálfu ríkisskattstjóra, sbr. 2. mgr. 39. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, svo sem þó hefði verið rökrétt framhald niðurstöðunnar. Í því sambandi er til þess að líta, að erindi A fól annars vegar í sér, að skorið yrði úr um virðisaukaskattsskyldu hans, og hins vegar, að virðisaukaskattur fyrir liðna tíð yrði endurákvarðaður, teldist hann ekki virðisaukaskattsskyldur. Af slíkri niðurstöðu hefði og leitt, að leiðrétta varð almenn skattskil A. Afgreiðslur af þessum toga eru ótvírátt í verkahring ríkisskattstjóra, eins og hann er markaður í 1.–3. mgr. 39. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, og 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. lokamálsgrein 49. gr. fyrrnefndu laganna.

Kemur þá til athugunar hvort slík ákvörðun sem ríkisskattstjóri tók hinn 21. september 1993 teljist bindandi um þær skattákvæðanir, sem síðar voru teknar um virðisaukaskattsskyldu A. Í því sambandi ber að hafa í huga, að umrædd ákvörðun var tekin af bæru stjórnvaldi, eins og hér að framan er rakið, á grundvelli viðhlítandi upplýsinga, sem A veitti. Upplýsingum um, hver hefði skilað staðgreiðslu af opinberum gjöldum og tryggingagjaldi, hafði ríkisskattstjóri aðgang að, en þær gátu aftur á móti ekki haft þá þýðingu við úrlausn málsins, sem byggt er á í bréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 7. október 1994, eins og nánar verður komið að hér síðar. Þá er á það að líta, að engin efnislegur fyrirvari var settur um niðurstöðu ríkisskattstjóra og óumdeilt er, hver niðurstaða hans var. Hvorki lög, sem hér hafa þýðingu, né atvik málsins höfðu breyst eftir 21. september 1993, er ríkisskattstjóri komst að niðurstöðu sinni.

Að framansögðu athuguðu og þar sem ríkisskattstjóri hefur ekki sýnt fram á, að um-

rædd ákvörðun hans hafi verið haldin verulegum efnisannmarka, verður að telja, að A hafi mátt treysta því, að skorið hefði verið úr um það með bindandi hætti, að honum bæri ekki að innheimta og standa skil á virðisaukaskatti. Eins og mál þetta var lagt fyrir ríkisskattstjóra og úr því var leyst, þá var þessi ákvörðun bindandi fyrir ríkisskattstjóra og skattstjóra um síðari ákvarðanir um virðisaukaskattsskyldu A.

Svo sem fyrr greinir, fól úrlausn ríkisskattstjóra frá 21. september 1993 hvorki í sér formlega skattákvörðun né fylgdi slík ákvörðun í kjölfar hennar, þannig að kæruleið opn- aðist A vegna breytinga á skatti, ef þurfa þætti, fyrst til ríkisskattstjóra og síðan til yfirskattanefndar, sbr. 29. gr. og 2. mgr. 39. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum. Eins og fyrr greinir, var þessi ákvörðun ríkisskattstjóra nánast þáttur í endurákvörðun, sem ekki fór fram, þótt niðurstaða ríkisskattstjóra og erindi A kölluðu á það, að málið yrði leitt til lykta á þann veg. Þótt almennt verði að gera ráð fyrir, að ágrein- ingsefnum út af virðisaukaskatti, þ.m.t. virðisaukaskattsskyldu, sé ráðið til lykta eftir því almenna kærufærni, sem mælt er fyrir um í 29. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, og lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, þ.e. úr þeim sé leyst á skattstjórastigi með kærueimild til yfirskattanefndar, tel ég, eins og atvikum var háttað, að rétt hafi verið og eðlilegt, að A leitaði til ríkisskattstjóra, enda laut erindi hans eðli málsins samkvæmt öðrum þræði að leiðréttingu á liðnum virðisaukaskattstímabilum, sem einungis var á færi ríkisskattstjóra að hlutast til um, þar sem kærufrestir til skattstjóra vegna þeirra voru liðnir. Að þessu athuguðu og eins og kvörtunarefnið er vaxið að öðru leyti, tel ég ekki, að 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sé því til fyrirstöðu, að ég fjalli um málið.

A sneri sér til skattstjóra Reykjanesumdæmis með bréfi, dags. 5. október 1993, í framhaldi af bréfi ríkisskattstjóra, dags. 21. september 1993, og fór fram á endurgreiðslu þess virðisaukaskatts, sem hann hafði innheimt og staðið skil á. Þessu erindi vísaði skattstjóri til ríkisskattstjóra með bréfi, dags. 14. október 1993. Eins og fyrr greinir, hefði verið rök- rétt framhald af fyrrgreindri niðurstöðu ríkisskattstjóra, að embættið gengist sem fyrst fyrir endurákvörðun á áður ákvörðuðum virðisaukaskatti A, sbr. 2. mgr. 39. gr. laga nr. 50/1988, og var sérstakt tilefni til að gera reka að þessu, þegar endurgreiðslubeiðni barst. Varð þá að athuga, hvernig að leiðréttingu skyldi staðið með tilliti til greiðanda skattsins, sbr. lokamásl. 3. mgr. 22. gr. laga nr. 50/1988, og um skil á hinum oftekna skatti að öðru leyti samkvæmt 3. mgr. þessarar lagagreinar. Aðeins endurupptaka málsins eða afturköllun ákvörðunarinnar gat leyst embættið undan því að sjá til þess, að henni yrði hrundið í framkvæmd.

3.

Er þá komið að því að fjalla um gildi hinnar umdeildu ákvörðunar ríkisskattstjóra frá 1. júlí 1994, sem kvörtun A lýtur að. Með þeirri ákvörðun komst ríkisskattstjóri að gagn- stæðri niðurstöðu en í bréfi sínu frá 21. september 1993 og taldi, að A bæri að innheimta og skila virðisaukaskatti, þar sem hann teldist stunda verktöku. Ég tel einsýnt, að þessi stefnubreyting ríkisskattstjóra fái ekki staðist, nema um sé að ræða gilda afturköllun fyrri ákvörðunar. Áður en að því verður vikið, tel ég ástæðu til að fjalla um þann tíma, sem afgreiðsla erindisins tók.

Þegar ríkisskattstjóri lauk afgreiðslu málsins í síðara sinn, voru liðnir rúmír níu mán- uðir frá fyrri ákvörðun og átta og hálfur mánuður frá því að embættinu bárust tilmæli A um endurgreiðslu. Ég álit, að of langan tíma hafi tekið að afgreiða málið, sérstaklega með tilliti til þess, að ríkisskattstjóri ákvað að afturkalla fyrri ákvörðun, og mjög brýnt var, að A velktist ekki í vafa um réttarstöðu sína. Tel ég því, að um slíkan seinagang hafi verið að ræða, að brotið hafi verið gegn fyrirmælum um málshraða í 1. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Forsendur niðurstöðu ríkisskattstjóra í bréfi hans, dags. 1. júlí 1994, eru þar einar, að þar sem A telji sjálfur, að hann hafi með höndum sjálfstæða starfsemi með tilhögun almennra skattskila sinna og staðgreiðslu opinberra gjalda, beri að líta á hann sem verktaka og virðisaukaskattsskyldan aðila, enda þótt embættið viðurkenni að „eðli starfsins sé eins og um vinnusamning sé að ræða“. Sömu sjónarmið koma fram í svarbréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 7. október 1994, að því viðbættu, að þar virðist og lagt upp úr því, að A hafi tilkynnt sig á virðisaukaskattsskrá og innheimt virðisaukaskatt. Þá er því borið við í svarbréfi þessu, að ekki hafi verið kannað sérstaklega við afgreiðslu málsins 21. september 1993, hvernig almennum framtalsskilum hafi verið hagað og hver hafi skilað staðgreiðslu af opinberum gjöldum og tryggingagjaldi. Verður að skilja svarbréfið svo, að því hafi ekki verið sinnt af hálfu embættisins að upplýsa málið nægjanlega, áður en ákvörðunin frá 21. september 1993 var tekin, sbr. nú meginreglu 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Að því er varðar þessi atriði er til þess að líta, að ríkisskattstjóri hefur sjálfur á hendi yfirstjórn staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. 23. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Heldur hann launagreiðendaskrá samkvæmt 19. gr. fyrrnefndra laga og skrá yfir greiðslustöðu samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 24. gr. laganna. Hlutverk ríkisskattstjóra er hliðstætt að því er tryggingagjald áhrærir, sbr. 1. gr. og C-lið 2. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, og 2. mgr. 1. gr. og IV. kafla laga nr. 113/1990, um tryggingagjald. Í raun gildir hið sama um grunnskrá virðisaukaskatts, þótt skrár séu lögum samkvæmt haldnar hjá skattstjórum, sbr. 5. gr. laga nr. 50/1988. Þá kemur beinlínis fram í bréfi ríkisskattstjóra frá 21. september 1993 að A sjái sjálfur um staðgreiðslu skatta. Að þessu virtu, sem ég hef hér rakið, tel ég fyrrgreindar skýringar ríkisskattstjóra í svarbréfi hans, dags. 7. október 1994, ekki geta ráðið úrslitum. Að því er varðar tilhögun almennra skattskila A var þess að vænta, að samræmi væri milli þeirra og virðisaukaskattsskila að þessu leyti, þ.e. að hann hefði talið fram sem atvinnurekandi, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 50/1988 og athugasemdir með grein þessari í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 50/1988.

Samkvæmt framansögðu get ég ekki á það fallist, að A hafi með upplýsingagjöf sinni eða vöntun á upplýsingum valdið því, að ríkisskattstjóri hafi tekið ranga ákvörðun hinn 21. september 1993. Verður því ekki hjá því komist að líta svo á, að skoðanaskipti hjá embætti ríkisskattstjóra hafi eingöngu leitt til þeirrar niðurstöðu, sem hann komst að hinn 1. júlí 1994. Að þessu virtu og umræddum ákvörðunum ríkisskattstjóra að öðru leyti voru ekki uppfyllt lagaskilyrði fyrir því að afturkalla ákvörðunina frá 21. september 1993. Þá tel ég, að það sjónarmið ríkisskattstjóra sé ekki lögmætt, að tilgreining skattaðila sjálfra eigi að ráða skattalegri stöðu þeirra, og það án tillits til réttarlegrar stöðu þeirra að efni til. Slíkt sjónarmið er fallið til að valda handahófskenndum niðurstöðum og því að jafnræðis verði ekki gætt. Tel ég ástæðu til að vísa til þeirra sjónarmiða, sem fram koma í dómi Hæstaréttar frá 27. september 1994 í málinu nr. 381/1994, þar sem reyndi á svipað álitaefni og í álitu þessu.

Í kvörtun sinni viku A að því, að ríkisskattstjóri hafi ekki stutt ákvörðun sína frá 1. júlí 1994 neinni tilvísun í lagaákvæði. Ákvarðanir ríkisskattstjóra, sem um ræðir í máli þessu, bæði síðastnefnd ákvörðun og sú, sem embættið tók 21. september 1993, eru rökstuddar. Sá meinbugur er þó á efni rökstuðningsins fyrir ákvörðunum þessum, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 22. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, að ekki er vísað til þeirrar réttarreglu, sem á reyndi viðvíkjandi virðisaukaskattsskyldu A, heldur er almennt skírskotað til laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Það er fyrst í svarbréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 7. október 1994, að tilgreint er, hvaða réttarheimild sé um að ræða, þ.e. 3. gr. laga nr. 50/1988. Nánar tiltekið valt úrlausnarefnið á því, hvort A félli undir 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 50/1988 vegna starfa sinna, en ákvæði þetta mælir svo fyrir, að þeim, sem í atvinnuskyni eða með sjálfstæðri starfsemi selja eða afhenda vörur eða verðmæti ellegar inna af hendi skatt-

skylda vinnu eða þjónustu, sé skylt að innheimta virðisaukaskatt og standa skil á honum til ríkissjóðs. Málið varðaði því meginatriði fyrir virðisaukaskattsskyldu en valt ekki að neinu leyti á undanþágu frá skattskyldu. Samkvæmt framansögðu á kvörtun A yfir ónóg-um rökstuðningi við rök að styðjast.

V.

Meginatriði niðurstöðu minnar í máli þessu eru þau, að hinn 21. september 1993 hafi ríkisskattstjóri tekið bindandi ákvörðun um virðisaukaskattsskyldu A, sem honum bar að fylgja eftir með leiðréttingum á fyrri skattskilum A, enda verður ekki talið, að bréf ríkisskattstjóra frá 1. júlí 1994 hafi falið í sér gilda afturköllun fyrstnefndu ákvörðunarinnar. Eru það tilmæli mín, að ríkisskattstjóri greiði úr máli A í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef sett fram í álitinu þessu.“

VI.

Með bréfi, dags. 23. febrúar 1996, óskaði ég eftir því við ríkisskattstjóra að upplýst yrði, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Í svari ríkisskattstjóra frá 1. mars 1996 kemur fram, að úrskurðað hefði verið í málinu „í samræmi við beiðni þá er fram var lögð af hálfu skattþegnsins“.

18.10. Álagning og innheimta vatnsgjalds. Almenn sjónarmið um innheimtu og ráðstöfun vatnsgjalds. (Mál nr. 1555/1995)

A kvartaði yfir álagningu vatnsgjalds í X-bæ, sem hann taldi of hátt. Félagsmálaráðuneytið lýsti lagaviðhorfum sínum til réttarreglna um ákvörðun á fjárhæð þjónustugjalda svo og ráðstöfun þeirra. Með tilliti til afstöðu ráðuneytisins svo og til þess, að athugun þess á málinu var enn ekki lokið, taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess að fjalla frekar um málið að svo stöddu.

A kvartaði yfir álagningu vatnsgjalds í X-bæ, sem hann taldi of hátt. Í bréfi er ég ritaði A 20. nóvember 1995 gerði ég honum grein fyrir bréfaskiptum, sem ég hafið átt við félagsmálaráðherra og viðræðum, sem ég hafði átt við ráðuneytisstjóra og deildarstjóra í ráðuneytinu út af máli A. Í bréfi mínu til A sagði meðal annars:

„Í bréfaskiptum mínum við félagsmálaráðuneytið og viðræðum mínum við starfsmenn þess kom fram sú afstaða ráðuneytisins, að almennt væri óheimilt að leggja á hærra vatnsgjald en nægði til að standa straum af stofnkostnaði og rekstri vatnsveitu, sbr. 7. gr. laga nr. 81/1991, um vatnsveitur sveitarfélaga. Yrði tekjuafgangur vegna atvika, sem ekki væri séð fyrir við útreikning vatnsgjalds, taldi ráðuneytið jafnframt óheimilt að verja mismuninum til annarra verkefna en til stofn- og rekstrarkostnaðar vatnsveitu á næsta gjaldatímabili, þar sem ekki væri fyrir að fara sérstakri skattlagningarheimild, sbr. 2. mgr. 78. gr., 77. gr. og 40. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. og 16. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995. Þá kom fram, að ákveðið hefði verið að endurskoða reglur um reikningsskil vatnsveitna, svo að glöggst lægi fyrir hverju sinni, hver stofn- og rekstrarkostnaður vatnsveitu væri. Loks kom fram, að ráðuneytið hefði enn ekki lokið athugun sinni á máli því, er snertir gjaldtöku vatnsveitu X. Að lokinni endurskoðun á reglum um reikningsskil vatnsveitna yrði því fylgt eftir að gjaldtaka vatnsveitu X yrði í samræmi við lög nr. 81/1991, um vatnsveitur sveitarfélaga.

Með tilliti til afstöðu félagsmálaráðuneytisins svo og til þess, að athugun ráðu-

neytisins á málinu er enn ekki lokið, tel ég, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ekki sé tilefni til þess að taka málið til nánari athugunar að svo stöddu. Að lokinni athugun félagsmálaráðuneytisins á málinu getið þér leitað til mín á ný, ef þér teljið að þér séuð enn beittir rangindum.“

**18.11. Frádráttur vegna fjárfestingar í atvinnurekstri.
Hlutabréfakaup vegna hlutafjárukningar
eða stofnunar hlutafélags.
(Mál nr. 1593/1995)**

A og B kvörtuðu yfir þeirri ákvörðun skattyfirvalda að synja þeim um frádrátt vegna fjárfestingar í atvinnurekstri gjaldárin 1993–1994 vegna kaupa á hlutabréfum í hlutafélaginu X hf. á árinu 1991. A og B hafði verið heimilaður frádráttur vegna hlutafjárkaupa þessara gjaldárið 1992 að lögleyfðu hámarki. Í tilviki hjóna það gjaldár, en synjað um frádrátt eftirstöðvanna næstu tvö gjaldár. Synjun skattyfirvalda byggðist á þeim forsendum, að ekki hefði verið uppfyllt það skilyrði 3. mgr. 10. gr. laga nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, að um hefði verið að ræða hlutafjárkaup vegna hlutafjárukningar í hlutafélagi eða við stofnun hlutafélags. A og B héldu því fram, að hvergi væri á það minnst, að hlutabréfakaup væru bundin því skilyrði, að félagið sjálft væri að auka hlutafé sitt. Til stuðnings þessu bentu A og B á orðalag í 4. gr. laga nr. 118/1989, er jók við 26. gr. laga nr. 9/1984. Þá drógu A og B í efa, að framkvæmd laganna frá lagabreytingunni 1989 hefði verið í samræmi við túlkun skattstjóra. Loks bentu A og B, máli sínu til stuðnings, á orðalag á eyðublöðum fyrir greinargerð vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri (RSK 3.10) og breytingu á því orðalagi frá og með því eyðublaði, er tilheyrði skattframtali árið 1994.

Í bréfi, er umboðsmaður ritaði A og B, gerði hann grein fyrir meðferð skattyfirvalda á málinu. Því næst reifaði umboðsmaður þær lagaheimildir er gilt hefðu og gerði grein fyrir lögskýringargögnum þar að lútandi. Í niðurstöðum sínum tók umboðsmaður fram að þegar litið væri til þeirra laga, er gilt hefðu, léki ekki vafi á að átt hefði verið við kaup á hlutabréfum í tengslum við hlutafjárukningu í hlutafélögum. Til stuðnings þessari skoðun sinni benti umboðsmaður ennfremur á athugasemdir í þingmannafrumvarpi, er var undanfari laga nr. 118/1989, lagaþróun um þetta efni og þá einkum breytingu á orðalagi ákvæða um yfirfærsluheimild fjárhæðar umfram frádráttarmörk, sem gerð hefði verið með b-lið 2. gr. laga nr. 147/1994, er kæmi til framkvæmda við álagningu gjaldárið 1996 vegna tekna á árinu 1995. Samkvæmt þessu var það niðurstaða umboðsmanns að ekki væru efni til athugasemda við niðurstöðu yfirskattanefndar í málum A og B. Að því er snerti þann þátt í kvörtun A og B, að framkvæmd ákvæða um yfirfærslu fjárhæðar umfram frádráttarmörk milli ára hefði ekki verið í samræmi við túlkun skattyfirvalda, reifaði umboðsmaður þær leiðbeiningar, sem fylgt hefðu eyðublöðum (RSK 3.10) fyrir fjárfestingarfrádrátt. Tók umboðsmaður fram, að þar sem fram hefðu komið í skýringum á eyðublöðum skilyrði slíks frádráttar og að þar sem skilyrðin væru ekki lengur í lögum, væri ekki tilefni til þess að fjalla frekar um leiðbeiningar skattyfirvalda í þessum efnunum.

Í bréfi mínu til A og B, dags. 12. desember 1995, sagði:

„I.

Ég vísa til kvörtunar yðar, dags. 16. október 1995, út af þeirri ákvörðun skattyfirvalda, að synja yður um frádrátt vegna fjárfestingar í atvinnurekstri gjaldárin 1993 og 1994 vegna

kaupa á hlutabréfum að fjárhæð 450.000 kr. í X hf. á árinu 1991. Var yður heimilaður umræddur frádráttur vegna hlutabréfakaupa þessara gjaldárið 1992 að lögleyfðu hámarki, sem var 188.000 kr. í tilviki hjóna það gjaldár. Hins vegar var yður synjað um frádrátt eftirstöðvanna næstu tvö gjaldár, sem nam með tilliti til lögleyfðs hámarks og framreiknings samkvæmt verðbreytingarstuðli 188.714 kr. gjaldárið 1993 og 78.725 kr. gjaldárið 1994. Forsendur skattýfirvalda fyrir synjun um frádrátt yður til handa voru þær, að umrædd hlutafjárkaup yðar uppfylltu ekki lagaskilyrði fyrir færslu fjárhæðar hlutafjárkaupa umfram frádráttarmörk milli ára, þar sem ekki hefði verið uppfyllt það lagaskilyrði, að um væri að ræða hlutafjárkaup vegna hlutafjárukningar í hlutafélagi eða við stofnun hlutafélags, sbr. 3. mgr. 10. gr. laga nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, með síðari breytingum.

Í kvörtun yðar kemur fram, að þér teljið, að ekki komi skýrt fram hjá skattstjóra, á hvaða grundvelli hann felldi niður umræddan frádrátt, því að hann vísi einungis til 3. mgr. 10. gr. laga nr. 9/1984 niðurstöðu sinni til stuðnings. Málsgrein þessari hafi verið bætt inn í löggin með lögum nr. 118/1989, um breyting á lögum nr. 9/1984, um frádrátt af skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, með síðari breytingum. Samkvæmt lögskýringargögnum, sem þér gerið grein fyrir, sé ljóst, að við fyrrgreinda breytingu með lögum nr. 118/1989 hafi verið gengið út frá einstaklingum og fjárfestingum eða hlutafjárukningu þeirra. Hvergi sé á það minnst, að hlutabréfakaupin séu bundin því skilyrði, að félagið sjálf sé að auka hlutafé sitt. Þá teljið þér, að orðalag í 4. gr. laga nr. 118/1989, er jök ákvæðum við 26. gr. laga nr. 9/1984, styðji þessa túlkun yðar. Þá dragið þér í efa, að framkvæmd laganna frá lagabreytingunni 1989 hafi verið í samræmi við túlkun skattstjóra. Því til stuðnings bendið þér á orðalag á eyðublöðum fyrir greinargerð vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri (RSK 3.10) og breytingu á því orðalagi frá og með því eyðublaði, er tilheyrði skattframtali árið 1994. Þá varpið þér fram þeirri spurningu, hvað verði um hina yfirfæranlegu heimild, sem ætlunin hefði verið að selja á þessu ári, þ.e. 267.439 kr., og kaupa hlutabréf í öðru hlutafélagi fyrir sömu fjárhæð. „Er þá svar skattýfirvalda að við eigum ekki rétt á skattaafslætti, því við höfðum selt fyrir sömu upphæð fyrr á árinu. Sem sagt þurfum við að kaupa tvöfalda upphæðina til að fá skattaafslátt?“, eins og segir í kvörtun yðar.

II.

Samkvæmt gögnum málsins felldi skattstjóri niður í framhaldi af bréfi sínu, dags. 20. apríl 1994, tilfærðan frádrátt að fjárhæð 188.714 kr. vegna fjárfestingar í atvinnurekstri í skattframtali yðar árið 1993 með bréfi sínu, dags. 16. maí 1994, og endurákvarðaði áður álögð opinber gjöld yðar gjaldárið 1993 í samræmi við þá breytingu. Með kæruúrskurði, dags. 4. júlí 1994, ákvað skattstjóri, að breyting þessi skyldi óhöggðu standa. Skattstjóri byggði breytinguna á því, að ekki væru uppfyllt þau skilyrði, sem sett eru í 3. mgr. 10. gr. laga nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, með síðari breytingum, þar sem X hf. hefði ekki aukið hlutafé sitt á því ári, sem þér festuð kaup á hlutabréfum í hlutafélaginu, þ.e. á árinu 1991. Kæruúrskurði skattstjóra skutuð þér til yfirskattanefndar með kæru, dags. 15. júlí 1994. Með úrskurði nr. 75 frá 3. febrúar 1995 hafnaði yfirskattanefnd kröfu yðar um, að umræddur frádráttur yrði tekinn til greina á svofelldum forsendum:

„Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, með síðari breytingum er einstaklingum, sem kaupa hlutabréf í innlendum hlutafélögum sem uppfylla ákveðin skilyrði, heimilt að draga kaupverð þeirra frá skattskyldum tekjum sínum innan marka sem um getur í 2. gr. laganna að svo miklu leyti sem um er að ræða aukningu á fjárfestingu í at-

vinnurekstri samkvæmt lögnum. Samkvæmt 3. mgr. sömu lagagreinar er heimilt að flytja fjárhæðir umfram frádráttarmörk milli ára og nýta hana á næstu fimm árum. Eftir orðalagi ákvæðisins er umrædd heimild hins vegar bundin þeim skilyrðum að um sé að ræða hlutafjár aukningu í hlutafélagi eða hlutafjárkaup við stofnun hlutafélags. Óumdeilt er að á árinu 1991 áttu þessi skilyrði ekki við um [X] hf. Er kröfu kær- enda í máli þessu því hafnað.“

Á sömu forsendum og að ofan greinir felldi skattstjóri niður frádrátt vegna fjárfestingar í atvinnurekstri að fjárhæð 78.725 kr. í skattframtali yðar árið 1994, sbr. tilkynningu skattstjóra um þá breytingu, dags. 26. júlí 1994, og kæruúrskurð hans, dags. 29. nóvember 1994. Þeim úrskurði skutuð þér til yfirsattanefndar með kæru, dags. 8. desember 1994. Með úrskurði nr. 442 frá 19. maí 1995 hafnaði yfirsattanefnd kröfu yðar um, að frádrátturinn yrði tekinn til greina, og skírskotaði til úrskurðar síns nr. 75/1995 í máli yðar vegna sama ágreiningsefnis gjaldárið 1993.

III.

Áður en sérstök lagaheimild kom til með lögum nr. 118/1989, um breyting á lögum nr. 9/1984, um frádrátt af skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, með síðari breytingum, var ekki talið, að heimil væri dreifing frádráttar vegna fjárfestingar aukningar í atvinnurekstri vegna einna og sömu hlutafjárkaupanna á fleiri en eitt ár, sbr. meðal annars úrskurð ríkisskattanefndar nr. 687/1988, sem birtur er á bls. 405–407 í úrskurðasafni nefndarinnar fyrir árin 1986–1989, er út kom 1990.

Lagt var fyrir Alþingi, 111. löggjafarþing, þingmannafrumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, með síðari breytingum, sem hafði að geyma í 1. gr. hliðstætt ákvæði og síðar varð að 2. gr. laga nr. 118/1989, að því undanskildu, að yfirfærsla frádráttar vegna hlutafjárkaupa umfram frádráttarmörk var bundin við tvö næstu ár. (Alþt. 1988, A-deild, bls. 2444–2445.) Frumvarp þetta varð ekki að lögum.

Á næsta löggjafarþingi var enn lagt fram þingmannafrumvarp um þetta efni, þó með þeirri breytingu frá fyrra frumvarpi, að yfirfærsla frádráttar vegna hlutafjárkaupa umfram frádráttarmörk var miðuð við fimm ár. (Alþt. 1989, A-deild, bls. 758–759.) Þetta frumvarp varð ekki útrætt. Á sama löggjafarþingi flutti fjárhags- og viðskiptanefnd neðri deildar Alþingis frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 9/1984, um frádrátt af skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, með síðari breytingum. (Alþt. 1989, A-deild, bls. 1674–1675.) Það frumvarp hafði að geyma í 2. gr. ákvæði um yfirfærslu frádráttar vegna hlutafjárkaupa umfram frádráttarmörk samhljóða ákvæði um það efni, sem var í fyrrnefndu þingmannafrumvarpi. Þetta frumvarp fjárhags- og viðskiptanefndar neðri deildar varð að lögum nr. 118/1989. Í athugasemdum með frumvarpi þessu er tekið fram, að það byggist að stofni til á fyrrnefndu þingmannafrumvarpi. Með 2. gr. laga þessara var sfofelldu ákvæði aukið við 10. gr. laga nr. 9/1984, er varð 2. másl. þeirrar lagagreinar:

„Fjárhæð umfram frádráttarmörk, sem lögð er í hlutafjár aukningu í hlutafélagi eða lögð til hlutafjárkaupa við stofnun hlutafélags, er heimilt að flytja milli ára og nýta á næstu fimm árum. Ónýtt frádráttarheimild tekur hækkun með sama hætti og fjárhæðir 2. gr.“ (Alþt. 1989, A-deild, bls. 1675.)

Í athugasemdum með frumvarpi fjárhags- og viðskiptanefndar segir, að það byggist að stofni til á fyrrgreindu þingmannafrumvarpi. Í almennum athugasemdum með þingmannafrumvarpinu segir svo meðal annars:

„Frumvarp þetta er hluti af þeim aðgerðum sem nauðsynlegar eru í skattlagningu atvinnurekstrar í því skyni að auka eigið fé fyrirtækja og renna styrkari stoðum undir atvinnulífið.“ (Alþt. 1989, A-deild, bls. 758.)

Um ákvæðið um yfirfærslu frádráttar vegna hlutafjárkaupa milli ára segir svo í almennum athugasemdum með þingmannafrumvarpinu:

„Kaupi einstaklingur hlutabréf fyrir meira í einu lagi en sem svarar til árlegrar frádráttarheimildar er heimild til að flytja það sem umfram er milli ára í allt að fimm ár.“ (Alþt. 1989, A-deild, bls. 758.)

Þá segir svo í athugasemdum við 2. gr. þingmannafrumvarpsins:

„Hér er tekið á því atriði að oft gerir fólk kaupsamning um meiri hlutabréfakaup í hvert skipti en svarar til frádráttarheimilda skv. 2. gr. laganna.“ (Alþt. 1989, A-deild, bls. 759.)

Með 2. gr. laga nr. 44/1991, um breyting á lögum nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, með síðari breytingum, voru gerðar breytingar á 10. gr. síðarnefndu laganna. Ekki var þó hróflað við fyrrgreindu ákvæði, sem lögtekið hafði verið með 2. gr. laga nr. 118/1989, en því var hins vegar skipað í 3. mgr. 10. gr. laga nr. 9/1984.

Auk þess að mælt var fyrir um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri í lögum nr. 9/1984 var með c-lið 4. gr. laga nr. 8/1984, um breyting á lögum nr. 75 14. september 1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, frádráttarheimild þessi tekin upp í 4. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. síðastnefndu laganna. Auk ákvæðis um hámark frádráttar var frádráttarreglan í ákvæði þessu orðuð svo:

„Fé það sem varið er til aukningar á fjárfestingu í atvinnurekstri á árinu, samkvæmt lögum um frádrátt frá tekjum manna vegna fjárfestingar í atvinnurekstri.“

Með 2. gr. laga nr. 36/1991, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, var aukið við ákvæði 4. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. síðarnefndu laganna. Í 2. mgr. þessa töluliðar var tekið upp ákvæði alveg samhljóða 2. másl. 10. gr. laga nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, sbr. 2. gr. laga nr. 118/1989, og síðar 3. mgr. fyrstnefndu lagagreinarinnar, sbr. 2. gr. laga nr. 44/1991. Þá var með 2. gr. laga nr. 36/1991 tekið upp í 4. mgr. 4. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 ákvæði þess efnis, að fjármálaráðherra gæti með reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd frádráttar samkvæmt þessum tölulið, þar með talið um millifærslu fjárhæðar umfram frádráttarmörk milli ára og meðferð hans, þegar breyting verður á hjúskaparstöðu o.fl. Reglugerð um frádrátt þennan var fyrst sett á árinu 1995, sbr. reglugerð nr. 240, 18. apríl 1995, um frádrátt frá skattskyldum tekjum manna vegna fjárfestingar í atvinnurekstri. Var reglugerð þessi sett á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða I í 23. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, og 119. gr. laga nr. 75/1981 og skyldi koma til framkvæmda við álagningu tekjuskatts á árinu 1995 vegna tekna ársins 1994.

Með b-lið 2. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, var 4. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, felldur niður, en jafnframt var með ákvæði til bráðabirgða I í 23. gr. laga þessara mælt fyrir um frádrátt vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri á árunum 1993–1997. Með breytingum

Þessum var að því stefnt að draga úr þessum frádráttarmöguleikum í áföngum. Auk ákvæða laga nr. 9/1984 byggðist frádráttur vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri á þessu bráðabirgðaákvæði gjaldárið 1994, sbr. 23. gr. laga nr. 111/1992. Í 2. mgr. bráðabirgðaákvæðisins var ákvæði um yfirfærslu frádráttar umfram frádráttarmörk milli ára, er svaraði til ákvæðis 3. mgr. 10. gr. laga nr. 9/1984, sbr. 2. gr. laga nr. 44/1991, og 2. mgr. 4. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 2. gr. laga nr. 36/1991, með þeirri undantekningu, að yfirfærsla frádráttar var ekki heimil lengur en til loka ársins 1997.

Með b-lið 2. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, voru tekin upp aftur ákvæði í 4. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 um frádrátt vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, hliðstæð þeim ákvæðum, sem áður höfðu verið í tölulið þessum, þó með viðbót um samvinnuhlutabréf og stofnfjárbréf í sparisjóðum. Samkvæmt 17. gr. laganna koma ákvæði þessi til framkvæmda við álagningu 1996 vegna tekna á árinu 1995. Í 2. mgr. 4. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, eins og málsgrein þessi er nú eftir þá breytingu, sem gerð hefur verið með b-lið 2. gr. laga nr. 147/1994, er ákvæði um yfirfærslu frádráttar umfram frádráttarmörk svohljóðandi:

„Fjárhæð umfram frádráttarmörk, sbr. 1. mgr. þessa töluliðar, er heimilt að flytja milli ára og nýta á næstu fimm árum. Önytt frádráttarheimild tekur breytingu í samræmi við breytingar á verðbreytingarstuðli skv. 26. gr.“

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 147/1994, kemur fram, að hætt hafi verið við að þrepa fjárfestingarfrádráttinn niður og lagt sé til, að til frambúðar verði fest í lög sú regla, sem samkvæmt fyrrgreindu bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 111/1992 átti að gilda vegna fjárfestinga á árunum 1994 og 1995. Þá segir svo í athugasemdunum:

„Þá er orðalag varðandi heimildir til að færa frádráttarheimild á milli ára þannig að ekki skipti máli hvort fjárfest hefur verið í nýjum bréfum eða gömlum.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 1959.)

V.

Þér teljið, að orðalagið „Fjárhæð umfram frádráttarmörk, sem lögð er í hlutafjár aukningu í hlutafélagi . . .“ í 3. mgr. 10. gr. laga nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, sbr. 2. gr. laga nr. 44/1991, um breyting á þeim lögum, og sambærilegt ákvæði í 4. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og ákvæði til bráðabirgða I í 23. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, beri að skýra svo, að átt sé við hlutafjárkaup einstaklinganna sjálfra, þ.e. þeirra skattaðila, sem auka fjárfestingu sína í atvinnurekstri með hlutafjárkaupum, en ekki hlutafjárhækkun í þeim hlutafélögum, sem fjárfest er í með hlutabréfakaupum.

Þegar litið er til orðalags í fyrrgreindum lagaákvæðum, leikur að mínum dómi ekki vafi á því, að þar sé átt við kaup á hlutabréfum í tengslum við hlutafjáráukningu í hlutafélögum, þ.e. að skattaðili hafi lagt fram nýtt hlutafé í hlutafélag við hækkun hlutafjár samkvæmt V. kafla laga nr. 32/1978, um hlutafélög, með síðari breytingum, sbr. nú V. kafla laga nr. 2/1995, um hlutafélög. Auk orðalagsins sjálfs tel ég, að athugasemdir með þingmannafrumvarpi því, sem var undanfari laga nr. 118/1989, sbr. III. kafla hér að framan, styðji þennan skilning, þar sem fram kemur, að keppikeflið er að auka eigin fé fyrirtækja með þargreindum breytingum á ákvæðum um fjárfestingarfrádrátt. Ennfremur tel ég lagaþróun ákvæða um þetta efni styrkja þennan skilning og bendi sérstaklega á breytingu þá á orðalagi ákvæða um yfirfærsluheimild fjárhæðar umfram frádráttarmörk, sem gerð var

með b-lið 2. gr. laga nr. 147/1994, sem getið er í III. kafla hér að framan, og kemur til framkvæmda við álagningu gjaldárið 1996 vegna tekna á árinu 1995. Samkvæmt þessu tel ég ekki efni til athugasemda við niðurstöðu yfirskattanefndar í úrskurðum nefndarinnar nr. 75/1995 og nr. 442/1995 í málum yðar vegna fjárfestingarfrádráttar gjaldárin 1993 og 1994. Er því ekki tilefni til að ég hafi frekari afskipti af þessu kvörtunarefni, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Í kvörtun yðar teljið þér, að framkvæmd ákvæða um yfirfærslu fjárhæðar umfram frádráttarmörk milli ára hafi ekki verið í samræmi við túlkun skattyfirvalda í málum yðar. Í því sambandi bendið þér á eyðublöð fyrir greinargerð um frádrátt vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri (RSK 3.10), sem ríkisskattstjóri lætur gera og nota ber, vilji skattaðilar nýta sér frádrátt þennan. Það er út af fyrir sig rétt hjá yður, að það er fyrst með eyðublaði því, sem fylgja skyldi skattframtali árið 1994, að á forhlið þess við reit þann, þar sem fjárhæð umfram frádráttarmörk skyldi tölulega leidd fram, er sérstaklega vísað til skýringa á bls. 3 á eyðublaðinu. Þar segir: „Hafi verið fjárfest í hlutafélögum sem verið er að stofna eða eru að auka hlutafé sitt og fengið hafa staðfestingu ríkisskattstjóra, og fjárhæð fjárfestingar er umfram leyfilegt frádráttarhámark ársins, er heimilt að yfirfæra þann frádrátt á milli ára. Frádráttinn er hægt að nýta á allt að fimm árum, þó aldrei lengur en til loka ársins 1997.“ Þótt ekki væri sérstakri skírskotun til skýringa fyrir að fara á forhlið eldri eyðublaða, höfðu þau samt sem áður sambærilegar skýringar að geyma og fyrrgreint eyðublað vegna framtalsársins 1994, sbr. eyðublöð vegna áranna 1991–1993, sem ég hef athugað. Ég hef jafnframt athugað, hvort framangreindra skilyrða fyrir yfirfærslu fjárhæðar umfram frádráttarmörk milli ára hafi verið getið í almennum leiðbeiningum ríkisskattstjóra til útfyllingar skattframtals einstaklinga umrædd ár, enda tel ég, að tilefni hafi verið til að upplýsa skattaðila sem gerst um skilyrði þessi. Í leiðbeiningunum er ekki sérstaklega að þessu vikið. Þar sem upplýsingar um þessi skilyrði var að finna í skýringum á eyðublaðum fyrir fjárfestingarfrádrátt, eins og fyrr segir, og með því að umrædd skilyrði eru ekki lengur í lögum, er ekki tilefni til að ég fjalli frekar um leiðbeiningar skattyfirvalda í þessum efnum, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Að því er varðar þá spurningu, sem fram kemur í kvörtun yðar, og lýtur að sölu hlutabréfa og endurfjárfestingu í öðrum hlutabréfum með tilliti til fjárfestingarfrádráttar, bendi ég yður á ákvæði laga nr. 9/1984, sbr. einkum 2. gr. laganna, og jafnframt á það, sem fram kemur um þetta í eyðublaði fyrir frádrátt vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri. Að öðru leyti tel ég rétt, að þér leitið upplýsinga hjá ríkisskattstjóra um stöðu yðar að þessu leyti.“

19.0. Skráning og meðferð persónuupplýsinga.

19.1. Birting á persónulegum fjárhagsmálefnum einstaklinga í skrá sem unnin var kerfisbundið úr álagningarskrám. Gildissvið stjórnáráðgjafar. Andmælaréttur. (Mál nr. 1299/1994)

M, héraðsdómslögmaður, leitaði til mín fyrir hönd fimm einstaklinga vegna afstöðu tölvunefndar, er fram kom í bréfi nefndarinnar til M. Beindist kvörtun umbjóðenda M að birtingu á persónulegum fjárhagsmálefnum þeirra í skrá, sem unnin hafði verið kerfisbundið um 650 einstaklinga og birt í tilteknu tölublaði tímaritsins X árið 1994. Ekki varð ráðið, að umræddir einstaklingar hefðu veitt samþykki sitt til þess að upplýsingarnar yrðu birtar og ekki varð séð að útgefandi X hefði fengið sérstakt leyfi tölvunefndar til skráningar þeirra. Tók M fram, að þegar lítið væri til þeirra upplýsinga, sem safnað hafði verið, úrvinnslu þeirra og samanburður við eldri upplýsingar um fjárhagsmálefni, væri farið langt út fyrir þann ramma, sem ákvæði 98. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 8. gr. laga nr. 7/1984, veitti einkaaðilum til að halda skipulagsbundnar skrár um og miðla upplýsingum úr þeim. Loks kvartaði M yfir meðferð tölvunefndar á málinu. Hefði honum ekki verið veitt færi á að tjá sig fyrir hönd umbjóðenda sinna um umsögn ríkisskattstjóra, sem aflað hafði verið, áður en málinu hafði verið ráðið til lykta. Taldi M að með þessu hefði verið brotið gegn 13. gr. stjórnáráðgjafar nr. 37/1993.

Í bréfi er umboðsmaður ritaði M kom fram, að málið hefði verið lagt fyrir tölvunefnd á mjög almennum grundvelli um rétt fjölmiðla til þess að fjalla um upplýsingar úr álagningarskrá. Svör tölvunefndar hefðu því af þessum sökum verið almennt. Umboðsmaður var sammála þeirri afstöðu tölvunefndar, að upplýsingar, sem fram kæmu í álagningarskrá og skattskrá féllu undir ákvæði laga nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga. Samkvæmt 2. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 8. gr. laga nr. 7/1984, væri ótvírætt og óumdeilt, að heimilt væri að birta opinberlega upplýsingar úr skattskrá. Á hinn bóginn giltu aðrar reglur um álagningarskrá. Um meðferð þeirra upplýsinga, er fram kæmu í þeirri skrá færi eftir lögum nr. 121/1989, að svo miklu leyti, sem ekki væri mælt á annan veg í öðrum lögum. Í því sambandi bæri að minna á, að í 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981 væri lögboðið, að leggja skyldi álagningarskrá fram til sýnis. Þegar sýningu álagningarskrár lyki í skjóli þessa sérákvæðis færi um aðgang að skránni og meðferð upplýsinga úr henni að öðru leyti samkvæmt almennum reglum, er giltu um skráningu og meðferð persónuupplýsinga samkvæmt lögum nr. 121/1989. Umboðsmaður taldi ekki vera tilefni til athugasemda við afstöðu tölvunefndar er fram kæmi í bréfum nefndarinnar til M og í skýringum hennar til umboðsmanns. Þá taldi umboðsmaður, að eins og málið hefði verið lagt fyrir tölvunefnd, væri ekki þörf á að taka til nánari umfjöllunar þær réttarreglur, er giltu um umfjöllun og meðferð upplýsinga úr álagningarskrá í fjölmiðlum, meðan skráin lægi frammi til sýnis skv. 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981.

Að því er laut að þeim þætti kvörtunar M, að honum hefði ekki verið veitt færi á að tjá sig fyrir hönd umbjóðenda sinna um umsögn ríkisskattstjóra, tók umboðsmaður fram, að með erindi umbjóðenda M hefði tölvunefnd verið krafín um lögfræðilegt álit um túlkun ákvæða 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981 gagnvart lögum nr. 121/1989, án þess að það tengdist úrlausn tiltekins og fyrirbyggjandi máls, sem umbjóðendur M hefðu verið aðilar að, en stjórnvöldum væri í ýmsum tilvikum skylt að veita upplýsingar um réttarreglur á starfssviði þess. Það var niðurstaða umboðsmanns, að eins og

málið hefði verið lagt fyrir tölvunefnd, hefði ekki falist í álitni nefndarinnar bindandi úrlausn um réttindi og skyldur umbjóðenda M í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Í bréfi mínu til M, dags. 22. júní 1995, sagði meðal annars:

„I.

Ég vísa til kvörtunar þeirrar, sem þér báruð fram hinn 6. desember 1994, f.h. [A], [B], [C], [D] og [E] vegna afstöðu tölvunefndar, sem fram kom í bréfi hennar til yðar, dags. 5. október 1994, í tilefni af fyrirspurn yðar, dags. 15. júní, og erindi yðar, dags. 20. júlí 1994. Ég skil kvörtun umbjóðenda yðar svo, að hún beinist að birtingu á persónulegum fjárhagsmálefnum þeirra í skrá, sem unnin hefur verið kerfisbundið um 650 einstaklinga og birt í . . . tölublaði [X] árið 1994. Af kvörtuninni verður ráðið, að umræddir einstaklingar hafa ekki veitt samþykki sitt til þess að nefndar upplýsingar verði birtar. Þá verður ekki séð, að útgefandi tímaritsins [X] hafi fengið sérstakt leyfi tölvunefndar til skráningar upplýsinganna. Þá skil ég kvörtun umbjóðenda yðar svo, að með tilliti til þeirra upplýsinga, sem safnað hafi verið, úrvinnslu upplýsinganna og samanburðar við eldri upplýsingar um fjárhagsmálefni, telji þeir, að efni þeirrar skrár, sem birt var í fyrrnefndu tímariti, sé komið út fyrir þann ramma, sem ákvæði 98. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 8. gr. laga nr. 7/1984, veiti einkaaðilum heimild til að halda skipulagsbundnar skrár um slík fjárhagsmálefni og miðla upplýsingum úr þeim.

Þá er kvartað yfir meðferð tölvunefndar á máli þessu, meðal annars vegna þess að yður hafi ekki verið veitt færi á að tjá yður f.h. umbjóðenda yðar um umsögn ríkisskattstjóra frá 26. september 1994, sem aflað var af hálfu nefndarinnar, áður en málinu var ráðið til lykta. Teljið þér, að með þessu hafi verið brotið í bága við 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

II.

Hinn 14. febrúar 1995 ritaði ég tölvunefnd bréf og óskaði eftir því með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tölvunefnd skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og léti mér í té gögn málsins.

Svör tölvunefndar bárust mér með bréfi, dags. 27. apríl 1995, en þar segir meðal annars svo:

„Kvörtun [M] til yðar, hr. umboðsmaður, varðar niðurstöðu Tölvunefndar frá 5. október 1994. Það álitafni, sem [M] bar undir Tölvunefnd og framangreind niðurstaða hennar lýtur að, varðar birtingu fjölmiðla á áætluðum tekjum tiltekinna einstaklinga almennt, en beindist ekki sérstaklega að umfjöllun [X] um það efni, eins og kvörtun hans til yðar virðist gera samkvæmt því, sem fram kemur í bréfi yðar. Það álitafni, sem [M] bar undir Tölvunefnd, kemur upphaflega fram í bréfi hans, dags. 15. júní 1994, en þar segir m.a.:

„Um nokkurt skeið hefur það tíðkast, að ýmsir fjölmiðlar birti lista yfir áætlaðar tekjur ýmissa einstaklinga í þjóðfélaginu. Upplýsingar þessar eru yfirleitt birtar í kjölfar framlagningar álagningarskrár og eru tekjuáætlanirnar byggðar á upplýsingum um álögð gjöld á viðkomandi einstaklinga samkvæmt áðurnefndri skrá. Svo virðist sem fjölmiðlar taki út ákveðna starfshópa og velji síðan úr þá einstaklinga, sem birta á upplýsingar um. Upplýsingarnar eru síðan birtar ár eftir ár í ákveðnum fjölmiðlum og jafnvel bornar saman við næsta ár á undan.“

Í niðurstöðu Tölvunefndar, dags. 18. júlí 1994, er vísað til 98. gr. skattalaga og tekið fram, að það ákvæði víki til hliðar hinum almennu ákvæðum laga nr. 121/1989 og heimili almennan aðgang að upplýsingum um álagða skatta og birtingu þeirra upplýsinga. Síðan segir í niðurstöðu nefndarinnar:

„Samkvæmt þessu, og með vísun til þess að nefndin telur það hvorki vera á sínu valdi að takmarka aðgang fréttamanna að framangreindum skrá, né notkun þeirra eða birtingu á þeim upplýsingum sem þar koma fram, sér Tölvunefnd eigi efni til frekari afskipta hennar af máli þessu.“

Með bréfi, dags. 20. júlí 1994, fór [M] þess á leit við Tölvunefnd, að nefndin tæki mál hans til meðferðar að nýju, og var honum með bréfi nefndarinnar, dags. 15. ágúst s.á., tilkynnt, að nefndin hefði fallist á það. Í framhaldi af því óskaði Tölvunefnd eftir umsögn ríkisskattstjóra um málið. Í bréfi nefndarinnar til [M], dags. 5. október 1994, er umsögn ríkisskattstjóra rakin og honum tilkynnt, að nefndin sjái, m.a. með vísun til þeirra sjónarmiða sem þar greinir, ekki efni til að breyta fyrri afstöðu sinni.

[. . .]

Samkvæmt bréfi yðar, hr. umboðsmaður, til Tölvunefndar, beinist kvörtun [M] til yðar gagnert að birtingu upplýsinga um persónuleg fjárhagsmálefni í skrá, sem unnin hefur verið kerfisbundið á undanförunum árum um 650 einstaklinga og birt í [X], nú síðast í . . . tbl. ársins 1994. Eins og áður segir varðar umrædd niðurstaða Tölvunefndar, sem [M] kvartar nú yfir til yðar, hins vegar einungis umfjöllun fjölmiðla um efni álagningarskráa almennnt. Hefur nefndin því ekki tekið sérstaka afstöðu til þess einstaka tilviks, sem hér um ræðir, en ljóst er, að skráning og birting [X] hefur nokkra sérstöðu, bæði að því er varðar umfang skráningarinnar og birtingartíma, en umrætt tölublað kom ekki út fyrr um mánaðarmótin ágúst/september 1994, þ.e. u.þ.b. mánuði eftir að kærufrestur rann út. Hins vegar skarast mál þetta vissulega við bæði þau mál, sem Tölvunefnd hefur þegar tekið afstöðu til, þar sem í báðum tilvikum er um að ræða skráningu og meðferð upplýsinga, sem safnað hefur verið úr álagningarskrám, þótt atvik séu þar mismunandi, og nefndin hafi í öðru tilfellinu ekki séð efni til athugasemda, en í hinu talið, að umrædd skráning væri óheimil.

Tölvunefnd hefur nú í tilefni af fyrirspurn yðar, hr. umboðsmaður, tekið mál [X] til sérstakrar skoðunar. Fylgir afstaða nefndarinnar, sem hún komst að á fundi sínum þann 27. apríl sl., hér á eftir.

[. . .]

Umrædd skrá [X] yfir tekjur 650 einstaklinga er flokkuð eftir starfsgreinum. Flokkarnir eru 22, en mismunandi margir einstaklingar eru í hverjum flokki. Skráin hefur að geyma almennar upplýsingar um þróun tekna í hinum ýmsu flokkum, en þær upplýsingar, sem birtast um hvern einstakling, eru fyrst og fremst nafn hans, starfsheiti, heildartekjur ársins 1993, mánaðartekjur ársins 1993 og mánaðartekjur ársins 1993 umreiknaðar til verðlags á árinu 1994. Þá eru ákveðnir einstaklingar teknir út úr og sérstaklega fjallað um tekjur þeirra, t.d. hvort tekjurnar hafi hækkað eða lækkað milli ára og jafnvel af hvaða ástæðum.

Í formála skrárinnar kemur fram, að skráin fyrir árið 1994 sé sú viðamesta, sem gerð hafi verið. Á árinu 1993 hafi skráin náð til 517 einstaklinga, 450 einstaklinga árið 1992 og 300 einstaklinga árið 1991. Þá segir, að rétt sé að áréttu, að könnunin sé vísbinding – ekki stóridómur. Hún gefi þó sífellt heildstæðari mynd eftir því, sem úrtakið stækki. Í tekjusamanburði einstakra starfsgreina á milli ára sé þess vandlega gætt að skoða eingöngu tekjur sömu einstaklinga bæði árin. Það gefi bestu myndina. Ný nöfn á listanum geti því ekki ruglað samanburðinn milli ára, og þess vegna sé líka afar erfitt að detta út af listanum, séu menn einu sinni komnir inn á hann. Tekjurnar, sem birtist í könnuninni, séu skattskyldar tekjur. Um sé að ræða tekjur af aðalstarfi

svo og allar aðrar tekjur, eins og eignatekjur, söluhagnað, reiknuð hlunnindi vegna afnota af fyrirtækjabilum, nefndarstörf, setu í stjórnnum o.s.frv. Listinn segi því ekki til um föst laun, þótt ætla megi, að um góða nálgun sé að ræða.

[. . .]

Um framlagningu álagningar- og skattskráa.

Það byggist á gamalli hefð, að skattýfirvöld afhendi fjölmiðlum upplýsingar um gjöld hæstu gjaldenda samkvæmt álagningu hvers árs. Má rekja þá framkvæmd allt aftur til ársins 1937. Hafa verður í huga í þessu sambandi, að fram til ársins 1979 voru einungis lagðar fram skattskrár, og var í lögum ekki gerður greinarmunur á skattskrá og álagningarskrá. Eftir það hefur hins vegar í lögum verið greint á milli álagningarskrár og skattskrár. Eins verður að hafa í huga í þessu sambandi, að af hálfu skattýfirvalda eru við lok álagningar engar upplýsingar veittar til fjölmiðla um hæstu gjaldendur, sem fjölmiðlarnir gætu ekki sjálfir aflað sér í framliggjandi skrá.

Með lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, sem öðluðust gildi 1. janúar 1979, er fyrst greint á milli álagningarskrár og skattskrár. Segir í 2. mgr. 98. gr., að þegar lokið sé álagningu skatta og kærumeðferð, skuli skattstjórar semja og leggja fram skattskrá fyrir hvert sveitarfélag í umdæminu og skuli hún liggja frammi til sýnis í tvær vikur. Á árunum 1980 og 1981 voru álagningarskrár ekki lagðar fram, heldur aðeins skattskrár eftir afgreiðslu kæra, en árið 1982 og eftirleiðis hafa álagningarskrár verið lagðar fram. Einnig eru skattskrár viðkomandi skattárs lagðar fram, eftir að úrskurðum kæra er lokið, en það hefur yfirleitt ekki verið fyrir en u.þ.b. hálfu ári eftir framlagningu álagningarskrár, þ.e.a.s. í febrúar–mars á næsta ári.

Álagningarskrár hafa legið frammi lögskipaðan tíma, sem er tvær vikur að lágmarki, en að honum loknum hafa engar upplýsingar verið gefnar úr skránum af hendi skattstjóra. Samkvæmt upplýsingum ríkisskattstjóra hafa af hendi skattýfirvalda aldrei verið lagðar hömlur á, að upplýsingar séu ritaðar úr framliggjandi skrá, en þær hafa ekki verið lánaðar út frá skattstofunum til ljósritunar, hvorki í heild sinni né að hluta. Framangreindur úrskurður Tölvunefndar frá árinu 1982 í máli [Z], þ.e. sá þáttur hans, að ekki væri heimilt að gefa út skattskrá, þótti af ýmsum orka mjög tvímælis. Varð hann tilefni viðbragða af hálfu stjórnvalda og löggjafans, svo sem nánar verður rakið í því, sem hér fer á eftir . . .

Lagabreytingin árið 1984.

Með 8. gr. laga nr. 7/1984, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, var heimiluð opinber birting og útgáfa skattskráa. Aðdragandi þessa var sá, að á Alþingi (106. löggjafarþing 1983–1984) var af hálfu ríkisstjórnarinnar flutt frumvarp til laga um breyting á lögum um tekjuskatt og eignarskatt (þskj. 164), og var það í 10 greinum. (Alþingistíðindi 1983–1984, þskj. 164, bls. 903.) Engin ákvæði var í frumvarpi þessu að finna um framlagningu og birtingu upplýsinga úr álagningar- og skattskrá.

Meiri hluti nefndarmanna í fjárhags- og viðskiptanefnd neðri deildar flutti við 2. umræðu tvær breytingartillögur við frumvarpið. Önnur snerti frádrátt fengins arðs, en hin var um framlagningu skattskrár (sjá nefndarálit á þskj. 238). Er í því sambandi vitnað til þess, að lagafrumvarp þessa efnis hafi ekki hlotið endanlega afgreiðslu á 105. löggjafarþinginu. (Um frumvarp það, sem flutt var á 105. löggjafarþinginu 1982, sjá Alþingistíðindi 1982–1983, A, bls. 2462.)

Samkvæmt framangreindri breytingartillögu meiri hluta fjárhags- og viðskiptanefndar neðri deildar skyldi á eftir 8. gr. stjórnarfrumvarpsins bætast við ný grein,

sem yrði 9. gr., með tilheyrandi breytingu annarra greina frumvarpsins til samræmis við það, svohljóðandi:

„Heimil er opinber birting á þeim upplýsingum um álagða skatta, sem fram koma í skattskrá, svo og útgáfa þeirra upplýsinga í heild eða að hluta.“

Breytingartillaga þessi var eins og áður segir flutt af meiri hluta fjárhags- og viðskiptanefndar, og var hún 4. tl. á þskj. 239. Í áðurgreindu nefndarálitni meiri hluta fjárhags- og viðskiptanefndar (þskj. 238) er vikið að því, að Tölvunefnd hafi komist að þeirri niðurstöðu, að óheimilt væri að gefa út skattskrár, en sú ákvörðun orki mjög tvímælis að mati fjármálaráðuneytis. Þá segir í nefndarálitinu, að ótvírætt sé að birting upplýsinga úr skattskrá og útgáfa hennar í heild sé til þess fallin að skapa bæði gjaldendum og skattyfirvöldum virkt aðhald og gegni slík birting að mörgu leyti sama tilgangi og framlagning skattskráa. Sé mikilvægt, að sá aðgangur, sem almenningur hafi haft að upplýsingum úr skattskrá á undanförunum áratugum, verði ekki þrengdur og þar með tekið fyrir þá umræðu um skattamál, sem gjarnan fylgi birtingu þessara upplýsinga.

Í framsöguræðu Friðriks Sóphussonar fyrir tillögu meiri hluta fjárhags- og viðskiptanefndar er vitnað til áðurgreindrar úrlausnar Tölvunefndar og sagt, að hún orki tvímælis. Síðan segir Friðrik orðrétt:

„En til þess að koma í veg fyrir misskilning og taka ákveðna afstöðu til þessa máls flytur meiri hl. þessa brtt. enda er nauðsynlegt að álitni meiri hl. að skattskráin geti legið fyrir og allir hafi aðgang að henni þegar endanlega hefur verið lagt á og kærufrestur er liðinn.“ (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 2731).

Svavar Gestsson, alþingismaður, vék að þessari breytingartillögu í þingræðu við umræðu málsins. Hann vitnaði til úrskurðar Tölvunefndar og eldri frumvarpa um framlagningu skattskráa, en sagði svo orðrétt:

„Ég tel að það hafi komið fram í umr. um þessi mál á Alþingi að verulegur hluti þm. var þeirrar skoðunar að rétt væri að birta álagningarskrár með öllum þeim fyrirvörum sem hafa ber við þær vegna þess að kærur hafa ekki verið sendar inn og alls konar skekkjur liggja fyrir . . . Ég held hins vegar að þessi till. . . og Friðrik Sóphusson mælti fyrir . . . sé út af fyrir sig skýr svo langt sem hún nær og ég vil túlka hana með þeim hætti sem gert er í grg. með stjfrv. . . í fyrra, þ.e. að verði þessi brtt. samþykkt sé heimilt að birta álagningarskrár á komandi sumri við útkomu tekju- og eignarskatts og auðvitað síðan í framhaldi af því skattskrá eftir að leiðréttingar liggja fyrir. Ef . . . Friðrik Sóphusson . . . telja að þessi túlkun af minni hálfu sé ekki rétt, hún gangi í raun og veru of langt og þess vegna sé röng sú túlkun sem kemur fram í grg. með stjfrv. sem ég las hér áðan, mundi ég telja óhjákvæmilegt að flytja brtt. við brtt. meiri hl. þar sem skýrt kæmi fram að heimilt væri að birta ekki aðeins skattskrá heldur einnig álagningarskrá . . . Þá mætti orða till. þannig: Heimil er birting á þeim upplýsingum um álagningu skatta og endanlega skatta sem fram koma í skattskrá, svo og útgáfa þeirra upplýsinga í heild eða að hluta. Þannig séu tekin í orðalaginu af öll tvímæli um að ekki sé einasta heimilt að birta endanlega skatta, heldur einnig álagninguna þegar hún liggur fyrir.“ (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 2790–2791).

Um þetta sagði Friðrik Sóphusson í svarræðu, að orðalag breytingartillögu meiri hluta nefndarinnar væri það sama og í frumvarpinu, sem flutt var á 105. löggjafarþinginu, þ.e. þinginu 1982–1983. Orðrétt sagði Friðrik:

„ . . . þá er það rétt . . . að orðalagið er það sama og í frv. sem flutt var á 105. löggjafarþinginu, þ.e. þinginu 1982–1983. Ég hygg að það sé alveg ljós túlkun

þessa ákvæðis að eingöngu sé um að ræða skattskrá, en skilgreining á því hugtaki mun vera sú að það sé skrá sem verður til eftir að kærufrestur er útrunninn. Reyndar varð sú breyting á með þeim lögum sem sett voru 1981 um tekjuskatt og eignarskatt að horfið var frá því ráði að gefa út álagningarskrár. Í stað þess var birt svokölluð skattskrá, en það er sú skrá sem búið er að leiðrétta eftir að kærufrestur hefur runnið út . . . Þetta held ég þess vegna að sé skilningur á því ákvæði sem um er að ræða, en það er brtt. í lið nr. 4 á þskj. 239.“ (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 2794).

Svavar Gestsson tók aftur til máls og sagði, að í svari Friðriks Sóphussonar hefði komið skýrt fram, að með því orðalagi, sem væri á brtt. meiri hlutans væri ekki gert ráð fyrir, að heimilt yrði að birta álagningarskrár heldur aðeins endanlegar skattskrár. Orðrétt sagði þingmaðurinn:

„Ég er þeirrar skoðunar að rétt sé að heimila birtingu á álagningarskrám, það stuðli að umr. um skattamál sem er jákvæð og þess vegna leyfi ég mér að leggja hér fram nýja brtt. við brtt. meiri hl. Það er till. sem flutt er af mér og hv. þm. Sighvati Björgvinssyni og er um að 4. tl. í brtt. meiri hl. fjh.- og viðskn. á þskj. 322 orðist . . .“ (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 2797).

Tillaga þeirra Svavars og Sighvats var svohljóðandi, sbr. þskj. 345, þ.e. breytingartillaga við brtt. á þskj. 322:

„Á eftir 8. gr. komi ný grein sem orðist svo:

Aftan við 2. mgr. 98. gr. laganna komi nýr málslíður er orðist svo:

Heimil er opinber birting á þeim upplýsingum um álagningu og endanlega útkomu skatta sem fram koma í skattskrá svo og útgáfa þeirra upplýsinga í heild eða að hluta.“ (Alþingistíðindi 1983–1984, A3, þskj. nr. 345, bls. 1762).

Að 2. umræðu um frumvarpið lokinni fór fram atkvæðagreiðsla, að viðhöfðu nafnakalli, og var breytingartillaga á þskj. nr. 345, þ.e. tillaga þeirra Svavars Gestssonar og Sighvats Björgvinssonar, felld með 20 atkvæðum gegn 14. Einn þingmaður, Sighvatur Björgvinsson, gerði svofellda grein fyrir atkvæði sínu:

„Hæstv. fjmrh. var á síðasta Alþingi flm. að till. eins og þeirri sem hér liggur fyrir ásamt mér og hv. þm. Guðmundi J. Guðmundssyni. Ég treysti því að ef þessi deild ekki samþ. þessa till. geri hæstv. fjmrh. ráðstafanir til þess í Ed., þar sem hann á sæti, að hún verði þá samþykkt og standi þannig við afstöðu sína frá því á s.l. vetri. Ég segi já.“ (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 2884).

Um atkvæðagreiðslu eftir 2. umræðu í Neðri deild 15. febrúar 1984, 46. fundur, segir m.a. svo:

„ . . . Brtt. 345 tekin aftur til 3. umr.

Brtt. 322,4 tekin aftur til 3. umr. . . .

10. gr. (verður 8. gr.) samþ. með 23. shlj. atkv.

Fyrirsögn samþ. án atkvgr.

Frv. vísað til 3. umr. með 28 shlj. atkv.“. (Alþingistíðindi, 1983–1984, B3, d. 2869).

Frumvarpinu var nú vísað til 3. umræðu. Guðrún Helgadóttir sagði svo við 3. umræðu um frumvarpið:

„Þetta var fyrra atriðið í máli hv. þm. Svavars Gestssonar. Hið síðara var um túlkun á þeirri till. sem hér liggur fyrir á þskj. 322, en hv. þm. lýsti því yfir að hann túlkaði hana þannig að samkv. henni væri heimilt að birta opinberlega álagningarskrár á komandi sumri við álagningu tekju- og eignarskatts og auðvit- að síðan í framhaldi af því skattskrár eftir að leiðréttingar liggja fyrir. Ef þessi túlkun er hins vegar ekki rétt teljum við nauðsynlegt að leggja fram till. sem liggur fyrir á þskj. 345 og er brtt. við brtt. frá meiri hl. fjh.- og viðskn. Við viljum fá svör um það frá hæstv. fjmrh., hvort hann telji að sú túlkun okkar sé rétt að sam-

kvæmt brtt. meiri hl. fjh. og viðskpn. megi gefa út álagningarskrá og skattskrá eftir leiðréttingu.“ (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 2882).

Um þetta sagði Albert Guðmundsson, fjármálaráðherra, svo í framhaldi af fyrirspurn þessari:

„Önnur spurningin var varðandi 4. lið í brtt. þeim sem eru á þskj. 322 og ég vona að það nægi sem svar að ég er sammála túlkun 2. þm. Reykv. á þeim lið . . .“ (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 2882).

Í framhaldi af þessum umræðum lét Guðrún Helgadóttir eftirfarandi ummæli falla:

„Varðandi síðara atriðið af þeim tveimur spurningum sem ég lagði hér fyrir. Við stöndum auðvitað saman að þeirri brtt. sem liggur fyrir á þskj. 345. Það liggur nú fyrir að túlkun okkar á brtt. meiri hl. er ekki rétt, þannig að hún veitir ekki heimild til að birta endanlega álagningu eftir að skattkærur hafa farið fram. Við munum því halda til streitu brtt. sem liggur fyrir á þskj. 345.“ (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 2884).

Ólafur Ragnar Grímsson komst í framhaldi af þessu svo að orði í umræðunni:

„Eins og fram hefur komið í þessum umr. hefur verið lögð áhersla á það af hálfu Alþb. að fram komi skýrt að heimilt sé að birta skattskrá um leið og einstaklingum er kynnt álagningin. Mér fannst svar hæstv. fjmrh. vera nokkuð loðið þegar hann gaf svar við þeirri fsp. sem hv. þm. Guðrún Helgadóttir lagði fram. Væri þess vegna æskilegt, áður en þessari umr. lýkur, að fá skýr svör við því frá hæstv. fjmrh. hvort að hann styður þá brtt. sem hv. þm. Svavar Gestsson og Sighvatur Björgvinsson hafa lagt fram svo það liggja alveg ljóst fyrir áður en þessari umr. lýkur í ljósi þeirra góða undirtekta sem virtust vera í ræðu hv. ráðh. hvort það er ekki rétt skilið að hann styðji brtt.“ (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 2884).

Sighvatur Björgvinsson lét eftirfarandi ummæli falla í umræðunni:

„Ég vil aðeins að það komi fram að nákvæmlega sams konar till. og hér er rætt um var flutt á síðasta Alþingi, þá m.a. með stuðningi þess alþm. sem nú situr í sæti hæstv. fjmrh. Mér kemur því ekki til hugar annað en að hann muni sjá til þess að framkvæmdin verði með þeim hætti sem hann sjálfur lagði til á s.l. vetri.“ (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 2884).

Eftir þetta segir svo í Alþingistíðindum um atkvæðagreiðslu eftir 3. umræðu: (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 2884).

„Brtt. 322,4 (ný gr. verður 8. gr. samþ. með 30 shlj. atkv.

Frv. samþ. með 21 shlj. atkv. og afgr. til Ed.“

Eftir 3. umræðu í neðri deild þann 15. febrúar 1984 var 8. gr. frumvarpsins svohljóðandi:

„Aftan við 2. mgr. 98. gr. laganna komi nýr málslíður er orðist svo:

Heimil er opinber birting á þeim upplýsingum um álagða skatta, sem fram koma í skattskrá, svo og útgáfa þeirra upplýsinga í heild eða að hluta.“

Í efri deild 20. febrúar 1993 var við fyrstu umræðu ekkert vikið að því atriði, sem hér um ræðir, og var frumvarpinu vísað til 2. umræðu með 13 samhljóða atkvæðum og til fjárhags- og viðskiptanefndar með 13 samhljóða atkvæðum. (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 2952).

Við 2. umræðu vék framsögumaður meiri hluta fjárhags- og viðskiptanefndar efri deildar ekkert að umræddu málefni, en Ragnar Arnalds komst m.a. svo að orði:

„Í Nd. urðu nokkrar umræður um útgáfu skattskrár. Minni hl. fjh.- og viðskn. flutti í Nd. till. þar sem tekin voru af öll tvímæli um að útgáfa skattskrár væri bæði heimil eftir að álagning hefði farið fram og eins eftir að endanlega

hefði verið gengið frá skattaálagningu . . . Mér er sagt að talsmenn ríkisstj. hafi haldið því fram að sú lagagr. sem samþ. var í Nd. væri að efni til þess eðlis. En hún er þannig: „Heimil er opinber birting á þeim upplýsingum um álagða skatta, sem fram koma í skattskrá, svo og útgáfa þeirra upplýsinga í heild eða að hluta.“ Með hliðsjón af þeim yfirlýsingum, að það orðalag sem hér um ræðir útiloki ekki að gefin sé út skattskrá strax og álagning hefur farið fram, sáum við ekki ástæðu til að endurtaka þann tillöguflutning. En ég vil nota þetta tækifæri persónulega til að lýsa yfir þeirri skoðun minni að það beri og það eigi að birta opinberlega upplýsingar um álagningu skatta strax og álagning hefur farið fram, því að það er tóm mál að tala um það, að birting skattskrár kannske hálfu eða einu ári eftir að álagning fer fram veki nokkurn áhuga almennings eða umr. eins og skattskrá á að gera og þarf að gera. Við þurfum á því að halda að almenningur hafi vakandi auga með því hvernig skattaálagning á sér stað og láti í ljós tilfinningu sína fyrir því hvort álagningin hafi verið réttlát eða ranglát. Allar tilraunir til að koma í veg fyrir það að almenningsálitið geti látið í sér heyra eftir að hafa kannað skattálagninguna eru fráleitar. Alþingi ber alveg hiklaust að tryggja það að útgáfa skattskrár eigi sér stað strax eftir að álagning fer fram. Það er von mín að þessi skilningur sé almennur hér á Alþingi og að ríkisstj. hafi í huga að framkvæma það ákvæði sem hér um ræðir á þann veg.“ (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 3800).

Ýmsar breytingartillögur komu fram við frumvarpið í efri deild, en engin varðandi þá grein frumvarpsins, sem hér um ræðir. Frumvarpinu var síðan vísað til 3. umræðu með 17 samhljóða atkvæðum. (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 3807).

Við 3. umræðu í efri deild tók enginn til máls. Frumvarpið var síðan samþykkt með 10 atkvæðum gegn fjórum og endursent neðri deild vegna annarra breytinga, sem á því höfðu verið gerðar í efri deild. (Alþingistíðindi 1983–1984, B3, d. 3869).
[. . .]

Afstæða Tölvunefndar til skráningar [X] á upplýsingum um fjárhagsmálefni og til miðlunar þeirra upplýsinga.

1.

Hér að framan er lýst efni og uppbyggingu skrár þeirrar um fjárhagsmálefni einstaklinga, sem tímaritið [X] birtir árlega. Er skrá tímaritsins eins og áður er fram komið unnin upp úr álagningarskrám þann tíma, sem þær skrár liggja frammi.

Tölvunefnd lítur svo á, að skráning og meðferð þeirra upplýsinga um fjárhagsmálefni einstaklinga, sem mynda grunn álagningar- og skattskráa, falli innan gildisviðs laga nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, sbr. 1. gr. þeirra, enda er í skrá þessum að finna margvíslegar upplýsingar, sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari. Af þessu leiðir, að meðferð þeirra upplýsinga, sem fram koma í álagningar- og skattskrá, lýtur ákvæðum laga nr. 121/1989 og þar með eftirlitsvaldi Tölvunefndar, að svo miklu leyti sem ákvæði sérlaga mæla ekki á annan veg.

2.

Að áliti Tölvunefndar hefur umrædd skrá [X] að geyma persónuupplýsingar í skilningi 1. gr. laga nr. 121/1989, þ.e. upplýsingar um fjárhagsmálefni þeirra 650 einstaklinga, sem á skránni eru. Eins og uppbyggingu skrárinnar er háttað er hún kerfisbundin skrá í skilningi 2. mgr. 1. gr. laga nr. 121/1989. Samkvæmt 3. gr. sömu laga er kerfisbundin skráning persónuupplýsinga, sem 1. gr. tekur til, því aðeins heimil, að skráningin sé eðlilegur þáttur í starfsemi viðkomandi aðila og taki einungis til þeirra,

sem tengjast starfi skráningaraðila eða verksviði. [X] er tímarit, sem gefið er út með reglulegu millibili nokkrum sinnum á ári. Er það sérítt um viðskipta-, efnahags- og atvinnumál, samkvæmt því sem fram kemur í tímaritinu sjálfu. Eins og aðrir fjölmiðlar hefur tímaritið ákveðnu upplýsingahlutverki að gegna gagnvart lesendum sínum. Til þess að sinna því hlutverki er ekki óeðlilegt, að tímaritið skrái að einhverju marki hjá sér upplýsingar úr opinberum skráum, sem aðgengilegar eru almenningi, og birti síðan þær upplýsingar. Lögmæti skráningar upplýsinganna í hverju tilviki og eftirfarandi birting þeirra hlýtur hins vegar að ráðast nánar af efni og umfangi skráningarinnar og þeim lagareglum, sem um skráningu og birtingu upplýsinganna gilda.

3.

Eins og áður er fram komið var það niðurstaða Tölvunefndar hinn 18. júlí 1994 í tilefni fyrirspurnar [M], hdl., að þann tíma, sem álagningarskrár liggja frammi almenningi til sýnis, hafi fréttamenn sem aðrir aðgang að skránum. Taldi nefndin það ekki á valdi sínu að takmarka birtingu fjölmiðla á efni skrána þennan sama tíma.

Hinn 1. febrúar 1995 komst Tölvunefnd að niðurstöðu í máli fyrirtækisins . . . varðandi skráningu og birtingu upplýsinga, sem unnar eru upp úr álagningarskrám. Var það álit nefndarinnar, að skráning þess fyrirtækis og útgáfa í bókarformi á umræddum upplýsingum löngu eftir lok kærufrests álagningar samkvæmt skattalögum, væri því fyrirtæki óheimil. Skal í því sambandi sérstaklega áréttað, að fyrirtækið svaraði ekki þeirri fyrirspurn Tölvunefndar, í hvaða tilgangi umrædd útgáfa var fyrirhuguð.

Um heimild fjölmiðla til þess að birta upplýsingar, sem unnar eru úr álagningarskrám, eftir að kærufresti lýkur og álagningarskrá er ekki lengur aðgengileg almenningi, er til þess að líta, að samkvæmt 98. gr. skattalaga skulu skattstjórar hafa lokið álagningu á skattaðila eigi síðar en 30. júní ár hvert og auglýsa rækilega, að álagningu sé lokið. Kærufrestur er 30 dagar frá birtingu þeirrar auglýsingar. Skal skattstjóri leggja álagningarskrá fram til sýnis eigi síðar en 15 dögum fyrir lok kærufrests. Innan tveggja mánaða frá lokum kærufrests skal skattstjóri hafa úrskurðað kærur. Þegar kærumeðferð er lokið, skulu skattstjórar leggja fram skattskrá, og skal hún liggja frammi til sýnis í tvær vikur. Þá segir í lokamálslið 2. mgr. 98. gr., sem er 8. gr. laga nr. 7/1984, að heimil sé opinber birting á þeim upplýsingum um álagða skatta, sem fram koma í skattskrá, svo og útgáfa þeirra upplýsinga í heild eða að hluta.

Löggjafinn hefur samkvæmt framansögðu ákveðið að veita almenningi aðgang að upplýsingum um álögð gjöld, bæði í álagningarskrá og skattskrá, með því að leggja þær skrár fram til sýnis tiltekinn lögskipaðan tíma. Eins og áður segir verður aðgangur fjölmiðla að skránum umfram aðra ekki takmarkaður né skorður reistar við heimild þeirra til að birta efni skrána, meðan það er á annað borð almenningi aðgengilegt. Ber í þessu sambandi að hafa í huga, að umfjöllun fjölmiðla um skrárnar þann tíma, sem þær liggja frammi, getur eftir atvikum samrýmt þeim tilgangi, sem býr að baki framlagningu skrána, en þeim tilgangi er nánar lýst . . . hér að framan.

4.

Tölvunefnd lítur svo á, að samkvæmt skattalögum takmarkist heimild fjölmiðla til að birta upplýsingar, sem unnar eru upp úr álagningarskrám, við þann tíma, sem þær liggja frammi almenningi til sýnis. Verður ekki séð, að opinber birting upplýsinga úr álagningarskrám eftir lok kærufrests, sé í samræmi við áðurgreind sjónarmið, sem að baki framlagningarskyldunni búa. Þvert á móti telur nefndin, að slík birting geti strítt gegn grundvallarreglum laga um friðhelgi einkalífs og persónuvernd, og skiptir

þá ekki máli, hvort heldur upplýsingarnar eru gefnar út í bókarformi eða birtar í dagblöðum eða tímaritum. Verður ekki komið auga á þá hagsmuni, sem réttlætt geti slíka birtingu, sérstaklega þegar haft er í huga, að síðar birtast í skattskrá upplýsingar, sem eru réttari en upplýsingar álagningarskrár, þar sem skattstjóri hefur í skattskrá leiðrétt opinber gjöld manna og lögaðila.

Af því, sem rakið er . . . hér að framan um aðdragandann að setningu 8. gr. laga nr. 7/1984, má ráða, að markmið þeirrar lagasetningar var gagngert að koma í veg fyrir opinbera birtingu og útgáfu á þeim upplýsingum um álagða skatta, sem fram koma í álagningarskrám, ef frá er talinn sá tími, sem álagningarskrár liggja frammi. Því er það álit Tölvunefndar, að samkvæmt 98. gr. skattalaga nr. 75/1981, sbr. 8. gr. laga nr. 7/1984, sé heimild til útgáfu og sölu upplýsinga um álögd opinber gjöld takmörkuð við upplýsingar úr skattskrá.

[5.]

Þegar sleppir sérákvæðum skattalaga um framlagningu álagningar- og skattskráa og um birtingu og útgáfu þeirra upplýsinga, sem þar koma fram, taka við hin almennu ákvæði laga nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, hvað þessi sömu atriði varðar.

Upplýsingar þær, sem mynda grunn álagningar- og skattskráa, eru að álit Tölvunefndar upplýsingar um einkamálefni manna, sem falla undir 1. gr. sbr. e-lið 1. mgr. 4. gr. laga nr. 121/1989.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna er eigi heimilt að skýra frá upplýsingum þeim, sem greinir í 1. mgr. 4. gr., nema með samþykki hins skráða eða einhvers, sem heimild hefur til að skuldbinda hann. Ekki liggur fyrir, að tímaritið [. . .] hafi aflað sér heimildar hjá þeim 650 einstaklingum, sem hlut eiga að máli, til að birta umræddar persónuupplýsingar, eftir að kærufrestur samkvæmt 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981 rann út. Þá er það og ljóst, að [X] hefur ekki aflað sér heimildar Tölvunefndar samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 121/1989 til birtingar umræddra upplýsinga eftir lok kærufrests samkvæmt 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981, en Tölvunefnd getur heimilað slíka birtingu að fullnægðum þeim skilyrðum, sem nánar greinir í niðurlagsákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 121/1989.

Þegar litið er til þess, sem hér var rakið, er það álit Tölvunefndar, að hvorki ákvæði skattalaga nr. 75/1981 né heldur ákvæði laga nr. 121/1989 um skráningu persónuupplýsinga heimili tímaritinu [X] að birta upplýsingar um fjárhagsmálefni einstaklinga, sem unnar eru upp úr álagningaskrá, eftir að kærufresti samkvæmt 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981 lýkur.

[6.]

Um þann þátt í kvörtun [M], héraðsdómslögmanns, sem lýtur að því, að honum hafi ekki verið gefið færi á að tjá sig um umsögn ríkisskattstjóra frá 26. september 1994, sem aflað var af hálfu Tölvunefndar áður en máli [M] var til lykta ráðið hið seinna sinni, skal þetta tekið fram.

Í 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 segir, að aðili máls skuli eiga þess kost að tjá sig um efni máls, áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggja ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.

Tölvunefnd mat það svo, þegar henni barst umsögn ríkisskattstjóra, dags. 26. september 1994, að öll rök [M] í málinu lægju fyrir í gögnum þess, enda hafði [M] tvívegis verið gefinn kostur á að tjá sig skriflega um málið og skýra afstöðu sína, áður en Tölvunefnd tók ákvörðun í málinu hið seinna sinni.

Þá er þess að geta, að afstaða ríkisskattstjóra, sú er fram kemur í bréfi hans 26.

september 1994, breytti í engu fyrri niðurstöðu Tölvunefndar í málinu, auk þess sem afstaða ríkisskattstjóra er nánast rakin orðrétt í seinni ákvörðun Tölvunefndar.

Tölvunefnd getur því ekki fallist á, að vöntun í þeim efnum að gefa [M] færi á að tjá sig um fyrrgreint bréf ríkisskattstjóra sé brot á 13. gr. laga nr. 37/1993.“

III.

1.

Hinn 15. júní 1994 rituðuð þér tölvunefnd bréf og segir þar m.a. svo:

„Um nokkurt skeið hefur það tíðkast, að ýmsir fjölmiðlar birti lista yfir áætlaðar tekjur ýmissa einstaklinga í Þjóðfélaginu. Upplýsingar þessar eru yfirleitt birtar í kjölfar framlagningar álagningarskrár og eru tekjuáætlanir byggðar á upplýsingum um álögd gjöld á viðkomandi einstaklinga samkvæmt áður nefndri skrá. Svo virðist sem fjölmiðlar taki út ákveðna starfshópa og velji síðan úr þá einstaklinga, sem birta á upplýsingar um. Upplýsingarnar eru síðan birtar ár eftir ár í ákveðnum fjölmiðlum og jafnvel bornar saman við næsta ár á undan.

[. . .]

Með hliðsjón af því sem að framan er sagt, er þess farið á leit við Tölvunefnd, að hún láti í ljós álit sitt á lögmæti birtingar þeirrar upplýsinga um einkamálefni, sem hér hafa verið rakin . . .“

Með umræddu erindi var ekki lagt tiltekið mál fyrir tölvunefnd, þar sem ákveðinn einstaklingur eða lögaðili taldi á rétt sinn gengið með tiltekinni birtingu fjölmiðils á upplýsingum um sig úr álagningarskrá, heldur var málið lagt fyrir tölvunefnd á mjög almennum grundvelli um rétt fjölmiðla til þess að fjalla um upplýsingar úr álagningarskrá. Svör tölvunefndar voru af þessum sökum almenn. Í bréfi tölvunefndar til yðar, dags. 18. júlí 1994, segir m.a. svo:

„Samkvæmt þessu, og með vísun til þess að nefndin telur það hvorki vera á sínu valdi að takmarka aðgang fréttamanna að framangreindum skrá, né notkun þeirra eða birtingu á þeim upplýsingum sem þar koma fram, sér Tölvunefnd eigi efni til frekari afskipta hennar af máli þessu.“

Að yðar ósk var málið síðan tekið til nýrrar meðferðar. Með bréfi tölvunefndar til yðar, dags. 5. október 1994, gerði nefndin yður grein fyrir því, að hún teldi ekki ástæðu til að breyta fyrri afstöðu sinni til málsins.

Með bréfi, dags. 6. desember 1994, báruð þér, eins og fyrir segir, fram kvörtun við mig. Með vísan ákvæða 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, gerðuð þér grein fyrir hagsmunum umbjóðenda yðar af málinu, en af gögnum málsins kemur fram, að tímaritið [X] hefur meðal annars birt upplýsingar úr álagningarskrá um tekjur umbjóðenda yðar.

Kvörtun umbjóðenda yðar lýtur að svörum tölvunefndar við erindum þeirra frá 15. júní og 20. júlí 1994. Þar sem umbjóðendur yðar uppfylla skilyrði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, mun ég taka kvörtun þeirra til meðferðar. Umfjöllun mín mun aftur á móti einskorðast við svör tölvunefndar við erindum umbjóðenda yðar frá 15. júní og 20. júlí 1994, þar sem önnur mál hafa ekki verið borin undir tölvunefnd með formlegum hætti. Af þessum sökum mun ég ekki taka afstöðu til birtingar tímaritsins [X] á upplýsingum um umbjóðendur yðar úr álagningarskrá.

2.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, taka lögin til hvers konar kerfisbundinnar skráningar og annarrar meðferðar á persónuupplýs-

ingum. Með kerfisbundinni skráningu upplýsinga í skilningi laganna er átt við söfnun og skráningu ákvæðinna og afmarkaðra upplýsinga í skipulagsbundna heild. Með persónuupplýsingum er aftur á móti átt við upplýsingar, sem varða einkamálefni, fjárhagsmálefni eða önnur málefni einstaklinga, stofnana, fyrirtækja eða annarra lögpersóna, sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari. Með tilliti til ákvæða 1. gr. umræddra laga er ég sammála þeirri afstöðu tölvunefndar, að upplýsingar, sem fram koma í álagningarskrá og skattskrá, falli undir ákvæði laga nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga.

Í 98. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er gerður glöggur greinarmunur á álagningarskrá annars vegar og skattskrá hins vegar. Samkvæmt 1. mgr. 98. gr. laganna skulu skattstjóra semja og leggja fram til sýnis *álagningarskrá* eigi síðar en 15 dögum fyrir lok kærufrests skv. 99. gr. sömu laga. Jafnframt skal senda hverjum skattaðila tilkynningu um þá skatta, sem á hann hafa verið lagðir. Gefst þá skattaðilum færi á að bera mál undir skattstjóra skv. 99. gr. laganna, telji þeir skatt sinn eða skattstofn, þar með talin rekstrartöp, ekki rétt ákvæðinn. Þegar skattstjórar hafa lokið að leggja úrskurð á þau mál, sem borin hafa verið undir þá á grundvelli 99. gr. laganna, skulu þeir semja og leggja fram *skattskrá*, er skal vera í samræmi við þær breytingar, sem gerðar hafa verið á álagningarskránni, með úrskurðum skattstjóra og öðrum löglegum úrræðum skattyfirvalda.

Þrátt fyrir að lög nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, gildi um *skattskrá*, er ótvírætt og óumdeilt, að heimilt er að birta opinberlega upplýsingar úr henni vegna niðurlagsákvæðis 2. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 8. gr. laga nr. 7/1984, en það hljóðar svo:

„Heimil er opinber birting á þeim upplýsingum um álagða skatta, sem fram koma í skattskrá, svo og útgáfa þeirra upplýsinga í heild eða að hluta.“

Aðrar reglur gilda aftur á móti um *álagningarskrá*. Í lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt er ekki sambærilegt ákvæði um heimild til að birta og gefa út *álagningarskrá*. Þar sem lög nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, gilda um *álagningarskrá*, fer um meðferð þeirra upplýsinga, sem fram koma í skránni, eftir þeim lögum, *að svo miklu leyti* sem ekki er fyrir mælt á annan veg í öðrum lögum. Í því sambandi ber að minna á, að í 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981 er lögboðið, að leggja skuli *álagningarskrá* fram til sýnis. Í skjóli þessarar lagaheimildar hefur almenningur aðgang að *álagningarskrá* í tiltekin tíma. Ég er sammála tölvunefnd um, að á grundvelli þessa lagaákvæðis verði aðgangur fjölmiðla að *álagningarskránni* hvorki takmarkaður né skorður reistar við heimild þeirra til að birta efni álagningarskrár meðan hún er á annað borð aðgengileg almenningi á grundvelli þessarar lagaheimildar. Þegar sýningu *álagningarskrár* lýkur í skjóli þessa sérákvæðis, fer um aðgang að *álagningarskrá* og meðferð upplýsinga í skránni að öðru leyti samkvæmt þeim almennu reglum, er gilda um skráningu og meðferð persónuupplýsinga samkvæmt lögum nr. 121/1989.

Af framansögðu athuguðu tel ég ekki tilefni til athugasemda við þá afstöðu, sem fram kom hjá tölvunefnd í bréfum hennar til yðar, dags. 18. júlí og 5. október 1994, með tilliti til þeirra skýringa, sem fram komu hjá tölvunefnd í bréfi hennar til mín, dags. 27. apríl 1995.

Eins og mál þetta var lagt fyrir tölvunefnd, er ekki þörf á því að ég taki nánar til umfjöllunar þær réttarreglur, sem gilda um umfjöllun og meðferð upplýsinga úr álagningarskrá í fjölmiðlum, meðan álagningarskrá liggur frammi til sýnis skv. 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981.

3.

Þá kvartið þér yfir meðferð tölvunefndar á máli þessu, meðal annars vegna þess að yður hafi ekki verið veitt færi á að tjá yður f.h. umbjóðenda yðar um umsögn ríkis-

skattstjóra frá 26. september 1994, sem aflað var af hálfu nefndarinnar, áður en erindi yðar var svarað. Teljið þér, að með þessu hafi verið brotið í bága við 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Með bréfi, dags. 18. júlí 1994, svaraði tölvunefnd erindi, sem þér höfðuð borið fram f.h. umbjóðenda yðar. Með bréfi, dags. 20. júlí 1994, óskuðuð þér eftir því við tölvunefnd að málið yrði endurskoðað. Með bréfi, dags. 15. ágúst 1994, gerði tölvunefnd yður grein fyrir því að nefndin hefði fallist á að endurupptaka málið. Með bréfi, dags. 24. ágúst 1994, óskaði tölvunefnd meðal annars eftir því við ríkisskattstjóra að hann gerði nefndinni skriflega grein fyrir afstöðu sinni til lögmætis þess að fjölmiðlar birti lista yfir áætlaðar tekjur ýmissa einstaklinga út frá upplýsingum um álögð gjöld í álagningarskrá. Svör ríkisskattstjóra bárust tölvunefnd með bréfi, dags. 26. september 1994.

Eins og rakið er hér að framan, fóruð þér fram á það við tölvunefnd f.h. umbjóðenda yðar, að hún léti „í ljós álit sitt á lögmæti birtingar þeirra upplýsinga“ úr álagningarskrá, sem þér höfðuð gert grein fyrir að tíðkaðist. Með erindi umbjóðenda yðar var tölvunefnd því krafín um lögfræðilegt álit um túlkun ákvæða 1. mgr. 98. gr. laga nr. 75/1981 gagnvart lögum nr. 121/1981, án þess að það tengdist úrlausn tiltekins og fyrirliggjandi máls, sem umbjóðendur yðar voru aðilar að, en stjórnvöldum er í ýmsum tilvikum skylt að veita upplýsingar um réttarreglur á starfssviði þess. Eins og mál þetta var lagt fyrir tölvunefnd, tel ég, að í áliti tölvunefndar hafi ekki falist bindandi úrlausn um réttindi og skyldur umbjóðenda yðar í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Af þessum sökum giltu því ekki ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um meðferð tölvunefndar á erindi umbjóðenda yðar og þegar af þeirri ástæðu eru því ekki efni til þess að gera athugasemdir við umrædda málsmeðferð tölvunefndar, enda ekki upplýst að þér hafið sérstaklega óskað eftir aðgangi að svörum ríkisskattstjóra, en yður var kunnugt um erindi tölvunefndar til ríkisskattstjóra, þar sem yður hafði verið sent afrit af bréfi tölvunefndar til ríkisskattstjóra, dags. 24. ágúst 1994.“

20.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

20.1.

Dómstólar.

Ágreiningur er rís við framkvæmd aðfarar. (Mál nr. 1377/1995)

A leitaði til mín og kvartaði yfir framkvæmd aðfarar af hálfu sýslumannsins í Reykjavík, er átt hafði sér stað á heimili hans. Byggðist aðförin á úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur frá 26. maí 1994. Taldi A að aðförin hefði verið gerð áður en aðfararfrestur hefði verið útrunninn, og ekki verið framkvæmd í samræmi við ákvæði 3. mgr. 75. gr. barnalaga nr. 20/1992.

Hinn 13. mars 1995 ritaði ég A bréf og sagði þar meðal annars svo:

„Í 14. kafla laga nr. 90/1989, um aðför, eru reglur um úrlausn ágreinings, sem rís við framkvæmd aðfarargerðar eða um endurupptöku hennar, og í 15. kafla laganna er fjallað um úrlausn ágreinings eftir lok aðfarargerðar. Samkvæmt 1. mgr. 92. gr. laga nr. 92/1989 er málsaðilum heimilt að krefjast úrlausnar héraðsdómara um aðfarargerð, ef krafa þess efnis berst héraðsdómara innan átta vikna frá því að gerðinni var lokið. Í 2. mgr. 92. gr. laganna kemur meðal annars fram, að ágreiningur um aðfarargerð eða ákvarðanir sýslumanns um framkvæmd hennar verður ekki lagður fyrir héraðsdómara að liðnum fresti skv. 1. mgr., nema allir málsaðilar séu á það sáttir eða héraðsdómari telji afsakanlegt að málefnið hafi ekki verið lagt fyrir hann í tæka tíð.

Ástæða þess, að ég geri yður grein fyrir framansögðu er sú, að 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.“

Réttarágreiningur sem á undir dómstóla. Verkaskipting dómstóla og umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 1409/1995)

A, ríkisstarfsmaður, kvartað meðal annars yfir röðun hennar í launaflokka og námsmati samkvæmt kjarasamningi. Í bréfi mínu til A, dags. 29. mars 1995, sagði meðal annars:

„Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er það hlutverk umboðsmanns að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Hann skal gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við vandaða stjórnsluhætti. Hver sá, sem telur stjórnvöld hafa beitt sig rangindum, getur borið mál fram við umboðsmann Alþingis. Hins vegar skal kvörtun borin fram innan árs frá því, er stjórnslugerningur sá, er um ræðir, var til lykta leiddur, og ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu.

Lög nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, eru byggð á þeirri forsendu, að um

ákveðna verkaskiptingu milli dómstóla og umboðsmanns sé að ræða, og að mál geti verið þannig vaxin að heppilegra sé að leyst verði úr þeim fyrir dómstólum. Mál, er snerta samningsbundin réttindi ríkisstarfsmanna, eru oft þannig vaxin, að við túlkun ákvæða kjarasamninga getur m.a. þurft að líta til þess, hvernig þau hafa verið framkvæmd, tengsla við framkvæmd og túlkun eldri ákvæða kjarasamninga um sama efni, svo og venja, sem kunna að hafa myndast á umræddu sviði. Við úrlausn slíkra mála reynist því iðulega nauðsynlegt að afla sönnunargagna, svo sem vitnaskýrslna, og meta síðan sönnunargildi slíkra gagna. Ég hef því talið rétt að umboðsmaður Alþingis fjalli almennt ekki um slík mál, heldur verði það að vera hlutverk dómstóla.

Samkvæmt framansögðu og með vísan til 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, er niðurstaða mín sú, að ekki sé grundvöllur fyrir frekari afskiptum mínum af kvörtun yðar.“

20.2.

Málskot til æðra stjórnvalds.

Ákvörðun siglinganefndar verður skotið til tryggingaráðs.

(Mál nr. 1341/1995)

A kvartaði yfir því, að siglinganefnd hefði hafnað umsókn hennar um greiðslu kostnaðar, vegna smáglasaftrjógvunar á erlendu sjúkrahúsi. Bréfaskipti áttu sér stað milli mín og tryggingaráðs um það, hvort ákvörðunum siglinganefndar yrði skotið til tryggingaráðs. Í bréfi mínu til A, dags. 2. október 1995, sagði meðal annars svo:

„Með tilvísun til kvörtunar þeirrar, sem þér hafið lagt fram, skal upplýst, að mér hefur borist bréf tryggingaráðs, dags. 15. september s.l., sem hér fylgir með í ljósríti. Eins og fram kemur í bréfi tryggingaráðs, hefur ráðið ákveðið, að „ . . . heimilt skuli að kæra niðurstöðu siglinganefndar í einstökum málum [til] tryggingaráðs“. Samkvæmt þessu verður þeirri ákvörðun siglinganefndar, að synja yður um að fá að fullu greiddan beinan kostnað vegna smáglasaftrjógvunar á sjúkrahúsi í [. . .], skotið til tryggingaráðs. Bendi ég yður á þessa leið, þar sem í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er tekið fram, að eigi sé unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu.“

Synjun innlánsstofnunar um ljósrít gagna, verður borin undir bankaeftirlit Seðlabanka Íslands.

(Mál nr. 1558/1995)

A kvartaði yfir því, að innlánsstofnun, hefði synjað honum um ljósrít tiltekinna gagna með tilvísun til ákvæða um bankaleynd í lögum um banka og sparisjóði. Í bréfi, er ég ritaði A 28. september 1995, sagði meðal annars svo:

„Samkvæmt 13. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, fer bankaeftirlit Seðlabanka Íslands með eftirlit með því, að innlánsstofnanir hagi starfsemi sinni í samræmi við lög, reglugerðir og samþykktir, sem hverju sinni gilda um starfsemi þeirra.

Í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er kveðið á um það, að ekki verði kvartað til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli. Ákvæði þetta er byggt á því sjónarmiði, að stjórnvöld skuli fá tækifæri til að leiðrétta rangar ákvarðanir, áður en kvartað sé til aðila utan stjórnkerfis þeirra

(Alpt. 1986–1987, A-deild, bls. 2561). Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hefur það lögboðna hlutverk að hafa eftirlit með því, að innlánsstofnanir hagi starfsemi sinni í samræmi við lög. 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 bankaeftirlitið. Ef þér teljið niðurstöðu bankaeftirlitsins ekki viðunandi, er yður heimilt að bera fram kvörtun við umboðsmann Alþingis á ný, ef þér teljið yður enn beittan rangindum.“

Dreifing Hagstofu Íslands á nafni og kennitölu í tölvutæku formi til fyrirtækja og stofnana verður borin undir tölvunefnd.
(Mál nr. 1622/1995)

A kvartaði yfir því, að Hagstofa Íslands hefði ekki orðið við þeirri beiðni hans, að dreifa ekki nafni hans og kennitölu í tölvutæku formi til fyrirtækja og stofnana. Taldi A dreifingu hagstofunnar á slíkum upplýsingum brjóta gegn lögum nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga.

Í bréfi mínu til A, dags. 12. desember 1995, sagði meðal annars svo:

„Ég vísa til kvörtunar yðar, dags. 21. nóvember s.l. Þar kvartið þér yfir því, að Hagstofa Íslands hafi ekki orðið við þeirri beiðni yðar, að dreifa ekki nafni yðar og kennitölu í tölvutæki formi til fyrirtækja og stofnana. Teljið þér dreifingu hagstofunnar á slíkum upplýsingum brjóta gegn lögum nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga.

Samkvæmt X. kafla fyrrgreindra laga skal tölvunefnd, skipuð af dómsmálaráðherra, hafa eftirlit með framkvæmd laganna. Í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er kveðið á um það, að ekki verði kvartað til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli. Ákvæði þetta er byggt á því sjónarmiði, að stjórnvöld skuli fyrst fá tækifæri til að leiðrétta ákvarðanir, áður en kvartað sé til aðila utan stjórnkerfis þeirra. (Alpt. 1986–87, A-deild, bls. 2561.) Tölvunefnd er sérstakt stjórnvald, sem m.a. hefur það lögboðna hlutverk að hafa eftirlit með lögum nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, og úrskurða í álitafnum, sem upp kunna að koma. 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 snúið yður til tölvunefndar með erindi yðar.“

Auglýsing og ráðning í stöðu hjá Þróunarsamvinnustofnun Íslands verður borin undir utanríkisráðuneytið.
(Mál nr. 1627/1995)

A kvartaði yfir auglýsingu Þróunarsamvinnustofnunar Íslands á stöðu útgerðarstjóra fyrir hafrannsóknarverkefni í Mozambique og ráðningu stofnunarinnar í þá stöðu.

Í bréfi mínu til A, dags. 12. desember 1995, sagði meðal annars svo:

„Ég vísa til kvörtunar yðar frá 30. nóvember s.l. yfir auglýsingu Þróunarsamvinnustofnunar Íslands á stöðu útgerðarstjóra fyrir hafrannsóknarverkefni í Mozambique og ráðningu stofnunarinnar í þá stöðu.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 43/1981, um Þróunarsamvinnustofnun Íslands, heyrir stofnunin undir utanríkisráðuneytið. Eins og einn af starfsmönnum mínum gerði yður grein fyrir í símtali hinn 6. desember s.l., þá verður ekki kvartað til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Þar sem utanríkisráðuneytið hefur ekki fellt úrskurð

í máli yðar, eru eigi skilyrði til þess að ég geti fjallað um málið. Að fengnum úrskurði utanríkisráðuneytisins er yður heimilt að bera fram kvörtun við umboðsmann Alþingis á ný, ef þér teljið að þér séuð enn beittir rangindum.“

20.3.

Stjórnsýsla ríkis eða sveitarfélaga.

**Ákvarðanir stjórnmalasamtaka falla utan
starfssviðs umboðsmanns Alþingis.
(Mál nr. 1416/1995)**

A leitaði til mín og kvartaði yfir þeirri ákvörðun stjórnmalasamtakanna X, að ógilda ákvörðun um niðurröðun á framboðslista og efna til nýs prófkjörs. Í bréfi mínu til A, dags. 19. apríl 1995, sagði meðal annars:

„Ég vísa til þeirrar kvörtunar, sem þér báruð fram með bréfi, dags. 27. mars 1995, yfir þeirri ákvörðun [stjórnmalasamtakanna X], að ógilda ákvörðun um niðurröðun á framboðslista og efna til nýs prófkjörs.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er það hlutverk umboðsmanns að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Hann á að gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Hver sá, sem telur stjórnvöld hafa beitt sig rangindum, getur borið mál fram við umboðsmann Alþingis. Þar sem [stjórnmalasamtökin X] geta ekki talist stjórnvöld, sem tilheyra stjórnsýslu ríkis eða sveitarfélaga í skilningi 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, falla ákvarðanir þeirra utan valdsviðs umboðsmanns Alþingis.

Samkvæmt framansögðu eru ekki fyrir hendi skilyrði laga til þess að ég hafi frekari afskipti af máli þessu.“

**Starfshættir nefndar á vegum starfsmannafélags
eru utan starfssviðs umboðsmanns.
(Mál nr. 1460/1995)**

Í bréfi mínu til A, dags. 26. maí 1995, sagði meðal annars:

„Ég vísa til erindis yðar frá 16. maí s.l. Þar berið þér fram kvörtun yfir því, að starfskjaranefnd [X] hafi eigi svarað bréfum yðar frá 15. ágúst 1994, 30. október 1994 og 6. janúar 1995, þar sem þér berið fram óskir um tilfærslu á milli launaflokka vegna aukinnar menntunar yðar. Þér óskið í erindi yðar eftir áliti umboðsmanns Alþingis á því, „hvort starfskjaranefndin hafi hugsanlega brotið lög eða rétt með því að svara í engu ofanefndum bréfum“.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er það hlutverk hans að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt, sem nánar greinir í lögnum, og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal umboðsmaður gæta þess, að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og góða stjórnsýsluhætti. Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 getur hver sá borið fram kvörtun við umboðsmann, sem telur stjórnvald hafa beitt sig rangindum.

Starfskjaranefnd [X] er eigi stjórnvald né heldur telst starfsemi hennar til stjórn-

sýslu ríkis eða sveitarfélaga. Með hliðsjón af 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 og hlutverki umboðsmanns Alþingis, svo sem því hefur að framan verið lýst, uppfyllir erindi yðar því ekki skilyrði laga nr. 13/1987 til þess að ég taki það til meðferðar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987.“

20.4. Stofnanir er starfa á grundvelli fjölþjóðlegra samninga.

Hæfi stjórnarmanns til setu í Norræna kvikmynda- og sjónvarpssjóðnum. (Mál nr. 1172/1994)

A kvartaði yfir skipun B, forstjóra [kvikmyndahúss], til setu í stjórn Norræna kvikmynda- og sjónvarpssjóðsins. Í bréfi, er ég ritaði A 3. ágúst 1995, tók ég fram, að ég liti svo á að hann teldi B vanhæfan til setu í stjórn sjóðsins, vegna hagsmunatengsla við kvikmyndaframleiðendur. Í kvörtun sinni benti A á, að hagsmunatengsl þessi væru fólgin í því, að fyrirsvarsmenn kvikmyndahúsa væru viðsemjendur kvikmyndaframleiðenda um sýningar á kvikmyndum þeirra síðarnefndu. Algengt væri að kvikmyndahúsaeygendur semdu um sýningar á kvikmyndum áður eða á meðan þær væru í framleiðslu. Þá væri það eitt af skilyrðum þess að styrkur fengist úr sjóðnum að dreifingarsamningar hefðu verið gerðir um hlutaðeigandi kvikmynd.

Með bréfi 13. september 1994 leitaði ég, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, eftir upplýsingum frá menntamálaráðuneytinu um, hvenær tilnefning B hefði átt sér stað í sjóðinn. Mér bárust umbeðnar upplýsingar með bréfi ráðuneytisins, dags. 1. janúar 1995. Í bréfi mínu til A, dags. 3. ágúst 1995, sagði meðal annars:

„Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. reglna fyrir Norræna kvikmynda- og sjónvarpssjóðinn, settum af Norrænu ráðherranefndinni 27. nóvember 1989, skal stjórn sjóðsins skipuð af Norrænu ráðherranefndinni.

Norræna ráðherranefndin starfar eftir ákvæðum samstarfssamnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar, sem undirritaður var 23. mars 1962. Skv. 2. mgr. 62 gr. samstarfssamningsins fer sérhvert aðildarríki með eitt atkvæði í ráðherranefndinni og skulu ákvarðanir hennar samþykktar samhljóða, sbr. 3. mgr. 62. gr. samningsins.

Stjórnarnefnd ráðherranefndarinnar um menningar- og fjölmiðlamál gerir sameiginlega tillögu um skipan stjórnar Norræna kvikmynda- og sjónvarpssjóðsins til Norrænu ráðherranefndarinnar. Eiga öll Norðurlönd fulltrúa í þeirri nefnd. Tillögurnar eru síðan teknar til umfjöllunar og ákvörðun um skipan sjóðsins tekin af Norrænu ráðherranefndinni.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er hlutverk hans að hafa eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Með vísan til þess, er greinir hér að framan, er ljóst, að tilnefning og skipun í stjórn Norræna kvikmynda- og sjónvarpssjóðsins er í höndum stofnana, sem starfa eftir og á grundvelli fjölþjóðlegra samninga. Íslensk stjórnvöld taka þannig hvorki sjálfstæða ákvörðun um tilnefningu í stjórn sjóðsins eða um skipun hennar. Því er niðurstaða mín sú, að kvörtun yðar falli ekki innan starfssviðs míns.

Samkvæmt framansögðu og með hliðsjón af a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er afskiptum mínum af kvörtun yðar hér með lokið.“

21.0. Stjórnsýslunefndir.

21.1.

Flugráð. Almenn tæfi. (Mál nr. 999/1994)

A kvartaði yfir skipun flugráðs. Stjórn A taldi að fjórir fulltrúar í flugráði hefðu svo nán tengsl við flugfélagið F, að þeir væru almennt vanhæfir til setu í flugráði, þeir X, formaður flugráðs, sem var framkvæmdastjóri F; Y, varaformaður flugráðs, sem var flugmaður hjá F; Z, varamaður í flugráði, sem var flugstjóri hjá F og átti hlut í fyrirtækinu, og Þ, varamaður í flugráði, sem var fyrrverandi flugstjóri hjá F.

Í álitinu fjallaði umboðsmaður aðeins um það álitaefni hvort sami maður gæti almennt að lögum gegnt samtímis starfi hjá F, eða verið að öðru leyti í nánnum tengslum við F, og átt sæti í flugráði. Þar sem X hafði látið af starfi formanns flugráðs var þó ekki ástæða til að fjalla um hæfi hans. Um hæfi annarra flugráðsmanna vísaði umboðsmaður til fyrri skýrslu sinnar (SUA 1992:104), um þá grundvallarreglu um almennt hæfi nefndarmanna stjórnsýslunefnda 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 sjálfkrafa að þeir geti ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í báðum störfum.

Frá gildistöku stjórnsýslulaga í janúar 1994 taka hæfisreglur stjórnsýslulaga til flugráðs, bæði við töku stjórnvaldsákvarðana og þegar ráðið lætur í té umsagnir til undirbúnings úrlausnum stjórnsýslumála. Fjallaði umboðsmaður um þann greinarmun sem gerður er á fyrirsvarsmanni fyrirtækis og öðrum starfsmönnum fyrirtækis í 3. gr. stjórnsýslulaga. Umboðsmaður taldi, að með tilliti til starfssviðs flugráðs við yfirstjórn flugmála og áhrif á úrlausn einstakra mála kæmu til kasta ráðsins mál, sem snert gætu svo verulega hagsmuni F, að aðrir starfsmenn þess en fyrirsvarsmenn gætu einnig orðið vanhæfir til meðferðar þeirra á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, þannig að þeim bæri að víkja sæti við meðferð þeirra. Hins vegar taldi umboðsmaður ekki hægt að fullyrða, út frá þeim gögnum sem fyrir lágu, að um svo mörg mál væri að ræða að þau gerðu Y almennt vanhæfan til setu í flugráði. Sömu sjónarmið áttu við um Z, og tók umboðsmaður fram að sömu hæfiskröfur væru gerðar til aðalmanna og varamanna, nema annað leiddi skýrt af lögum, sbr. SUA 1994:311. Þá tók umboðsmaður fram, að hlutur Z í F, sem var 0,006%, væri mjög lítil og yrði ekki gert ráð fyrir að hann vægi þungt fyrir fjárhag Z eða afkomu. Taldi umboðsmaður því að þessi ástæða væri ekki almennt til þess fallin að valda vanhæfi hans. Um hæfi Þ tók umboðsmaður fram, að við mat á því hvort fyrrverandi starfsmaður fyrirtækis væri hæfur til meðferðar stjórnsýslumáls yrði að líta til þess, meðal annars, hversu langt væri um liðið frá því að starfsmaðurinn lét af starfi, hvers konar starfi hann gegndi og hvers eðlis það mál væri sem til úrlausnar væri. Þar sem u.þ.b. 10 ár voru liðin frá því að Þ hætti störfum hjá F, taldi umboðsmaður þegar af þeirri ástæðu að hann teldist ekki vanhæfur til meðferðar mála sem F ætti aðild að.

Niðurstaða umboðsmanns var því, að Y, Z og Þ væru ekki almennt vanhæfir til setu í flugráði. Hins vegar áréttaði umboðsmaður, að við val á nefndarmönnum í stjórnsýslunefndir væri æskilegt að reynt væri að komast hjá því að skipa menn sem væru í þeirri aðstöðu, að óhlutdrægni þeirra yrði oft dregin í efa. Þó að í þessu sjónarmiði fælust ríkari kröfur en samkvæmt grundvallarreglunni um almennt hæfi nefndarmanna væri með þessu hægt að koma í veg fyrir þau margþættu vandamál sem upp kæmu er nefndarmenn væru oft vanhæfir til meðferðar mála.

I.

Hinn 27. janúar 1994 bar stjórn A fram kvörtun yfir skipan flugráðs. Taldi stjórnin, að fjórir fulltrúar í flugráði hefðu svo náin tengsl við flugfélagið F hf., sem væri stærsta flugfélag landsins, að þeir væru almennt vanhæfir til setu í flugráði. Fulltrúarnir væru eftirtaldir:

X, formaður flugráðs, en hann væri framkvæmdastjóri hjá F hf.

Y, varaformaður flugráðs, en hann væri flugmaður hjá F hf.

Z, en hann væri flugstjóri hjá F hf.

P, fyrrverandi flugstjóri hjá F hf.

Um þýðingu þessara tengsla starfsmanna við F hf. og þann hagsmunaárekstur, sem upp geti komið, segir svo í kvörtun A:

„Á fundum flugráðs eru tekin fyrir ýmis mál er varða flugmál. Fjallað er um málefni einstakra flugrekenda, bæði beint og óbeint. Beint er átt við málefni er varða eingöngu hvert félag og óbeint er átt við t.d. þegar ákvörðun er tekin um skiptingu framkvæmdafjár eða þegar ýmsar almennar vinnureglur eða verðskrár varðandi flugrekendur eru ákveðnar.“

II.

Hinn 8. febrúar 1994 ritaði ég samgönguráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sín til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Þá óskaði ég þess, að mér yrðu veittar upplýsingar um tengsl fyrrnefndra manna við F hf., þar á meðal hvort þeir ættu hlut í F hf. eða öðru flugfélagi hér á landi. Loks óskaði ég eftir því að mér yrðu send ljósrit af öllum fundargerðum flugráðs árin 1992 og 1993.

Svör samgönguráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 3. maí 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Um flugráð er fjallað í lögum um stjórn flugmála nr. 119/1950. Skv. 1. gr. laganna hefur flugráð á hendi stjórn flugmála undir yfirstjórn ráðherra. Í flugráði skulu vera fimm menn, þrír menn skulu kosnir hlutfallskosningu á Alþingi og ráðherra skipar tvo menn með sérþekkingu á flugmálum og skal annar þeirra vera formaður ráðsins til 8 ára og hinn skipaður til fjögurra ára. Með sama hætti skulu kosnir og skipaðir 5 varamenn í flugráð. Formaður flugráðs var skipaður til 8 ára frá 1. janúar 1988 að telja, en aðrir flugráðsmenn voru skipaðir til 4ra ára frá 1. janúar 1992 að telja. Skipunartími starfandi flugráðs er því til 1. janúar 1996. Um nánari starfhætti flugráðs er fjallað í starfsreglum fyrir flugráð nr. 235/1976.

Um nokkurt skeið hefur ráðuneytið haft til skoðunar hæfisreglur nýrra stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 og hvort nefndarmenn í nefndum á vegum ráðuneytisins, sem taka ákvarðanir um rétt og skyldu manna uppfylli þær reglur.

Í því efni hefur skipun [X] sem formanns flugráðs m.a. komið til skoðunar. [X] var fyrst skipaður formaður flugráðs árið 1980 og var endurskipaður formaður frá 1. janúar 1988 til 1. janúar 1996, en hann var varaformaður flugráðs á árunum 1973–1979. [X] var starfsmaður flugmálastjórnar á árunum 1960–1978 og hefur starfað hjá [F hf.] síðan 1978, nú sem framkvæmdastjóri þróunarsviðs.

Helstu verkefni flugráðs eru:

1. Flugráð hefur á hendi stjórn flugmála undir yfirstjórn ráðherra, sbr. 1. gr. laga nr. 119/1950 um stjórn flugmála.
2. Flugráð gerir tillögur til ráðherra um skipun flugmálastjóra, sem starfar undir stjórn flugráðs. Jafnframt gerir flugráð tillögur til ráðherra um ráðningu og skipan fastra starfsmanna flugmálastjóra, sbr. 2. gr. laga nr. 119/1950.

3. Fjallar um starfsemi flugmálastjórnar, þ.m.t. loftferðaeftirlit, 8.–12. gr. starfsreglna fyrir flugráð, nr. 235/1976.
4. Flugmálaáætlun, sbr. 7. gr. starfsreglna fyrir flugráð, nr. 235/1976.
5. Erindi sem samgönguráðuneytið sendir flugráði til umsagnar, sbr. 2. gr. starfsreglna fyrir flugráð, nr. 235/1976, t.d. reglugerðir, gjaldskrár, flugrekstrarleyfi og leyfi til áætlunar- og leiguflugs.

Þegar litið er til lögbundinna verkefna flugráðs og ítarlegrar skoðunar ráðuneytisins á fundargerðum flugráðs síðustu ár er það mat ráðuneytisins að í miklum fjölda mála sem koma til umfjöllunar í flugráði geti komið upp álitamál um hæfi formanns flugráðs á grundvelli nýrra stjórnarsýslulaga, sem tóku gildi 1. janúar sl. [X], formaður flugráðs, starfar hjá [F hf.], er framkvæmdastjóri þróunarsviðs fyrirtækisins og er jafnframt hluthafi í fyrirtækinu. Í mjög mörgum tilvikum koma til athugunar og afgreiðslu mál sem tengjast með beinum eða óbeinum hætti [F hf.] eða samkeppnisaðilum þess fyrirtækis, t.d. loftferðaeftirlit, afgreiðsla flugmálaáætlunar og umsagnir um leyfisumsóknir til flugrekstrar og áætlunar- og leiguflugs. Það er því fyrirsjáanlegt að hann verður oft vanhæfur til meðferðar einstakra mála vegna fyrirsvars . . . í þágu fyrirtækisins.

Með bréfi dags. 18. mars sl. sagði [X] af sér formennsku í flugráði í framhaldi af efasemdum um að hann sem framkvæmdastjóri þróunarsviðs [F hf.] gæti jafnframt gegnt stöðu formanns flugráðs með hliðsjón af stjórnarsýslulögum sem tóku gildi 1. janúar sl.

Kvörtun beinist einnig að [Y] og [Z], sem eru varamenn í flugráði og kemur hér til skoðunar að hve miklu marki flugráð hefur til umfjöllunar mál, þar sem vafi getur verið um hæfi flugráðsmanna á grundvelli stjórnarsýslulaga.

Á sama hátt og [X] eru þeir starfsmenn [F hf.] og því þegar af þeirri ástæðu eru fyrir hendi aðstæður, sem eru fyrirfram til þess fallnar að draga með réttu óhlutdrægni þeirra í efa.

[Y] hefur verið varaformaður flugráðs frá árinu 1980, skipaður af samgönguráðherra án tilnefningar og hefur starfað sem flugmaður hjá [F hf.] síðan 1978. Hann gegnir nú stöðu formanns flugráðs.

[Z] hefur verið varamaður í flugráði frá árinu 1985, skipaður af samgönguráðherra án tilnefningar og starfar nú sem flugstjóri hjá [F hf.] Jafnframt er [Z] hluthafi í fyrirtækinu að litlu leyti.

Varamenn í flugráði sitja fundi ráðsins, enda skulu þeir boðaðir til setu á fundi flugráðs, með málfrelsi og tillögurétti, sjá nánar 5. gr. starfsreglna fyrir flugráð nr. 235/1976.

[P] hefur verið varamaður í flugráði frá árinu 1988, kosinn af Alþingi. Hann er fyrrverandi flugmaður hjá [F hf.] og hætti þar störfum árið 1985.

Ráðuneytið fær ekki séð að almennt séu fyrir hendi tengsl, er verði talin leiða til þess að óhlutdrægni fyrrverandi starfsmanna flugrekenda verði fyrirfram með réttu dregin í efa. Vanhæfi til meðferðar einstaks máls getur hins vegar hér sem endranær að sjálfsögðu komið upp.

Þar sem starfsmenn ráðuneytisins hafa átt langt og gott samstarf við [X] og aðra flugráðsmenn, var óskað eftir áliti [B], hrl. hér að lútandi og byggist niðurstaða ráðuneytisins m.a. á hans áliti.“

Með bréfi, dags. 11. maí 1994, gaf ég stjórn A færi á að koma að athugasemdum við framangreint bréf samgönguráðuneytisins. Athugasemdir félagsins bárust mér með bréfi, dags. 21. júní 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Niðurstaða er fengin í máli þess einstaklings þar sem vanhæfisástæður voru augljósar. Það er hins vegar áfram skoðun okkar að þeir [Y] og [Z] séu einnig vanhæfir til setu í Flugráði . . . Við teljum ekki lengur ástæðu til að athuga hæfi [P].“

Hinn 11. ágúst 1994 ritaði ég samgönguráðherra á ný bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði nánar viðhorf sitt til kvörtunar A, er tæki til Y og Z. Jafnframt óskaði ég eftir upplýsingum um, hve stór eignarhluti Z væri í [F hf.] Loks ítrekaði ég ósk mína um að fá send ljósrít af fundargerðum flugráðs árin 1992–1993.

Svör samgönguráðuneytisins og umbeðin gögn bárust með bréfi, dags. 12. október 1994, og segir þar meðal annars svo:

„[Y] var varaformaður flugráðs frá árinu 1980 til 18. mars 1994, en síðan þá hefur hann gegnt stöðu formanns flugráðs. Hann var skipaður af samgönguráðherra án tilnefningar og hefur starfað sem flugmaður hjá [F hf.] síðan 1978.

[Z] hefur verið varamaður í flugráði frá árinu 1985, skipaður af samgönguráðherra án tilnefningar og starfar nú sem flugstjóri hjá [F hf.] Samkvæmt þeim upplýsingum sem ráðuneytið hefur aflað sér er eignarhluti [Z] í [F hf.] nú 0,006% eða hlutabréf að upphæð kr. 121.942 að nafnvirði. Varamenn í flugráði sitja fundi ráðsins með málfrelsi og tillögurétt, sjá nánar 5. gr. starfsreglna fyrir flugráð nr. 235/1976.

Það er mat ráðuneytisins að skipun og vera [Y] og [Z] í flugráði fari ekki í bága við reglur stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um sérstakt hæfi nefndarmanna í stjórnarsýslunefndum. Þeim ber hins vegar gæta reglna 4. og 5. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 við meðferð einstaks máls. Byggir sú niðurstaða einkum á því að ekki verður séð að störf þeirra hjá [F hf.] séu með þeim hætti að þeir geti átt verulegra hagsmuna að gæta, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 37/1993.“

Með bréfi, dags. 14. október 1994, gaf ég stjórn A færi á að tjá sig um fyrrnefnt bréf samgönguráðuneytisins. Athugasemdir félagsins bárust mér með bréfi, dags. 14. desember 1994. Segir þar meðal annars svo:

„Ef skoðuð eru verkefni Flugráðs þá sýnist okkur að starfsmenn flugfélaga geta ekki verið óhlutdrægir „í mjög mörgum tilvikum“ . . . Flugráð hefur á hendi stjórn flugmála, þ.e. allt sem varðar íslensk flugmál; Flugráð gerir tillögur um ráðningu starfsmanna Flugmálastjórnar, þ.e. hvort þeir séu hliðhollir [F] eða ekki; Flugráð fjallar um loftferðaeftirlit, þ.e. allt sem varðar Flugrekstraraðila; Flugráð gerir tillögu um flugmálaáætlun, þ.e. starfsmenn [F] geta lagt til að meira eða fyrr sé framkvæmt þar sem það nýtist [F] best; Flugráð á að gefa umsögn um fjölda erinda m.a. hver skal fá leyfi til áætlunarflugs á einstökum flugleiðum innanlands.“

III.

Í álitinu fjallaði ég um starfssvið og hlutverk flugráðs (2), grundvallarsjónarmið um almennt hæfi nefndarmanna (3), hæfi starfsmanna fyrirtækja almennt og Y sérstaklega (4) og hæfi varamanna í stjórnarsýslunefndum og hluthafa í fyrirtækjum, eins og reyndi á þessar reglur varðandi Z (5). Þá fjallaði ég um mikilvægi þess að skipa í nefndir menn, sem ekki væru í þeirri aðstöðu að verða oft vanhæfir (6) og loks um hæfi fyrrverandi starfsmanna almennt og P sérstaklega (7). Í álitinu segir:

„1.

Í kvörtun A er því ekki haldið fram, að ómálefnalegra sjónarmiða hafi gætt í störfum þeirra fulltrúa í flugráði, sem kvörtunin snertir. Þá eru heldur ekki bornar brigður á, að X,

Y og Z uppfylli það skilyrði 1. gr. laga nr. 119/1950, um stjórn flugmála, að hafa sérþekkingu á flugmálum. Eins og mál þetta er vaxið, áljt ég að aðeins komi til úrlausnar, hvort sami maður geti almennt að lögum gegnt samtímis starfi hjá [F hf.], eða verið að öðru leyti í nánnum tengslum við það félag, og átt sæti í flugráði.

Þar sem X hefur látið af starfi formanns flugráðs, tel ég með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, ekki tilefni til þess að fjalla frekar um hæfi hans.

2.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 119/1950, um stjórn flugmála, fer flugráð með stjórn flugmála hér á landi undir yfirstjórn ráðherra. Undir stjórn flugráðs annast flugmálastjóri rekstur flugvalla ríkisins og öll önnur störf, sem flugið varða, svo sem nýbyggingu flugvalla, loftferðaefstirlit og öryggisþjónustu, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 119/1950, sbr. 1., 8.–9., 11.–12. gr. starfsreglna nr. 235/1976 fyrir flugráð og reglugerð nr. 292/1993, um Flugmálastjórn, skipulag, starfshætti og verkefni.

Þá er flugmálastjóri og fastir starfsmenn hans skipaðir af ráðherra, að fengnum tillögum flugráðs, sbr. 1. og 3. mgr. 2. gr. laga nr. 119/1950. Flugmálastjóra er einnig sett erindisbréf af ráðherra, að fengnum tillögum flugráðs, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 119/1950.

Samkvæmt 7. gr. starfsreglna nr. 235/1976 fyrir flugráð semur flugráð heildaráætlun um nauðsynlegar framkvæmdir flugmála fjögur ár í senn. Þegar ráðherra hefur fallist á slíka áætlun, semur ráðið sérstakar tillögur um framkvæmdir í samræmi við heildaráætlunina, svo og aðrar fjárlagatillögur flugmála. Þegar fjárlög hafa verið afgreidd, ber flugráði að fylgjast með því, að þeim sé fylgt í öllum þeim eignum, sem flugmálin varða, og fé ekki varið umfram áætlun fjárlaga né í öðru skyni.

Samkvæmt 2. gr. starfsreglna nr. 235/1976 fyrir flugráð fjallar flugráð um þau erindi, sem samgönguráðuneytið sendir ráðinu til umsagnar. Í bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 3. maí 1994, kemur fram, að flugráð veiti samgönguráðuneytinu t.d. umsagnir um reglugerðir, gjaldskrár, flugrekstrarleyfi og leyfi til áætlunar- og leiguflegs.

3.

Eins og fram kemur í skýrslu minni fyrir árið 1992, bls. 104 (108), verður að ganga út frá því, að sú grundvallarregla gildi um almennt hæfi nefndarmanna stjórnsýslunefnda, 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 störfum.

Við túlkun reglunnar verður að gæta þess, að reglan útiloki ekki frá setu í ráðinu alla þá, sem uppfylla það lagaskilyrði, að hafa sérþekkingu á flugmálum. Í því sambandi verður að taka tillit til sérstakra aðstæðna á einstökum stjórnsýslusviðum. Þannig verður ekki horft fram hjá því, að vegna fámennis hér á landi er oft ekki margra kosta vöð, þegar skipa á menn með mjög sérhæfða þekkingu í stjórnsýslunefndir. Á hinn bóginn er til þess að líta, að í skýringum samgönguráðuneytisins kemur ekkert fram um það, að vandkvæði hafi verið á því að finna hæfa menn til setu í flugráði.

Hinn 1. janúar 1994 tóku gildi stjórnsýslulög 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 stjórnsýslunefndir, 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 stjórnsýslulaga, segir m.a. svo:

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

Af framansögðu er ljóst, að hæfisreglur stjórnvæðingarlaga nr. 37/1993 taka til flugráðs, bæði þegar það tekur stjórnvaldsákvæðingar og þegar það lætur samgönguráðherra eða öðru stjórnvaldi í té umsagnir til undirbúnings úrlausnar stjórnvæðingarmála.

Í athugasemdum í greinargerð við II. kafla frumvarps þess, er varð að stjórnvæðingarlögum nr. 37/1993, segir meðal annars svo:

„ . . . telja verður að virðing starfsmanna fyrir hinum sérstöku hæfisreglum sé nauðsynlegt skilyrði fyrir eðlilegum samskiptum almennings og stjórnvalda og því trausti sem stjórnvæðing 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 stjórnvaldsákvæðana, heldur er þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvæðing leysi úr málum á hlutlægan hátt.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3285.)

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 119/1950, um stjórn flugmála, er flugráð skipað fimm mönnum. Þrjú þeirra skulu kosnir hlutfallskosningu af Alþingi til fjögurra ára. Ráðherra skipar í ráðið tvo menn með sérþekkingu á flugmálum, annan til átta ára, sem jafnframt er formaður ráðsins, en hinn til fjögurra ára. Með sama hætti eru kosnir fimm varamenn.

Þegar lög gera beinlínis ráð fyrir því, að fulltrúar tiltekinnar hagsmunasamtaka eða félaga eigi sæti í stjórnvæðingarnefnd, er þar með gengið út frá því, að þeir hagsmunir, sem félagsmenn slíkra samtaka eða félaga hafa almennt að gæta, leiði ekki einir út af fyrir sig til vanhæfis nefndarmanna. Rétt er að benda á, að *ekki* er gert ráð fyrir slíkri skipan í flugráði, sbr. það sem hér er rakið. Þvert á móti virðist út frá því gengið, að sjónarmið og viðhorf flugfélaga komi einungis fram á grundvelli réttarreglna um andmælarétt og álitsumleitan og annarra skyldra réttarreglna, sbr. 14. gr. starfsreglna nr. 235/1976, um flugráð.

4.

Af hálfu A er því haldið fram, að Y sé almennt vanhæfur til setu í flugráði, þar sem hann starfi hjá [F hf.] sem flugmaður. Á það er bent, að [F hf.] séu stærsta flugfélag landsins og hafi það því beinna eða óbeinna hagsmuna að gæta við úrlausn mjög margra mála, sem komið geta til afgreiðslu hjá flugráði.

Í bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 12. október 1994, kemur fram, að Y hafi verið skipaður án tilnefningar í flugráð af samgönguráðherra. Hann hefur setið í flugráði frá árinu 1980, fyrst sem varaformaður eða til 18. mars 1994, en frá þeim tíma sem formaður flugráðs. Y hefur starfað hjá [F hf.] frá árinu 1978.

Hér kemur til athugunar, hvort opinber starfsmaður eða nefndarmaður, sem jafnframt er starfsmaður aðila máls eða annars, sem hefur verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls, teljist hæfur til að fara með málið. Í 3. gr. stjórnvæðingarlaga nr. 37/1993 er gerður greinarmunur á því, hvort hlutaðeigandi er *fyrirsvarsmáður* fyrirtækis eða *gegnir annars konar stöðu* hjá því. Þá hefur einnig þýðingu, hvort um er að ræða fyrirtæki í einkaeigu eða eigu hins opinbera.

Í athugasemdum í greinargerð við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnvæðingarlögum nr. 37/1993, kemur fram, að með fyrirsvarsmanni sé t.d. átt við forstjóra, framkvæmdastjóra eða stjórnarmenn fyrirtækis (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3286). Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnvæðingarlaga er fyrirsvarsmáður fyrirtækis vanhæfur í þeim málum, sem fyrir-

tækið er aðili að. Varði mál fyrirtæki í einkaeigu verulega, án þess að fyrirtækið sé þó aðili að málinu, telst fyrirsvarsmáður þess einnig vanhæfur til meðferðar þess skv. 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga. Fyrirsvarsmáður fyrirtækis kann síðan að vera vanhæfur til meðferðar annarra mála, er snerta fyrirtækið sérstaklega, á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga, en ekki er þörf á að fjalla nánar um slík tilvik í þessu máli.

Í 1.–5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga er ekki vikið að hæfi annarra starfsmanna fyrirtækis en fyrirsvarsmanna þess. Fer því um hæfi þeirra skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga. Samkvæmt því ákvæði er starfsmaður eða nefndarmaður vanhæfur til meðferðar máls, ef „að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu“. Í athugasemdum í greinargerð við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnslulögum nr. 37/1993, segir meðal annars svo:

„Svo starfsmaður teljist vanhæfur á grundvelli hinnar matskenndu hæfisreglu 6. tölul. verður hann að hafa einstaklega hagsmuni af úrlausn málsins, svo sem ágóða, tap eða óhagræði. Hér koma einnig til skoðunar hagsmunir . . . annarra þeirra sem eru í svo nánum tengslum við starfsmanninn að almennt verður að telja hættu á að þau geti haft áhrif á hann. Þá verður eðli og vægi hagsmunanna að vera þess háttar að almennt verði talin hættu á að ómálefnaleg sjónarmið geti haft áhrif á ákvörðun málsins. Af framansögðu má því ljóst vera að meðal þess sem meta verður hverju sinni, miðað við allar aðstæður, er hvort hagsmunir eru einstaklegir, hversu verulegir þeir eru og hversu náið þeir tengjast starfsmanninum og úrlausnarefni málsins.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3288.)

Almennt verður að telja, að tengsl starfsmanns við fyrirtæki, sem hann vinnur hjá, séu yfirleitt svo nán að hættu geti verið á að hagsmunir fyrirtækis geti haft áhrif á afstöðu starfsmanns. Þetta fer þó mjög eftir aðstæðum hverju sinni. Ljóst er, að mun meira þarf til að koma svo starfsmaður fyrirtækis verði vanhæfur í málum, sem það snertir, heldur en fyrirsvarsmenn þess. Af lögskýringargögnum verður ráðið, að til þess að um vanhæfi geti verið að ræða á þessum grundvelli, verði fyrirtæki af hafa hagsmuni af úrlausn málsins, svo sem ágóða, tap eða annað óhagræði. Ennfremur verða þessir hagsmunir að vera þess háttar, að almennt verði talin hættu á, að viljaafstaða starfsmanns geti meðvitað eða ómeðvitað mótast af þeim. Af 2. mgr. 3. gr. stjórnslulaga er ljóst, að smávægilegir hagsmunir valda almennt ekki vanhæfi. Í þessu sambandi verður að ganga út frá því, að hagsmunir fyrirtækisins verði yfirleitt að vera verulegir svo að vanhæfi geti valdið fyrir starfsmann í slíkum tilvikum. Af lögskýringargögnum verður ráðið, að leggja verði heildarmat á framangreinda þætti svo og allar aðstæður. Getur þannig orðið að líta til stöðu starfsmanns hjá fyrirtæki, efni ráðningarsamnings hans við fyrirtækið, svo og eðli málsins, sem til úrlausnar er og þýðingu þess fyrir hlutaðeigandi fyrirtæki. Í því sambandi verður einnig að líta til þess, að ákvæði 3. gr. stjórnslulaga miða ekki eingöngu að því að hindra að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir flugráðs, 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.

Af þeim réttarreglum, sem um flugráð gilda, svo og því hlutverki, sem það hefur að gegna sem álitsgjafi fyrir samgönguráðuneytið, er ljóst, að flugráð fer með mjög margþætt störf við yfirstjórn flugmála og getur haft mikil áhrif, bæði á úrlausn einstakra mála, sem flugfélög snerta, sem og almenna stefnumörkun í flugmálum. Þegar samgönguráðuneytið fjallar t.d. um flugrekstrarleyfi og leyfi til áætlunar- og leiguflugs, er iðulega fjallað um mikla fjárhagslega hagsmuni, bæði þess aðila, sem um leyfi sækir, og þeirra flugfélaga, sem fyrir eru á markaði og starfa munu í samkeppni við hlutaðeigandi aðila, verði leyfið veitt. Miklu skiptir því fyrir réttaröryggi aðila, að tryggt sé að umsögn flugráðs byggist eingöngu

á málefnalegum sjónarmiðum. Þá má einnig nefna, að tillögur flugráðs um áætlanagerð um flugmál geta í vissum tilvikum einnig haft verulega þýðingu fyrir flugfélög, bæði hvað stefnumörkun varðar sem og forgang verkefna.

Að framansögðu athuguðu tel ég ljóst, að til kasta flugráðs komi mál, sem snert geti svo verulega hagsmuni [F hf.] að telja verði að aðrir starfsmenn þess en fyrirsvarsmenn geti einnig orðið vanhæfir til meðferðar þeirra í flugráði á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, þannig að þeim beri að víkja sæti við undirbúning, meðferð og úrlausn þeirra, sbr. 1. mgr. 4. gr. sömu laga. Með tilliti til þeirra gagna, sem fyrir mig hafa verið lögð, tel ég aftur á móti *ekki hægt að fullyrða*, að hér sé um að ræða svo mörg mál, að þau geri Y *almennt vanhæfan til setu í flugráði* samkvæmt þeirri grundvallarreglu um almennt hæfi nefndarmanna stjórnarsýslunefnda, sem fjallað var um í kafla III. 3. hér að framan.

5.

Af hálfu A er því einnig haldið fram, að Z sé almennt vanhæfur til setu í flugráði, þar sem hann starfi hjá [F hf.] sem flugstjóri.

Í bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 12. október 1994, kemur fram, að Z hafi verið skipaður án tilnefningar í flugráð af samgönguráðherra. Hann hefur setið í flugráði frá árinu 1985 sem varamaður.

Eins og nánar er getið í álitinu mínu SUA 1994:311 (313), verður almennt að ganga út frá því, að sömu hæfiskröfur séu gerðar til aðalmanna og varamanna, nema annað leiði skýrt af lögum.

Af sömu ástæðum og getið er um í kafla III. 4. hér að framan tel ég, að til kasta flugráðs komi mál, sem snert geti svo verulega hagsmuni [F hf.], að Z geti orðið vanhæfur til meðferðar þeirra í flugráði á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, þannig að honum beri að víkja sæti við undirbúning, meðferð og úrlausn þeirra, sbr. 1. mgr. 4. gr. sömu laga. Með tilliti til þeirra gagna, sem fyrir mig hafa verið lögð, tel ég aftur á móti *ekki hægt að fullyrða*, að hér sé um að ræða svo mörg mál, að þau geri Z *almennt vanhæfan til setu í flugráði* samkvæmt þeirri grundvallarreglu um almennt hæfi nefndarmanna stjórnarsýslunefnda, sem fjallað var um í kafla III. 2. hér að framan.

Í bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 12. október 1994, kemur einnig fram, að Z sé hluthafi í [F hf.] Fram kemur, að hann eigi 0,006% í félaginu eða hlutabréf að nafnvirði kr. 121.942. Vaknar þá sú spurning, hvort þessi eignarhlutur Z í [F hf.] geri hann vanhæfan til þess að fást við mál, sem snerta hagsmuni [F hf.]

Hér reynir sem fyrr á túlkun 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Við túlkun þess ákvæðis ber meðal annars að líta til ákvæða 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Í athugasemdum í greinargerð við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnarsýslulögum, segir meðal annars svo:

„Þó að starfsmaður hafi einstaklegra hagsmuna að gæta við úrlausn máls kunna hagsmunir hans að vera svo smávægilegir að engin hætta sé á að slíkt muni hafa áhrif á hann. Verður t.d. að telja að starfsmaður sé ekki vanhæfur til þess að fjalla um mál sem snertir almenningshlutafélag þótt hann eigi lítinn hlut í félaginu.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3289.)

Þar sem hlutur Z í [F hf.] er mjög lítill og ætla verður að verðmæti hans vegi ekki þungt fyrir fjárhag hans eða afkomu, verður ekki séð, að þessi ástæða sé almennt til þess fallin að valda vanhæfi Z við meðferð mála, er snerta [F hf.], nema alveg sérstaklega standi á. Jafnvel þó lagt væri til grundvallar að Z gæti orðið vanhæfur til meðferðar einhverra mála af þessari ástæðu, verður ekki séð, að þar gæti verið um að ræða slíkan fjölda mála, að það valdi almennt vanhæfi hans til setu í flugráði.

6.

Þrátt fyrir þá niðurstöðu, sem ég hef komist að í köflum III.4 og III.5 hér að framan, tel ég engu að síður sérstaka ástæðu til að árétta, að við val á nefndarmönnum í stjórnsýslunefndir er almennt æskilegt að reynt sé að komast hjá því að skipa í slíkar nefndir menn, sem eru í þeirri aðstöðu, að ætla megi að óhlutdrægni þeirra verði oft dregin í efa, jafnvel þó svo að með því séu gerðar ríkari kröfur en skv. grundvallarreglunni um almennt hæfi nefndarmanna stjórnsýslunefnda. Er með því hægt að koma í veg fyrir þau margþættu vandamál, sem upp koma, þegar nefndarmenn verða oft vanhæfir til meðferðar mála. Þá er rétt að hafa í huga, að það hefur í för með sér visst öryggisleysi og tafir, ef oft þarf að vera að úrskurða um hæfi nefndarmanna, og ekki víst að alltaf verði rétt úr málum leyst. Á hinn bóginn er til þess að líta, að vegna fámennis hér á landi er stundum ekki margra kosta vól um skipun manna með mjög sérhæfða þekkingu í stjórnsýslunefndir og verður þá að una við það, þótt ekki sé hægt að framfylgja þessu sjónarmiði.

7.

Af hálfu A var því einnig haldið fram, að Þ, fyrrverandi flugstjóri hjá [F hf.], væri einnig vanhæfur til setu í flugráði, en hann hefur verið varamaður frá árinu 1988. Í bréfi A, dags. 21. júní 1994, kemur fram, að félagið telji ekki lengur ástæðu til athugunar á hæfi hans. Ég tel engu að síður ástæðu til þess að víkja nokkrum orðum að hæfi hans.

Þegar metið er, hvort *fyrirverandi starfsmaður* fyrirtækis sé hæfur til meðferðar stjórnsýslumáls, sem fyrirtækið er aðili að, verður meðal annars að líta til þess, hversu langt er um liðið frá því að starfsmaður lét af starfi hjá fyrirtæki, hvers konar starfi hann gegndi þar og hvers eðlis málið er, sem til úrlausnar er.

Af bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 3. maí 1994, kemur fram, að u.þ.b. 10 ár eru liðin frá því Þ hætti störfum hjá [F hf.] Með vísan til þess, hversu langt er um liðið frá því að Þ lét af störfum, tel ég þegar af þeirri ástæðu, að hann teljist ekki vanhæfur til meðferðar mála, sem [F hf.] eru aðilar að, þótt hann hafi áður verið starfsmaður félagsins. Af þeim sökum er Þ heldur ekki almennt vanhæfur til setu í flugráði af þessari ástæðu.“

IV.

Niðurstöður álits míns, dags. 12. desember 1995, voru eftirfarandi:

„Það er niðurstaða mín, í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér hefur verið til umfjöllunar, að Y, Z og Þ séu ekki að lögum almennt vanhæfir til setu í flugráði. Ég tel engu að síður sérstaka ástæðu til að árétta, að við val á nefndarmönnum í stjórnsýslunefndir er almennt æskilegt að reynt sé að komast hjá því að skipa í slíkar nefndir menn, sem eru í þeirri aðstöðu, að ætla megi að óhlutdrægni þeirra verði oft dregin í efa, jafnvel þó svo að með því séu gerðar ríkari kröfur en skv. grundvallarreglunni um almennt hæfi nefndarmanna stjórnsýslunefnda. Er með því hægt að koma í veg fyrir þau margþættu vandamál, sem upp koma, þegar nefndarmenn verða oft vanhæfir til meðferðar mála. Þá er rétt að hafa í huga, að það hefur í för með sér visst öryggisleysi og tafir, ef mjög oft þarf að vera að úrskurða um hæfi nefndarmanna, og ekki er víst að alltaf verði rétt úr málum leyst. Á hinn bóginn er til þess að líta, að vegna fámennis hér á landi er stundum ekki margra kosta vól um skipun manna með mjög sérhæfða þekkingu í stjórnsýslunefndir og verður þá að una við það, þótt ekki sé hægt að framfylgja þessu sjónarmiði.“

22.0. Sveitarfélög.

22.1. Sveitarfélög, Tekjujöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs. Jafnræðisregla. Sjónarmið sem stjórnvaldsfyrirmæli byggjast á. (Mál nr. 911/1993)

A kvartaði yfir því, að með fyrirmælum reglugerðar nr. 542/1989, um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, væri íbúum sveitarfélaga mismunað miðað við stærð sveitarfélaganna, og sveitarfélögum jafnframt úthlutað framlögum, í þeim tilgangi að þau sameinuðust öðrum sveitarfélögum. Taldi A að X-hreppi, sem hann var oddviti fyrir, væri mismunað með reglum þessum, og að með reglunum væri brotið gegn íslenskum lagahefðum og stjórnskipunarlögum.

Í álitni skipaðs umboðsmanns voru lagaákvæði um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga rakin ítarlega, sem og ákvæði um það hlutverk sjóðsins að efla fjárhag sveitarfélaga og jafna hann innbyrðis. Í álitinu var það rakið, að frá því að sjóðnum var komið á fót, með lögum nr. 19/1960, og til þess er lög nr. 90/1990, um tekjustofna sveitarfélaga, tóku gildi, hefði framlag til sveitarfélaga verið miðað við sömu fjárhæð á hvern íbúa. Frá og með gildistöku laga nr. 90/1990, og reglugerða um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 542/1989 og síðar 390/1991, hefði tekjujöfnunarframlag verið greitt til sveitarfélaga, sem miðaðist við tekjur hvers sveitarfélags á íbúa og sveitarfélögum skipt í tvo flokka, annars vegar flokk sveitarfélaga með fleiri en 300 íbúa og þéttbýlissveitarfélaga með færri en 300 íbúa og hins vegar flokk sveitarfélaga með færri en 300 íbúa. Hefði tekjujöfnunarframlag til fyrra flokksins verið miðað við mun á tekjum þeirra á hvern íbúa og reiknuðu landsmeðaltali skatttekna á hvern íbúa allra sveitarfélaga í landinu. Tekjujöfnunarframlag til sveitarfélaga með færri en 300 íbúa hefði verið miðað við mun á tekjum þeirra og reiknuðu meðaltali þessara sveitarfélaga á landinu öllu, á íbúa.

Niðurstaða skipaðs umboðsmanns var, að því hlutverki Jöfnunarsjóðs að jafna fjárhag sveitarfélaga yrði ekki gegnt öðruvísi en að munur yrði á því hvað kæmi í hlut einstakra sveitarfélaga, bæði heildarfjárhæð og fjárhæð á íbúa. Væri markmiðið með hlutverki sjóðsins ekki ólöglegt í sjálfu sér. Þá tók skipaður umboðsmaður fram, að aðferðir sem notaðar væru til að ná markmiðinu yrðu einnig að samræmast jafnræðisreglu íslensks réttar. Af gögnum um úthlutun tekjujöfnunarframlaga úr Jöfnunarsjóði á tímabilinu 1990 til 1994 væri ljóst, að minni sveitarfélögum hefði ekki verið mismunað að því er varðaði fjárhæð tekjujöfnunarframlaga á hvern íbúa, en hæsta fjárhæð á hvern íbúa hefði komið í hlut minni sveitarfélaganna öll árin, að árinu 1990 undanskildu. Þá tók skipaður umboðsmaður það fram, að enda þótt sveitarfélög hefðu ekki til ráðstöfunar sömu fjárhæð á íbúa, þrátt fyrir framlög úr Jöfnunarsjóði vegna ákvæða 13. gr. reglugerðar um sjóðinn, væri þar ekki um brot á jafnræðisreglu að ræða. Væri alla jafna sá munur á útgjöldum sveitarfélaga, eftir því hvort um þéttbýli eða strjálbýli væri að ræða, að réttlætti að munur væri gerður á viðmiðunar- fjárhæðum við ákvörðun um framlög úr sjóðnum. Loks tók skipaður umboðsmaður það fram, að enda þótt það gæti leitt af reglum um úthlutun tekjujöfnunarframlaga, að sveitarfélög gætu séð sér hagræði að sameiningu, leiddi þetta ekki til þess að um brot á jafnræðisreglu væri að ræða. Væri og til þess að líta, að í 106. gr. sveitastjórnarlaga, væri það markmið orðað, að stefnt skyldi að stækkun sveitarfélaga með samruna fámennra sveitarfélaga. Þetta stjórnmalalega markmið væri ekki ólöglegt, og ætla yrði stjórnvöldum ákveðið svigrúm til að vinna að því.

I.

Með bréfi forseta Alþingis, dags. 13. desember 1993, var Friðgeir Björnsson, dómstjóri, skipaður í starf umboðsmanns Alþingis til þess að fjalla um kvörtun A oddvita X-hrepps samkvæmt 14. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, þar sem Gaukur Jörundsson, umboðsmaður Alþingis, óskaði eftir því að víkja sæti við meðferð þessa máls.

A, oddviti, ritaði umboðsmanni Alþingis bréf, dags. 1. október 1993. Þar bar hann upp eftirfarandi spurningar:

„Er það í samræmi við íslenskar lagahefðir að reglugerð skuli sett hér á landi sem mismunar greinilega íbúum sveitarfélaga eftir stærð þeirra þegar útdeilt er til þeirra umtalsverðum hluta árlegra rekstrartekna?

Á sú reglugerð lagastoð sem mismunar sveitarfélögum með þeim hætti að fámennum sveitarfélögum sé því aðeins veitt fjárframlög úr Jöfnunarsjóði ef þau sameinast sér stærri sveitarfélögum?

Er það í samræmi við góðar lagahefðir að nýta Jöfnunarsjóð að hluta til að bjarga illa skuldsettum sveitarfélögum með þeim skilmálum að þau þar með sameinist öðrum sveitarfélögum?

Þar sem ég tel að [X-hreppi] sé mismunað í þessum úthlutunarreglum Jöfnunarsjóðs óska ég eftir álit yðar um lögmæti þessarar framkvæmdar.“

Ennfremur segir í bréfi A eftirfarandi:

„Meðfylgjandi er bréf Félagsmálaráðuneytisins frá 30. júní 1987 og einnig vísa ég til reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 542 frá 15. nóvember 1989. . .“.

Eftir viðræður við A þar sem skipaður umboðsmaður óskaði eftir nánari útlistun á kvörtunarefnum ritaði hann skipuðum umboðsmanni bréf, dags. 20. febrúar 1995, og kemur þar eftirfarandi fram:

„Þegar ég spyr hvort reglugerðin styðjist við íslenskar lagahefðir á ég öllu heldur við *íslensk stjórnskipunarlæg* en markmið mitt var að kanna á hve traustum grunni í stjórnskipunarlægum þessar úthlutunarreglur á tekjujöfnunarframlögum Jöfnunarsjóðs stæðu. Þá á ég síðar við í bréfinu við *íslensk stjórnskipunarlæg* þar sem ég nefni góðar lagahefðir.

Þá spyr ég hvort rétt sé að nýta Jöfnunarsjóð til þess að bjarga illa skuldsettum sveitarfélögum í *þeim tilgangi* að þau þar með sameinist öðrum sveitarfélögum. Ég tel villandi að nota orðalag mitt „með þeim skilmálum“, enda hef ég ekki séð þá skilmála setta fram opinberlega, hver sem hugur valdhafa er.

Vil ég rökstyðja því næst spurningu mína hvort Jöfnunarsjóði leyfist að veita fámennum sveitarfélögum aukin framlög úr Jöfnunarsjóði ef þau sameinast sér stærri sveitarfélögum. Ég vil vegna þessa nefna áþreifanlegt dæmi er Holtahreppur og Landmannahreppur fengu stóraukin tekjujöfnunarframlög eftir að þessi sveitarfélög sameinuðust fyrir fáum árum. Vitna ég þar til Árbókar sveitarfélaga.

Árið 1991 höfðu sveitarfélögin þessi tekjujöfnunarframlög:
Landmannahreppur kr. 1.382.612

Holtahreppur	kr.	1.264.410	
Samtals	kr.	2.647.022	(Árb. sveitarfél. 1992, 73)

Árið 1992 voru tekjujöfnunarframlög þessi:

Landmannahreppur	kr.	1.643.520	
Holtahreppur	kr.	1.188.940	
Samtals	kr.	2.762.460	(Árb. sveitarfél. 1993, 95)

Árið 1993 er sveitarfélögin voru orðin sameinuð í Holta- og Landsveit voru tekjujöfnunarframlög þá þessi: 9.229.500 samkv. Árbók sveitarfélaga 1994, bls. 100.

Með sameiningu þessara tveggja samfélaga komst hið nýja sveitarfélag upp fyrir 300 íbúa markið. Fær það við það 3 1/2 falt framlag á við hin tvö litlu sveitarfélög. Um leið og ákveðin landamæri leggjast af nær þetta samfélag stórum meiri skerfi frá samfélaginu en hin smærri sveitarfélög. Ég spyr enn hvort þarna sé ekki sú mismunin sem stjórnskipunarlög eiga að koma í veg fyrir.“

Í viðræðum skipaðs umboðsmanns við A kom skýrt fram að kvörtun hans nær ekki til þeirra framlaga sem veitt hafa verið úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga samkvæmt reglum félagsmálaráðuneytisins frá 30. júní 1987 um fjárhagslega aðstoð jöfnunarsjóðsins til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, nú reglum frá 22. nóvember 1994, sbr. og samkomulag félagsmálaráðherra, fjármálaráðherra og stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 10. mars 1994. Þau framlög eru enda sérstök framlög samkvæmt a-lið 13. gr. laga nr. 90/1990, en kvörtun A beinist eingöngu að jöfnunarframlögum samkvæmt a-lið 14. gr. sömu laga.

II.

Í álitum skipaðs umboðsmanns sagði svo:

„Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf hinn 25. janúar 1994 og greindi frá kvörtun oddvita X-hrepps og óskaði eftir því að ráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunarinnar. Ennfremur óskaði ég eftir því að ráðuneytið léti mér í té gögn um setningu reglna frá 30. júní 1987 um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Þá óskaði ég ennfremur eftir upplýsingum um hverjar greiðslur hefðu verið ákveðnar samkvæmt 3. tl. reglnanna og hvort settar hafi verið einhverjar nánari viðmiðanir um ákvörðun um greiðslurnar.

Þegar svör við bréfi mínu höfðu ekki borist í aprílbyrjun ritaði ég félagsmálaráðherra ítrekunarbréf dags. 11. apríl 1994 og svar ráðuneytisins barst mér með bréfi dags. 28. apríl, en það bréf var mér boðsent 9. maí 1994.

Oddvita X-hrepps hefi ég ritað tvö bréf, annað dags. 25. janúar 1994 og hitt dags. 16. maí s.á., til þess að hann mætti fylgjast með gangi málsins, sbr. 3. mgr. 9. gr. reglna nr. 82/1988. Auk þess hefi ég rætt við hann og fengið nánari útlistun á kvörtunarefnum hans eins og greint er frá að framan.

Í tilefni af bréfi oddvitans dags. 20. febrúar 1995 ritaði ég félagsmálaráðherra bréf dags. 25. febr. 1995 og óskaði eftir því í samræmi við 9., sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðherra skýrði afstöðu sína til kvörtunar oddvita X-hrepps, eins og hún hefur verið útskýrd af honum. Ég ritaði ráðherra ítrekunarbréf 20. júní 1995, þegar svar hans hafði þá ekki borist. Svarbréf hans er dagsett 29. júní og barst það mér í hendur 4. júlí 1995.

Þær reglur sem settar voru 30. júní 1987 og A vitnar til í bréfi sínu heita „Almennar reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga“ og eru svohljóðandi:

„Með tilvísun til 114. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, og að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, hefur félagsmálaráðuneytið sett eftirfarandi almennar reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga.

Ráðuneytið getur með eftirgreindum hætti veitt slíka aðstoð:

1. Með greiðslu upphæðar, sem að mati ráðuneytisins samsvarar eðlilegum kostnaði sveitarfélaga við undirbúning og framkvæmd sameiningar.
2. Með greiðslu aðkeyptrar vinnu við undirbúning og framkvæmd sameiningar, þ.m.t. vinna við reikningsuppgjör og sameiningu á bókhaldi.
3. Með greiðslu sérstaks framlags til að jafna skulda- og rekstrarstöðu sveitarfélaga við sameiningu.
4. Með þátttöku í launakostnaði í allt að fjögur ár vegna ráðningar framkvæmdastjóra, sem leiðir af sameiningu.“

Í svarbréfi ráðherra sem dagsett er 28. apríl 1994 kemur m.a. fram það sem á eftir verður rakið og þykir rétt að geta þess hér enda þótt að kvörtun A eins og hann hefur afmarkað hana beinist ekki að sérstökum framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu þeirra:

„2. *Setning reglna 30. júní 1987.*

Í 114. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 kemur fram að félagsmálaráðuneytið geti að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, sett almennar reglur þess efnis að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga veiti fjárhagslega aðstoð til þess að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Slíka aðstoð má veita í allt að fimm ár eftir sameiningu.

Á grundvelli ofangreinds lagaákvæðis sendi félagsmálaráðuneytið Sambands íslenskra sveitarfélaga með bréfi dags. 23. júní 1987 til umsagnar drög að almennum reglum um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Með bréfi Sambands íslenskra sveitarfélaga dags. 26. júní 1987 var ráðuneytinu tilkynnt að stjórn sambandsins hefði á fundi sínum tekið nefnd drög fyrir. Stjórnin væri meðmælt drögunum með einni athugasemd við 4. lið reglnanna. Athugasemd Sambands íslenskra sveitarfélaga var af hálfu félagsmálaráðuneytisins tekin til greina og reglurnar gefnar út með þeirri breytingu 30. júní 1987.

Framgreindar reglur styðjast einnig við a-lið 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 90/1991 og a-lið 9. gr. reglna um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

3. *Greiðslur samkvæmt reglunum.*

Í bréfi yðar er sérstaklega óskað eftir upplýsingum um hvaða greiðslur hafi verið ákveðnar samkvæmt 3. tl. reglnanna og hvort settar hafi verið einhverjar nánari viðmiðanir um ákvörðun þeirra.

Aðeins þrisvar sinnum hefur verið greitt framlag til aðstoðar á grundvelli þeirra reglna. Fyrst til Reykhólahrepps kr. 3.000.000.- hinn 4. júlí 1987, síðan til Hólshrepps kr. 9.000.000.- hinn 10. júlí 1990 og loks til Öxarfjarðarhrepps kr. 3.600.000.- hinn 17. febrúar 1991. Reglunum hefur m.ö.o. verið beitt af mikilli varfærni. Helst hefur komið til álita að beita þeim þegar eitt sveitarfélag af fleirum sem sameinast, hefur verið svo illa statt fjárhagslega, að ljóst er að nýtt sameinað sveitarfélag verður af þeim sökum ekki rekstrarhæft til frambúðar. Með fjárhagsaðstoð á grundvelli reglnanna, sem falist hefur í framlögum til jöfnunar á skuldastöðu, hefur þannig tekist að koma í veg fyrir að illa statt sveitarfélag verði baggi á þeim sem það sameinast. Hætt er við að án aðstoðar við smá og skuldsett sveitarfélög dragi annars úr áhuga á sameiningu við slík sveitarfélög.

Að öðru leyti en að framan greinir hafa ekki verið settar sérstakar viðmiðanir eða reglur um ákvörðun greiðslna.

4. Viðhorf félagsmálaráðuneytisins.

Félagsmálaráðuneytið telur fráleitt að um neins konar mismunun sé að ræða á grundvelli reglna ráðuneytisins frá 30. júní 1987, hvorki gagnvart smærri né stærri sveitarfélögum. Reglurnar eru þvert á móti settar til þess að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga og aðstoða þau sveitarfélög, sem ekki hafa nægilegt fjárhagslegt bolmagn, styrk eða stærð. Í bréfi oddvita [X-hrepps] gætir því mikils misskilnings.

Að lokum skal ítrekað að setning téðra reglna frá 30. júní 1987 átti sér stað í nánu samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga á sínum tíma á grundvelli þeirrar heimildar sem þá var stuðst við í 114. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Sambærilega heimild er einnig að finna í lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 90/1991 og reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 390/1991“.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín dags. 29. júní 1995 er fjallað m.a. um reglugerð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og framlög til sveitarfélaga og þykir rétt að taka hér upp þá kafla bréfsins:

„2. Reglugerð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Tekjujöfnunarákvæði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að finna í 11. og 14. gr. laga nr. 90/1990 um tekjustofna sveitarfélaga. Á grundvelli þeirra ákvæða hefur 13. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 390/1991 verið sett. Í einstökum ákvæðum bæði laga og reglugerðar sjóðsins má sjá að hlutverk hans hefur verið og er að efla fjárhag sveitarfélaga. 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. Þessu hlutverki verðu[r] ekki sinnst öðru vísi en með þeim hætti að munur verður á því hvað kemur í hlut hvers einstaks sveitarfélags bæði að því er varðar heildarfjárhæð og fjárhæð á íbúa. Markmiðið með þessu hlutverki sjóðsins getur alls ekki talist ólöglegt enda almennt viðurkennt að skattfé ríkis og sveitarfélaga er varið með þeim hætti að það kemur borgurunum misjafnlega til góða. Þó að einstök sveitarfélög hafi ekki til ráðstöfunar sömu fjárhæð á íbúa þrátt fyrir framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna ákvæða 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991, verður alls ekki talið að um brot á svokallaðri jafnræðisreglu sé að ræða, sem gildir í íslenskum rétti. Af hálfu félagsmálaráðuneytisins er því talið að nefnd 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991 styðjist við skýra og glögga lagaheimild og brjóti með engum hætti í bága við íslenskar lagahefðir og/eða stjórnskipunar- eða stjórnarfarslög landsins.“

Þá segir enn fremur í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins:

„4. Framlög til sveitarfélaga.

Til viðbótar því sem þegar er fram komið er þess að geta að tekjujöfnunarframlag til sveitarfélaga er greitt eftir tveimur reglum, þ.e. annars vegar er 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. Eðlilegt er að viðmiðunin sé og verði önnur þegar farið er yfir ákveðið íbúamark enda verða stærri sveitarfélög að standa að meiri útgjöldum og oft eru til þeirra gerðar meiri kröfur um þjónustu og fleira. Ef til vill má halda fram mismunandi sjónarmiðum um hvar þessi mörk eigi að vera. Fullljóst er hins vegar að einhvers staðar verður að draga slík mörk. Telja verður jafnframt réttlætjanlegt að nokkur mismunur sé gerður á viðmið-

unarfjárhæðum við ákvörðun um framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Munur sá sem nú er á byggt og gerður er á milli sveitarfélaga í þéttbýli og strjálbýli og styðst við 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991 verður því alls ekki talinn ósanngjarn eða óeðlilegur. Með engu móti er hægt að fallast á að ákvæði 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991 brjóti í bága við íslenskan rétt. . .“.

III.

Jöfnunarsjóði sveitarfélaga var komið á fót með lögum nr. 19 13. apríl 1960. Tekjur sjóðsins voru fimm tungur 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 tekin upp 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. þeirra laga 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.

Pá segir í 13. gr. laganna m.a. eftirfarandi:

„Tekjur Jöfnunarsjóðs, sbr. 9. gr., að frádregnum útgjöldum samkvæmt staflaðum 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, sem gildi tóku 1. janúar 1990, voru lög nr. 73/1980 með áorðnum breytingum felld úr gildi.

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 lögin 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. kafla laganna, sem hefur að geyma 8.–20. gr. þeirra, 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 $\frac{2}{3}$ 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. 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 sambærilegra tekna (aðstöðugjaldaígildi) og landsútsvara. Með útsvari er átt við álögð 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 sveitarfélag fái tekjujöfnunarframlag 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.“

IV.

Niðurstaða álits skipaðs umboðsmanns, dags. 8. ágúst 1995, var svohljóðandi:

„Kvörtun A, oddvita beinist að úthlutun tekjujöfnunarframlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, en hann telur þær reglur, sem settar hafa verið um úthlutunina, hafi í för með sér mismunun á milli íbúa sveitarfélaga eftir því hversu fjölmenn sveitarfélögin eru og að fámenn sveitarfélög fái því aðeins *meiri* (hinu skáletraða orði var bætt við að ósk A) fjárframlög úr Jöfnunarsjóði sameinist þau sér stærri sveitarfélögum. Þá telur A að úthlutunarreglurnar hafi þann tilgang að hvetja sveitarfélög, sem séu illa skuldsett, til að sameinast öðrum sveitarfélögum. A spyr að því, hvort sú reglugerð, sem hefur að geyma úthlutunarreglurnar, og hafi í för með sér það sem að framan er rakið, sé í samræmi við íslensk stjórnskipunarlög.

Í 11. og 14. gr. laga nr. 90/1990 og 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991, en sú reglugerð er sett á grundvelli framangreindra laga, er kveðið á um jöfnunarframlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Frá því að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga var komið á fót með lögum nr. 19/1960 til gildistöku laga nr. 90/1990 var greitt framlag til sveitarfélaga úr sjóðnum, sama fjárhæð á hvern íbúa, væru tekjustofnar sveitarfélaganna eðlilega nýttir. Á þessu varð breyting við gildistöku laga nr. 90/1990 og reglugerðar nr. 542/1989 og nr. 390/1991. Er þá tekið að greiða svokallað tekjujöfnunarframlag, miðað við tekjur hvers sveitarfélags á íbúa, og sveitarfélögunum skipt í tvo flokka. Fram kemur í 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991, eins og að framan er rakið, að tekjujöfnunarframlag til sveitarfélaga er greitt eftir tveim 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 fylla fyrri flokk og sveitarfélög með færri en 300 íbúa fylla þann síðari), og hins vegar af landsmeðaltali skatttekna á íbúa og meðaltali skatttekna á íbúa í öllum sveitarfélögum með færri en 300 íbúa. Tekjujöfnunarframlag til sveitarfélaga í fyrri flokknum er miðað við þann mun sem er á tekjum þeirra á íbúa og landsmeðaltali skatttekna á íbúa allra sveitarfélaga í landinu, en til sveitarfélaga í síðari flokknum við þann mun sem er á tekjum þeirra hvers og eins og meðaltali tekna þessara sveitarfélaga á íbúa.

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 sjálfu 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 markmiðinu, 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.

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 fimm ár, árin 1990–1994. 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
Árið 1994		
Kaupstaðir	kr. 82.865	kr. 554
Hreppar með 300 íbúa og yfir	kr. 82.865	kr. 7.748
Hreppar með undir 300 íbúa	kr. 68.902	kr. 8.982

Samkvæmt framangreindum tölum hefur hæsta fjárhæðin á hvern íbúa komið í hlut þeirra sveitarfélaga sem hafa færri en 300 íbúa að árinu 1990 undanskildu.

Samkvæmt þessu má vera ljóst að minni sveitarfélögunum 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 reglna, sem um framlögin gilda og að framan eru raktar,

þykir þar ekki vera um brot á jafnræðisreglu íslensks réttar að ræða, enda er alla jafna sá munur á útgjöldum sveitarfélaga eftir því hvort um þéttbýli eða strjálbýli er að ræða, að það réttlæti að nokkur mismunur sé gerður á viðmiðunarfjárhæðum 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 þéttbýli og strjálbýli sé bersýnilega ósanngjarn, er það niðurstaða mín að 13. gr. reglugerðar nr. 390/1991 brjóti ekki í bága við íslensk stjórnskipunarlög.

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.

Af þeim reglum sem gilda um úthlutun tekjujöfnunarframlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga leiðir, að sveitarfélög geta eignast rétt til aukinna framlaga úr Jöfnunarsjóði með því að sameinast, eins og það dæmi sem A nefnir í kvörtun sinni sýnir glögglega. Hafa ber í huga að til þess að slíkir möguleikar skapist þarf a.m.k. eitt sveitarfélaganna eða öll að vera í flokki sveitarfélaga sem eru með færri en 300 íbúa og ekki þéttbýlissveitarfélög. Ennfremur það að þetta fjárhagslega hagræði af sameiningu næst ekki, nema tekjur þeirra sveitarfélaga sem sameinast, eða a.m.k. eins þeirra séu lægri en landsmeðaltal tekna sveitarfélaganna og tekjur annarra ekki hærri. Sameining sveitarfélaga hefur þannig ekki fjárhagslegt hagræði sjálfkrafa í för með sér heldur þurfa ákveðnar aðstæður að vera fyrir hendi til þess að um það hagræði verði að ræða.

Samkvæmt þeirri niðurstöðu, sem að framan er fengin um lögmæti úthlutunarreglna tekjujöfnunarframlaga úr Jöfnunarsjóði, verður ekki talið, enda þótt þær séu svo úr garði gerðar, að sveitarfélög geti séð sér hagræði í því að sameinast til þess að fá aukin tekjujöfnunarframlög séu ákveðnar aðstæður fyrir hendi, að úthlutunarreglurnar brjóti í bága við íslensk stjórnskipunarlög af þeim sökum.

Hér ber og að hafa í huga að í 106. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 er kveðið á um það að félagsmálaráðuneytið skuli vinna að stækkun sveitarfélaga með samruna fámennra sveitarfélaga í stærri og öflugri heildir. Hér hefur verið sett stjórnsmálalegt markmið, sem staðið hefur óbreytt til þessa dags. Þetta markmið er að sjálfsögðu ekki ólöglegt og ætla verður stjórnvöldum ákveðið svigrúm til þess að vinna að því.

Samkvæmt framansögðu þykja ekki efni til að taka kvörtun A til greina.“

22.2.

Félagsþjónusta sveitarfélaga. Stjórnsýslukæra. Eftirlitsskylda stjórnvalda. Sjálfsstjórn sveitarfélaga. Stjórnskrá. Þjóðréttarlegar skuldbindingar. (Mál nr. 903/1993)

A kvartaði yfir því, að úrskurðarnefnd félagsþjónustu hefði vísað frá kröfu hennar um úrskurð um tiltekin atriði, sem lutu að greiðslu kostnaðar vegna vistunar sonar hennar, B, á sveitaheimili. Vistunin var til komin vegna brottvikningar B úr Grunnskóla X. Ákvörðun um skólagöngu B í X, og vistun hans á sveitaheimili þar í grennd, var tekin af fræðslustjóra Norðurlands vestra og bæjarráði X, í samráði við A, en hún leitaði til félagsmálaráðs um fjárstyrk til að mæta kostnaði við vistun B. A taldi að greiðsla sú sem ákveðin var af félagsmálaráði X og nam þreföldu meðalmeðlagi væri of lág, en heildargreiðsla vegna vistunar drengsins nam sexföldu meðalmeðlagi. Óskaði A meðal annars eftir úrskurði úrskurðarnefndar félagsþjónustu um það hvort hlutur bæjarfélagsins í vistunarkostnaði væri í samræmi við lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Umboðsmaður ákvað að fjalla eingöngu um það í álitinu, hvort úrskurðarnefnd félagsþjónustu hefði verið heimilt að lögum að vísa frá kærú A yfir ákvörðun félagsmálaráðs X. Varð rökstuðningur úrskurðarnefndarinnar ekki skilinn á annan hátt en þann, að nefndin teldi að félagsmálaráði X hefði borið að fjalla formlega um mál B sem barnaverndarmál, en ráðinu hefði ekki verið heimilt að taka umrædda ákvörðun á grundvelli VI. kaffa laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Af þessum sökum væri ákvörðunin ekki kæránleg til úrskurðarnefndarinnar. Félagsmálaráð X lýsti því á hinn bóginn, að það hefði ekki farið með mál B sem barnaverndarmál og ekki átt þátt í ákvörðun um vistun B á sveitaheimilinu, en ekki talið rétt að raska frekar högum B og því fallist á umleitun A um fjárstyrk vegna vistunar B, á grundvelli laga nr. 40/1991. Umboðsmaður tók því til sérstakrar umfjöllunar, í fyrsta lagi, hvort ákvörðun félagsmálaráðs X hefði réttilega verið byggð á ákvæðum laga nr. 40/1991. Í öðru lagi fjallaði umboðsmaður ítarlega um lagaheimildir og skýringarsjónarmið um kærúheimild til úrskurðarnefndar félagsþjónustu.

Um ákvæði laga nr. 40/1991 tók umboðsmaður fram, að lögin væru í eðli sínu rammalög og væri þeim ætlað að veita svigrúm til mats miðað við staðbundnar aðstæður. Samrýmdist þetta sjónarmiðum um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga, sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og í Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga frá 15. október 1985. Taldi umboðsmaður ljóst, að lög nr. 40/1991 byggðu á því, að félagsmálanefndir og félagsmálaráð hefðu náð samráð við önnur stjórnvöld og umtalsvert svigrúm við val á úrræðum, sem talin væru henta aðstæðum hverju sinni. Taldi umboðsmaður, að félagsmálaráð X hefði ekki farið út fyrir valdmörk sín samkvæmt lögum, er það tók ákvörðun um kröfu A, að undangengnu samráði við fræðslustjóra. Þá benti umboðsmaður á, að enda þótt félagsmálaráð færi jafnframt með störf barnaverndarnefndar, hefðu skyldur þess til afskipta af málinu sem barnaverndarmáli samkvæmt lögum nr. 58/1992 ekki þýðingu við túlkun á heimildum þess til að taka ákvörðun um afmarkaðan þátt málsins, þ.e. beina fjárhagsaðstoð á grundvelli laga nr. 40/1990.

Umboðsmaður rakti í álitinu sjónarmið um eftirlit ríkisins með sveitarfélögum, þ. á m. nýlega breytingu á ákvæði stjórnarskrárinnar um sjálfstæði sveitarfélaga, nú 78. gr. stjórnarskrárinnar. Í álitu umboðsmanns sagði, að af lögskýringargögnum virtist ætlunin hafa verið að rýmka heimildir löggjafans til þess að mæla fyrir um með hvaða hætti ríkið hefði eftirlit með starfsemi sveitarfélaga, án þess þó að rök kæmu fram fyrir því, að eldra ákvæði stjórnarskrárinnar, 76. gr., hefði sett heimildum löggjafans of þröngar skorður í því efni. Taldi umboðsmaður að vart yrði talið að um efnisbreytingu hefði verið að ræða að þessu leyti. Þá rakti umboðsmaður sjónarmið um eftirlit ríkisins með sveitarfélögum og tók fram, að í höfuðatriðum færi eftirlit fram, annars vegar með beinu eftirliti og hins vegar með endurskoðun stjórnvaldsákvæðana í til efni af stjórnsýslukæru. Þá færi eftirlit fram með staðfestingu ráðuneyta á stjórnvaldsákvörðunum og stjórnvaldsfyrirmælum.

Umboðsmaður tók fram, að enda þótt félagsmálaráðuneytið færi með mál er varða stjórn sveitarfélaga, þ.m.t. framfærslu, væri ekki gert ráð fyrir því í lögum nr. 40/1991, að ákvarðanir félagsmálanefnda og félagsmálaráða yrðu kærðar til félagsmálaráðuneytisins, heldur til úrskurðarnefndar félagsþjónustu. Komu þau sjónarmið fram í lögskýringargögnum, að vegna ríks leiðbeiningarhlutverks ráðuneytisins samrýmdist það ekki grunvallarreglum um réttaröryggi að ráðuneytið færi með úrskurðarvald í einstökum málum. Umboðsmaður vísaði til lögskýringargagna um það, að lituð hefði verið svo á, að kærúheimild til úrskurðarnefndar félagsþjónustu væri mikilvægur þáttur í því að tryggja réttaröryggi á þessu sviði. Hvorki í lögum né lögskýringargögnum kæmi neitt það fram sem réttlætt gæti þrengjandi skýringu á

kæruheimild. Þá yrði einnig að líta til þjóðréttarlegra skuldbindinga ríkisins við túlkun laganna, og vísaði umboðsmaður til þess, að í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 40/1991 hefði verið tekið fram, að Evrópuráðið hefði gert athugasemdir við framkvæmd íslenska ríkisins á Félagsmálasáttmála Evrópu, einkum það, að ekki væri unnt að gildandi lögum að skjóta ákvörðunum um félagslega aðstoð til æðra stjórnvalds. Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum var það niðurstaða umboðsmanns, að kæruheimild til úrskurðarnefndar félagsmála yrði ekki túlkuð þrengjandi, og að ákvörðun félagsmálaráðs X, sem kvörtun A laut að, hefði verið kæránleg til úrskurðarnefndarinnar.

Í umfjöllun sinni um lögskýringarsjónarmið um kæruheimild laga nr. 40/1991 benti umboðsmaður á, að í athugasemdum með greinargerð að frumvarpi til laganna væri ekki gerður nægilega glöggur greinarmunur á kæruheimild annars vegar og hins vegar á því á hvaða grundvelli endurskoðun æðra stjórnvalds skyldi fara fram, en á þessu tvennu væri eðlismunur. Enda þótt umboðsmaður hefði ákveðið að fjalla ekki um efni kvörtunar A um ákvörðun félagsmálaráðs X, tók hann það fram almennt, um grundvöll endurskoðunar kærðrar ákvörðunar, að kæmi ekki annað fram í lögum eða með lögskýringu væri það iðulega eingöngu lögmæti ákvörðunar sem kæmi til endurskoðunar, en ekki þeir þættir ákvörðunarinnar sem háðir væru frjálsu mati sveitarstjórnarinnar í samræmi við meginregluna um sjálfsstjórn sveitarfélaga og meginreglur Evrópusáttmálans um sjálfsstjórn sveitarfélaga.

Umboðsmaður beindi því til úrskurðarnefndar félagsþjónustu að taka kærú A til meðferðar á ný, færi hún fram á það.

I.

Hinn 2. október 1993 leitaði til mín A, og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar félagsþjónustu frá 23. júní 1993, þar sem þremur atriðum í kærú hennar var vísað frá nefndinni. Þar á meðal var sú ákvörðun félagsmálaráðs X, að greiða einungis þrefalt meðalmeðlag vegna kostnaðar sonar hennar, B, af vistun á tilgreindu sveitaheimili. A kvartaði jafnframt yfir efni umræddrar ákvörðunar félagsmálaráðs X.

II.

Í úrskurði úrskurðarnefndar félagsþjónustu frá 23. júní 1993 er málsatvikum lýst svo:

„Málsatvik í máli þessu eru þau að sonur kæranda [B] stundaði nám í grunnskóla [X]. Erfiðleikar komu upp í skólagöngu veturinn 1991–1992 og var málið leyst undir vorið með þeim hætti að drengurinn hóf skólagöngu í [Y]-skóla í [Z]-sýslu og bjó hann á heimili þar skammt frá. Ástæður erfiðleika drengsins í skóla má rekja til tilfinningalegra örðugleika og mælti starfsfólk ráðgjafar- og sálfræðiþjónustu fræðsluskrifstofunnar með áframhaldandi skólavist drengsins í [Y]-skóla haustið 1992. Drengurinn dvaldi því á sveitaheimilinu sl. vetur og stundaði áfram nám í [Y]-skóla.

Bæjarsjóður [X] hefur greitt hluta vistunarkostnaðar drengsins sem nemur þreföldu meðlagi á hverjum tíma sbr. ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins. Kærandi hefur greitt þrefalt meðlag á móti og mun því vistunarkostnaður nema sexföldu meðlagi á mánuði.“

Kæra A til úrskurðarnefndar félagsþjónustu laut að því, að hún var ósátt við þá fjárhæð, sem bæjarfélagið greiddi vegna vistunarinnar, þ.e. þrefalt meðalmeðlag, en af þeim sökum varð hún að standa sjálf straum af þreföldu meðalmeðlagi, þar sem vistunarkostnaður nam sexföldu meðalmeðlagi á mánuði.

Við meðferð málsins hjá úrskurðarnefnd félagsþjónustu sendi félagsmálaráð nefndinni greinargerð sína um málið. Þar segir m.a. svo:

„Félagsmálaráð var ekki haft með í ráðum um viðbrögð grunnskólans við vanda drengsins eða um tímabundna brottvísun hans úr skólanum. Þá hafði félagsmálaráð engin formleg afskipti af þeirri ráðstöfun að drengnum var haustið 1992 komið fyrir á sveitaheimili og í skóla utan [X] eftir tímabundna brottvísun hans úr skóla á [X] vorið 1992.

[. . .]

Á fundi hinn 27. október 1992 var ákveðið að mæta kostnaði vegna vistunar drengsins allt að þreföldu meðlagi á mánuði veturinn 1992–1993 og var sú ákvörðun staðfest á fundi félagsmálaráðs hinn 10. nóvember 1992. Á þeim fundi var bókað að ráðið byggði ákvörðun sína á bréfum frá Fræðsluskrifstofu Norðurlands vestra dags. 01. október 1992 og 22. október 1992. Jafnframt var bókað að félagsmálaráð væri ósátt við hvernig staðið var að vistun drengsins á áðurgreindan skóla, en úr því sem komið væri teldi ráðið óráðlegt að raska frekar högum drengsins þann vetur. Félagsmálaráð var ósátt við hvernig staðið var að vistun drengsins vegna þess að ekki var haft samráð við ráðið sem barnaverndaryfirvöld.

. . . Meðferð félagsmálaráðs á málefnum sonarins stafar ekki af því að um barnaverndarmál sé að ræða að forminu til heldur er ráðstöfunin byggð á fræðslulögum og væntanlega sjónarmiðum um skyldur sveitarfélagsins, sem ekki hefur nema einn grunnskóla innan sinna vébanda. Að mati sálfræðings Fræðsluskrifstofu Norðurlands vestra, þarf [B] á sérfræðihjálpi að halda . . . Ákvörðun um að dregurinn skyldi dvelja á sveitaheimili veturinn 1992 til 1993 og sækja [Y]-skóla var tekin af Fræðsluskrifstofu Norðurlands vestra og bæjarráði [X] að höfðu samráði við móður drengsins. Bæjarráð [X] óskaði eftir tillögum frá félagsmálaráði um fjárstuðning bæjarsjóðs vegna dvalar drengsins á sveitaheimilinu í vetur og skólasóknar í [Y]-skóla. Við mat á þeirri tillögu að stuðningur bæjarsjóðs skyldi nema þreföldu meðalmeðlagi skv. ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins á hverjum tíma var litið til tekna þeirra [A] og eiginmanns hennar og þess að með drengnum greiðir faðir hans meðlag til móðurinnar samkvæmt lögum. Jafnframt var það kannað hjá Reykjavíkurborg, Félagsmálaráðuneytinu og víðar hver stuðningur gæti verið miðað við málavexti, en viðmiðunin þrefalt meðalmeðlag í fóstur tímabundið og til frambúðar. Þá er rétt að það komi fram að fjárstuðningur þessi hefur gengið til hjónanna á sveitabænum þar sem dregurinn dvelur, en bæjarsjóður [X] hefur að auki greitt kostnað af skólasókn drengsins, sem er nokkur. Áréttað skal að öll samskipti við hjónin á sveitabænum þar sem dregurinn dvelur hafa farið fram á vegum [X] án milligöngu félagsmálaráðs. Með vísan til framangreinds, m.a. tekna móður drengsins og fósturföður hans telur félagsmálaráð tillögu ráðsins um fjárstuðning bæjarsjóðs vera í samræmi við VI kafla laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. 11. gr. þeirra sömu laga.“

Í úrskurði úrskurðarnefndar félagsþjónustu kemur fram, að A hafi óskað formlega eftir úrskurði um eftirfarandi atriði:

- „1) Að viðurkenndur verði réttur kæranda til félagsþjónustu í [X].
- 2) Að endurskoðað verði hvort hlutur bæjarfélagsins í vistunarkostnaði barns hennar sé í samræmi við lög um félagsþjónustu sveitarfélaga.
- 3) Hvort heimilt sé að binda aðstoðina því skilyrði að móðir greiði þrefalt meðlag á móti hlut bæjarfélagsins.
- 4) Að lagt verði fyrir félagsmálaráð [X] að vinna að áframhaldandi lausn málsins í samvinnu og samráði við kæranda.“

Úrskurðarorð og forsendur úrskurðar úrskurðarnefndar félagsþjónustu frá 23. júní 1993 hljóða svo:

„Í máli þessu er þess farið á leit að úrskurðarnefnd félagsþjónustu taki til athugunar ýmsar ákvarðanir sem teknar hafa verið af félagsmálaráði [X] í máli sonar kæranda.

Um hlutverk félagsmálaráðs [X] fer eftir ýmsum lagaákvæðum, m.a. eftir lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40, 1991. Í 5. gr. þeirra laga segir að félagsmálanefnd eða félagsmálaráð skuli fara með stjórn og framkvæmd félagsþjónustu í sveitarfélaginu í umboði sveitarstjórnar.

Það eru einungis ákvarðanir félagsmálanefndar/ráðs sem teknar eru á grundvelli laga nr. 40, 1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga sem unnt er að skjóta til úrskurðarnefndar félagsþjónustu sbr. 65. gr. laga nr. 40, 1991. Eru þau atriði nánar skilgreind í 66. gr. s.l. Aðrar ákvarðanir félagsmálanefnda/ráða njóta ekki málskotsréttar skv. 65. gr. laga nr. 40, 1991.

Verður nú fjallað um einstaka liði í kröfugerð kæranda og vísað til sömu töluliða og koma fram í bréfi kæranda.

1) Viðurkenndur verði réttur kæranda til félagsþjónustu í [X]. Í málinu hefur verið lagt fram vottorð Sýslumannsins í Húnavatnssýslu, þar sem fram kemur að kærandi er 17. maí sl. skráð í þjóðskrá með lögheimili að [. . .]. Kærandi fullnægir því skilyrði 13. gr. laga nr. 40, 1991 um búsetu í sveitarfélaginu og á því rétt á félagsþjónustu, skv. ákvæðum laga nr. 40, 1991 [. . .].

2–4) Fjallað verður um þessi atriði sameiginlega. Öll þessi atriði lúta að vistun sonar kæranda utan foreldrahúsa. Ákvarðanir um vistun barns hjá öðrum en þeim sem fer með forsjá þess fara eftir ákvæðum VI. og VII. kafla laga, nr. 58, 1992, um vernd barna og ungmenna. Í gögnum málsins kemur jafnframt fram að drengurinn hafi átt við tilfinningalega örðugleika að etja og þurfi á sérfræðihjálp að halda. Þetta atriði rennur enn frekari stoðum undir það sjónarmið að hér sé til umfjöllunar mál sem félagsmálaráði bar að fjalla formlega um á grundvelli laga um vernd barna og ungmenna. Af gögnum málsins verður ekki ráðið að svo hafi verið gert. En af því leiðir að ekki verður viðurkenndur málskotsréttur vegna þeirra ákvarðana félagsmálaráðs [X] er nefndur er í tl. 2–4 í málskotsbréfi kæranda skv. 65. gr. laga nr. 40, 1991. Niðurstaðan er því sú að vísað er frá ex officio kröfum í töluliðum 2–4 í málskotsbréfi kæranda, dags. 2. mars. sl. . . .

Úrskurðarorð.

Kærandi, [A] . . . á rétt til félagsþjónustu að fullnægðum ákvæðum laga nr. 40, 1991, í [X]. Kröfuliðum 2–4 er vísað frá ex officio.“

III.

Hinn 2. október 1993 bar A fram kvörtun sína. Hinn 19. nóvember 1993 ræddi hún við starfsmann minn og skýrði nánar út viðhorf sín.

Fram kom, að A taldi forsendur úrskurðarins rangar. Barnaverndarnefnd hefði haft lítil afskipti af málinu með beinum hætti, en hefði hins vegar fylgst með málinu. Málið hefði verið leyst af fræðslustjóra í samráði við foreldra drengsins. Hefði nefndarmönnum félagsmálaráðs verið kunnugt um að barninu yrði komið fyrir hjá öðrum.

A segir, að þegar fræðslustjóri og foreldrar höfðu komið sér saman um lausn á vanda-málum drengsins, þá hafi einungis verið eftir að leysa hið fjárhagslega vandamál, sem fylgdi því að barninu var komið fyrir á sveitaheimili. Það mál hafi verið leyst á grundvelli laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Verði ekki annað séð en að fullkomlega hafi verið heimilt að veita fjárhagsaðstoð á grundvelli VI. kafla laga nr. 40/1991. Breyti þar engu, enda þótt barnaverndarnefnd hafi fræðilega getað haft afskipti af málinu. Málið hafi einfaldlega farið í annan farveg og hafi ótvírætt verið tekin ákvörðun um fjárhagsaðstoð

af félagsmálaráði á grundvelli laga nr. 40/1991. *Engin rök* komi fram í úrskurðinum fyrir því, að félagsmálaráð hafi ekki haft lagaheimild til þess að taka ákvörðun á grundvelli laganna. Verði á engan hátt séð að félagsmálaráð hafi farið út fyrir valdmörk sín. A segist síðan hafa gert sínar kröfur á grundvelli sömu laga. Kveðst hún því ekki skilja hvers vegna úrskurðarnefnd félagsþjónustu vísi málinu frá. Þótt barnaverndarnefnd hafi getað haft afskipti af málinu, leiði það ekki til þess að það útiloki félagsmálaráð frá því að taka ákvörðun um fjárhagsaðstoð á grundvelli VI. kafla laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.

A segist því gera þá kröfu, að úrskurðarnefnd félagsþjónustu leggi efnislegan úrskurð á þau atriði, sem úrskurðarnefndin hafi vísað frá með úrskurði, dags. 23. júní 1993.

IV.

Hinn 23. nóvember 1993 ritaði ég úrskurðarnefnd félagsþjónustu bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nefndin skýri viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, er málið snertu.

Svör úrskurðarnefndar félagsþjónustu bárust mér með bréfi, dags. 15. febrúar 1994, og segir þar m.a. svo:

„Nú er það svo að úrskurðarnefnd félagsþjónustu er skorinn nokkuð þröngur stakkur varðandi þau mál er nefndin getur fjallað um. Eru þau tilgreind í 66. gr. laga nr. 40, 1991. Í máli þessu var litið svo á að ákvarðanir félagsmálaráðs [X] í máli sonar kæranda hafi ekki verið teknar á grundvelli laga nr. 40, 1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga eins og fram kemur í úrskurði nefndarinnar 23. júní, 1993. Á hinn bóginn verður að hafa það hugfast að það er ekki hlutverk nefndarinnar að taka til umfjöllunar ákvarðanir félagsmálaráðs sem teknar eru á grundvelli annarra laga svo sem fræðslulaga eða laga um vernd barna og ungmenna. Málskotsréttur fer þá eftir því á hvaða lagagrunni viðkomandi ákvörðun er tekin.

Ekki verður fallist á þá málsástæðu kæranda, sem fram kemur í minnispunktum [sem ritaðir eru eftir [A]], þess efnis að þótt barnaverndarnefnd hafi getað haft afskipti af málinu þá leiði það ekki til þess að það útiloki félagsmálaráð frá því að taka ákvörðun um fjárhagsaðstoð á grundvelli VI. kafla laga nr. 40, 1991, sbr. 31. gr. sömu laga.

Í fyrsta lagi er litið svo á að ráðstafanir er varða börn og ungmenni skv. lögum nr. 40, 1991 beinist að börnum almennt í samfélaginu, en ekki að einstöku barni. Er þessi skilningur sérstaklega áréttaður í athugasemdum um 31. gr. í frv. til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Í öðru lagi er áréttað í 38. gr. laga nr. 40, 1991 að þar sem þessum lögum sleppir varðandi málefni barna og ungmenna, þá fari þau eftir þar til greindum lögum, m.a. fræðslulögum og lögum um vernd barna og ungmenna.

Í þriðja lagi verður ekki af málsskjölum ráðið að það hafi verið ætlun félagsmálaráðs, þegar samþykkt var að veitt yrði fjárhagsaðstoð vegna náms og dvalar [B] fjarri heimili sínu, að sú fjárhagsaðstoð væri veitt skv. VI. kafla laga nr. 40, 1991. Ef það hefði verið ætlun félagsmálaráðs þá hefði málsmeðferð átt að fara eftir samþykktum reglum [X] um fjárhagsaðstoð, en ekki verður séð að nokkur könnun hafi farið fram á fjárhag umsækjanda.

Niðurstaða úrskurðarnefndar félagsþjónustu er á því byggð að ákvarðanir varðandi málefni [B] hafi ekki verið teknar á grundvelli laga nr. 40, 1991 og hafi af þeirri ástæðu eigi verið fyrir hendi málskotsréttur skv. 66. gr. laga nr. 40, 1991, umfram það sem greinir í úrskurði nefndarinnar, 23. júní, 1993.“

Með bréfi, dags. 15. febrúar 1994, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf úrskurðarnefndar félagsþjónustu. Athugasemdir hennar bárust mér með bréfi, dags. 13. apríl 1994.

Með bréfi, dags. 18. maí 1994, ritaði ég menntamálaráðuneytinu bréf og óskaði upplýsinga um, hvort umrædd ákvörðun yfirvalda í X um hlut bæjarins í vistunarkostnaði barns hefðu verið taldar kæránlegar til menntamálaráðuneytisins. Svör menntamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 25. október 1994, og segir þar m.a. svo:

„Þau mál sem snerta vistun barna utan foreldraheimilis og heyra undir menntamálaráðuneytið eru mál sem snerta vistun nemenda sem stunda nám við sérskóla og sérdeildir ríkisins, sbr. 38. gr. reglugerðar nr. 106/1992, um sérkennslu og telur ráðuneytið því að málið sé ekki á þess vegum.“

Hinn 19. apríl 1995 ritaði ég félagsmálaráði X bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að það veitti mér upplýsingar um, hvort ákvörðun félagsmálaráðs X frá 10. nóvember 1992 hefði verið tekin á grundvelli VI. kafla laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Hefði svo ekki verið, óskaði ég þess að veittar yrðu upplýsingar um, á grundvelli hvaða lagagreinar ákvörðunin hefði verið tekin. Jafnframt óskaði ég þess að mér yrðu send ljósrit af bókunum um umrætt mál úr fundargerðum félagsmálaráðs frá fundum þess 27. október 1992 og 10. nóvember 1992.

Svör félagsmálaráðs X bárust mér með bréfi, dags. 24. maí 1995.

Með bréfi, dags. 2. júní 1995, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við svör félagsmálaráðs X. Svör hennar bárust mér með bréfi, dags. 17. júlí 1995.

V.

Í álitinu mínu, dags. 27. nóvember 1995, fjallaði ég eingöngu um það, hvort úrskurðarnefnd félagsþjónustu hefði að lögum verið heimilt að vísa kæru A frá nefndinni. Undir tölu-lið 2. dró ég saman málsatvik og lýsti skýringum félagsmálaráðs X, einkum að því er laut að ákvæðum laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, en ráðið taldi afgreiðslu sína í málinu hafa verið í samræmi við ákvæði þeirra laga. Á hinn bóginn varð rökstuðningur úrskurðarnefndar félagsþjónustu ekki skilinn á annan hátt en þann, að talið hefði verið, að ekki hefði verið heimilt að taka umrædda ákvörðun á grundvelli laganna og að af þeirri ástæðu hefði ákvörðunin ekki verið kæránleg til nefndarinnar. Undir tölu-lið 3 rakti ég meginatriði um eftirlitsvald ríkisins og sjálfstjórn sveitarfélaga, m.a. breytingar á ákvæðum stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga, og þjóðréttarlegar skuldbindingar ríkisins er að þessu lúta. Þá gerði ég grein fyrir lagaákvæðum og helstu skýringarsjónarmiðum er lúta að kærueimild til úrskurðarnefndar félagsþjónustu. Með hliðsjón af lögskýringargögnum, sjónarmiðum um réttaröryggi og með tilliti til þjóðréttarlegra skuldbindinga ríkisins, var það niðurstaða mín, að kærueimild til úrskurðarnefndar félagsþjónustu yrði ekki túlkuð þrengjandi. Í álitinu segir:

„1.

A kvartar yfir því, að þremur af fjórum atriðum í kæru hennar hafi verið vísað frá úrskurðarnefnd um félagsþjónustu. Meginatriði kæru hennar laut að því, hvort sú ákvörðun félagsmálaráðs X, að greiða einungis þrefalt meðalmeðlag vegna vistunarkostnaðar [B] á tilgreindu sveitaheimili, hefði verið lögmæt. A telur, að fjárhæð þeirrar fjárhagsaðstoðar, sem félagsmálaráð X hafi ákveðið þeim til handa, hafi verið of lág og ekki mætt að fullu þörf þeirra, en vistun sonar hennar á sveitabænum hefði verið kostnaðarsöm.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, fjallar umboðsmaður því aðeins um stjórnarsýslu sveitarfélaga að um sé að ræða ákvarðanir, sem skjóta má til ráð-

herra eða annars stjórnvalds ríkisins. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. sömu laga er almennt ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Ég tel að svo stöddu ekki skilyrði til þess að ég fjalli um ákvarðanir félagsmálaráðs X, að öðru leyti en þýðingu hefur fyrir úrlausn málsins um lögmæti ákvörðunar úrskurðarnefndar félagsþjónustu um frávísun fyrrnefndrar kæru A. Ég hef ákveðið, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að fjalla í máli þessu eingöngu um, hvort úrskurðarnefnd félagsþjónustu hafi verið heimilt lögum samkvæmt að vísa frá kæru A yfir þeirri ákvörðun félagsmálaráðs X, að greiða einungis þrefalt meðalmeðlag vegna vistunarkostnaðar B á umræddu sveitaheimili. Verður fyrst tekið til athugunar, hvort félagsmálaráð X hafi tekið umrædda ákvörðun á grundvelli laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Síðan verður vikið að skýringum á reglum þeim, sem gilda um kærheimild til félagsþjónustu sveitarfélaga.

2.

Í stuttu máli voru málsatvik þau, að syni A var vísað úr Grunnskólanum á X. Kvartaði A til mín yfir þessari ákvörðun og taldi meðal annars, að með þessu hefði skólustjóri gripið til harkalegri úrræða en efni stóðu til. Um þennan þátt málsins fjallaði ég í álitinu mínu frá 24. febrúar 1994, sbr. SUA 1994:295. Í framhaldi af brottvísun sonar hennar úr skóla kom upp ágreiningur á milli hennar annars vegar og starfsmanna og skólustjóra Grunnskólans á X hins vegar um það, hvernig brugðist skyldi við vanda sonar hennar. Málinu var vísað til fræðslustjóra og varð niðurstaða hans sú, að syni A skyldi tryggð skólavist í [Y]-skóla haustið 1992. Var drengnum komið fyrir á sveitaheimili í nánd við skólann. Leitað var samvinnu við félagsmálayfirvöld í X um greiðslu fyrir kostnað af vistun sonar A á nefndum sveitabæ. Fjallað var a.m.k. á tveimur fundum félagsmálaráðs X um mál þetta. Í fundargerð frá 27. október 1992 er bókað eftirfarandi um málið:

„Fundur haldinn vegna [B] á skrifstofu [X]. Mættir voru . . .
Ákveðið að mæta kostnaði vegna vistunar [B] allt að þreföldu meðlagi.“

Hinn 10. nóvember 1992 fjallaði félagsmálaráð á ný um málið og var eftirfarandi bók-
að um málið:

„Fundur haldinn í félagsmálaráði. Eina málið á dagskrá var afgreiðsla á máli [A]. Félagsmálaráð leggur til að [X] greiði sem svarar þreföldu meðlagi á mánuði með einu barni, vegna skólagöngu [B] í [Y]-skóla skólaárið 1992–1993.

Félagsmálaráð byggir ákvörðun sína á bréfum frá Fræðsluskrifstofu Norðurlands vestra, Blönduósi dags. 1. október 1992 og 22. október 1992.

Félagsmálaráð er ósátt við hvernig staðið var að vistun drengsins í áðurnefndan skóla, en úr því sem komið er teljum við óráðlegt að frekari röskun verði á högum drengsins í vetur. Greiðslan verði send til hjónanna . . . og . . ., [Y] sýslu.

Fleira ekki gert, fundið slitið.“

Í skýringum félagsmálaráðs kemur fram, að það telur afgreiðslu sína á málinu hafa verið „í samræmi við ákvæði VI kafla laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. 11. gr. þeirra sömu laga“. Þá kemur fram, að tekið hafi verið tillit til skyldna sveitarfélagsins samkvæmt fræðslulögum. Þá er á það bent, að B hafi þurft á sérfræðihjálpi að halda og á þeim grundvelli hafi ákvörðun fræðslustjóra verið tekin um að tryggja B skólavist í Y-skóla. Í svörum félagsmálaráðs X kemur skýrt fram, að félagsmálaráð hafði ekki haft umrætt mál til formlegrar meðferðar sem barnaverndarmál.

Úrskurður úrskurðarnefndar félagsþjónustu frá 23. júní 1993 verður vart skilinn öðru-

vísi en svo, að félagsmálaráði hafi borið að fjalla formlega um málið á grundvelli laga um vernd barna og ungmenna og af þeim sökum sé ekki „viðurkenndur málskotsréttur vegna þeirra ákvarðana félagsmálaráðs X“, sem kæra A laut að, eins og segir í úrskurði úrskurðarnefndar félagsþjónustu. Ég skil rökstuðning nefndarinnar svo, að talið hafi verið, að ekki hafi verið heimilt að taka umrædda ákvörðun um fjárframlag vegna vistunarkostnaðar B á grundvelli VI. kafla laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, og af þeirri ástæðu hafi ákvörðunin ekki verið kæraneleg til úrskurðarnefndar félagsþjónustu.

Verður þá að taka til nánari athugunar, hvort félagsmálaráði X hafi verið heimilt að taka umrædda ákvörðun á grundvelli laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Í greinargerð, sem fylgdi frumvarpi því, er varð að lögum nr. 40/1991, kemur fram, að lögin séu í eðli sínu „rammalög“ og að eitt af höfuðatriðum laganna sé „að veita svigrúm til mats miðað við staðbundnar aðstæður á hverjum stað [en það]. . . samrýmist sjónarmiðinu um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga“. (Alþt. 1990, A-deild, bls. 3170.) Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 16. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, skulu sveitarfélög ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Með auglýsingu nr. 7/1991, um Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga, var Evrópusáttmáli um sjálfsstjórn sveitarfélaga, sem gerður var í Strassborg 15. október 1985, staðfestur af hálfu Íslands. Í 2. gr. sáttmálans kemur fram, að meginreglan um sjálfsstjórn sveitarfélaga skuli viðurkennd í landslögum og í stjórnarskrá, ef unnt er. 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 er byggð á framangreindum lagasjónarmiðum.

Sú stefna, sem mörkuð var með lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, var að færa framkvæmd félagsþjónustu í hverju sveitarfélagi undir valdsvið einnar nefndar, félagsmálanefndar eða félagsmálaráðs, en með því skapaðist nauðsynleg heildarsýn yfir það hvers eðlis félagslegar þarfir væru og á hvern hátt væri best komið til móts við þær. Þá segir svo í greinargerð, sem fylgdi frumvarpi því, er varð að lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga:

„Heildarsýnin setur einnig svipmót sitt á það hvernig rétt sé að skipuleggja félagsþjónustuna, ekki sem einangraða þjónustu, heldur sem þjónustu þar sem lögð verði rík áhersla á samvinnu við aðra, svo sem skóla . . .“ (Alþt. 1990, A-deild, bls. 3176.)

Í samræmi við þessa löggjafarstefnu er svo mælt fyrir í 5. tölul. 11. gr., að hlutverk félagsmálanefnda sé að vinna með öðrum opinberum aðilum. Í 2. tölul. 11. gr. kemur fram, að það sé einnig hlutverk félagsmálanefndar að leitast við að tryggja að félagsleg þjónusta verði sem mest í samræmi við þarfir íbúa. Þetta tengist náíð þeirri ákvörðun löggjafans að setja rammalög um efnið. Í greinargerð, sem fylgdi frumvarpi því, er varð að lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, segir svo um þetta atriði:

„Það sem mælir frekast með rammalöggjöf er að hún veitir sveitarfélögum ákveðið frelsi og sjálfræði um val á leiðum og til að ná settum markmiðum. Jafnframt verður félagsþjónustan ekki rígbundin í venjum og vinnuaðferðum. Skapast þá meiri möguleikar til að taka mið af staðbundnum sjónarmiðum og sveigjanleiki verður meiri í félagsþjónustunni.“ (Alþt. 1990, A-deild, bls. 3173.)

Þá segir á öðrum stað:

„Sá réttur, sem íbúum sveitarfélaga er tryggður samkvæmt frumvarpinu, er almenns eðlis í samræmi við skyldur þær sem lagt er til í frumvarpinu að sveitarfélögin

beri. Útfærsla réttarins í einstökum tilfellum hvílir á herðum hvers sveitarfélags miðað við aðstæður hvers umsækjanda fyrir sig . . .

Þótt ekki sé mögulegt, miðað við núverandi aðstæður, að skilgreina rétt fólks til félagsþjónustu með nákvæmum hætti, er ljóst að frumvarpinu er ætlað að tryggja rétt fólks til þjónustu og aðstoðar . . .“ (Alþt. 1990, A-deild, bls. 3176–3177.)

Að framansögðu athuguðu er ljóst, að lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, byggja á því, að félagsmálanefndir hafi náði samstarfi við önnur stjórnvöld við úrlausn starfa sinna og að þær hafi umtalsvert svigrúm við val á úrræðum, sem talin eru henta aðstæðum hverju sinni.

Í máli þessu hafði félagsmálanefnd samráð við fræðslustjóra um lausn á vanda B. Fram kemur að félagsmálaráð hafi ekki að öllu leyti verið sátt við það, hvenær það var kallað til samstarfs í málinu. Sem lið í lausn á vanda B tók félagsmálaráð X engu að síður ákvörðun um að veita fjárhagsaðstoð vegna vistunar hans á tilteknu sveitaheimili. Með vísan til ákvæða laga nr. 40/1991 og ummæla í lögskýringargögnum um hlutverk félagsmálaráðs svo og um þau úrræði, sem því er heimilt að grípa til að lögum, verður ekki séð að félagsmálaráð X hafi farið út fyrir valdmörk sín samkvæmt lögum nr. 40/1991, er það tók umrædda ákvörðun á fundi sínum hinn 10. nóvember 1992. Í þessu sambandi skal áréttað, að enda þótt fallast megi á það, að úrræði félagsmálaráðs skv. VIII. kafla laga nr. 40/1991 skuli beinast að börnum og ungmennum almennt í samfélaginu en ekki að einstöku barni, sbr. ummæli í athugasemdum við 31. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 40/1991 (Alþt. 1990, A-deild, bls. 3192), þá breytir það ekki því, að ákvarðanir um fjárhagsaðstoð skv. VI. kafla laganna eru teknar með tilliti til aðstæðna í hverju máli fyrir sig, en samkvæmt skýringum félagsmálaráðs var ákvörðun tekin á þeim lagagrundvelli.

Eins og áður segir, byggir úrskurðarnefnd félagsþjónustu frávisunarúrskurð sinn á því, að félagsmálaráði hafi borið að fjalla formlega um málið á grundvelli laga um vernd barna og ungmenna, en félagsmálaráð fer á X jafnframt með störf barnaverndarnefndar.

Hvað sem líður skyldum félagsmálaráðs til afskipta af málinu á grundvelli laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, þá tel ég, að athafnir þess eða athafnaleysi á þeim lagagrundvelli hafi ekki þýðingu við túlkun á heimildum félagsmálaráðs til þess að taka ákvörðun um þennan sérstaka og afmarkaða þátt þess, þ.e.a.s. beina fjárhagsaðstoð á grundvelli laga nr. 40/1991. Eins og mál þetta er vaxið, tel ég ekki þörf á að taka til athugunar, hvort félagsmálaráði hefði verið heimilt að taka umrædda ákvörðun um fjárhagsaðstoð á grundvelli laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna. Miða verður við, að félagsmálaráð X hafi tekið margumrædda ákvörðun um fjárhagsaðstoð á grundvelli laga nr. 40/1991, og telja verður, eins og áður er getið, að með því hafi félagsmálaráð X ekki farið út fyrir valdmörk sín, samkvæmt þeim lögum. Ég tel sérstaka ástæðu til að áréttta, að fram kemur í 1. mgr. 6. gr. Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. auglýsingu nr. 7/1991, að sveitarstjórnir verði að geta ákveðið eigið stjórnkerfi til þess að aðlaga það staðbundnum þörfum og tryggja árangursríka stjórnun, að svo miklu leyti sem það brýtur ekki í bága við ákvæði laga. Að þessu athuguðu og með hliðsjón af því, hvernig mál þetta bar að, tel ég einnig, að ekki verði að því fundið, að umrædd ákvörðun skuli hafa verið tekin á grundvelli laga nr. 40/1991 af félagsmálaráði, sbr. 5. gr. laga nr. 40/1991.

Að síðustu tel ég ástæðu til að geta þess, að starfsmaður minn átti viðræður við formann barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Þar kom fram, að í þeim málum, sem barnaverndarnefnd og starfsmenn hennar rannsaki á grundvelli laga nr. 58/1992 og taki í ákvarðanir um stuðningsúrræði, þá heyri sá þáttur máls, er lýtur að ákvörðunum um fjárhagsaðstoð og önnur úrræði, sem gripið er til á grundvelli laga 40/1991, þó ávallt undir starfsmenn félagsmálastofnunar og eftir atvikum félagsmálaráð, en ekki barnaverndar-

nefnd. Það verður því heldur ekki séð, að margumrædd ákvörðun félagsmálaráðs X sé óvenjuleg í þessu ljósi.

3.

Í 58. gr. stjórnarskrár um hin sérstöku málefni Íslands frá 1874 var kveðið svo á, að rétti sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar skyldi skipað með lagabóði. Ákvæðið var tekið upp í 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Ákvæðið var efnislega óbreytt, þó að lítilsháttar breytingar væru gerðar á orðalagi þess. Með 16. gr. stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995 var orðalagi ákvæðisins breytt enn á ný. Ákvæðið hljóðaði svo í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna, sem lagt var fram á Alþingi:

„Rétti sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum með eftirliti ríkisins skal skipað með lögum.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 2073.)

Í athugasemdum í greinargerð við ákvæðið í frumvarpi því, er varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, segir meðal annars svo:

„Í þessari grein frumvarpsins er gerð tillaga um efni 78. gr. stjórnarskrárinnar þar sem er ráðgert að verði fyrir mæli um sjálfstjórn sveitarfélaga. Núgildandi regla um þetta er í 76. gr. stjórnarskrárinnar stendur utan við eiginleg mannréttindaákvæði hennar og er því í raun komið út fyrir viðfangsefnið í þessu frumvarpi að gera tillögur um breytingu á henni. Er aðeins ætlast til að reglan verði færð til og tekin upp á nýjum stað í nær óbreyttri mynd.

Til nánari skýringa skal vakin athygli á því að í 1. mgr. þessarar greinar er kveðið á um að skipa eigi með lögum rétti sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum með eftirliti ríkisins. Efnislega er þetta ákvæði í alla staði samhljóða núgildandi reglu 76. gr. stjórnarskrárinnar.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 2112.)

Stjórnarskrárnefnd lagði meðal annars fram svohljóðandi breytingartillögu við umrætt ákvæði:

„Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 3889.)

Í nefndaráli stjórnarskrárnefndar segir svo um ákvæðið:

„Rætt var um hvort orðalag greinarinnar um eftirlit ríkisins væri að öllu leyti heppilegt. Niðurstaðan var sú að þetta orðalag yrði fellt niður og væri þá löggjafans að kveða á um eftirlit ríkisins með sveitarfélögum.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 3887.)

Í framsöguræðu formanns stjórnarskrárnefndar sagði meðal annars svo:

„16. gr. er um málefni sveitarfélaga sem hefur verið í VII. kafla stjórnarskrárinnar. Þar eru gerðar nokkrar tillögur um breytingar á orðalagi til að kveða skýrar á um sjálfákvörðunarrétt sveitarfélaganna og um meðferð tekjustofna þeirra. Í brtt. segir nú:

„Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.“ Út hverfur orðalagið „með eftirliti ríkisins“. Í frv. núna stendur að rétti sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum með eftirliti ríkisins skuli skipað með lögum. Nefndarmenn telja að með þeim orðum sem nú er lagt til að standi í greininni hafi löggjafinn í

raun og veru frjálsar hendur um að ákveða með hvaða hætti hann telur eðlilegt að ríki hafi eftirlit eða umsjón með starfsemi sveitarfélaganna. Ég held að nefndarmönnum sé það öllum ljóst að slíkt eftirlit verður að vera fyrir hendi og getur verið bráðnaudsynlegt þegar um er að ræða ákveðnar aðstæður í störfum sveitarfélaga enda eru mýmörg dæmi þess úr samtímanum að ríkisvaldið hafi þurft að hafa afskipti af málefnum einstakra sveitarfélaga, t.d. þegar þau hafa verið komin í fjárhagslegt óefni eða annars konar ógöngur. Við teljum sem sé að brtt. rúmi þetta eftir sem áður.“ (Alpt. 1994, B-deild, dalk. 5305.)

Við umræður um frumvarp til stjórnskipunarlaganna á vorþingi sagði formaður stjórnarskrárnefndar, sem jafnframt var flutningsmaður frumvarpsins, meðal annars svo um ákvæðið:

„Síðasta efnisákvæðið í frv. sem er 16. gr. er nokkuð eðlisólíkt mannréttindaákvæðum kaflans þar sem það fjallar um réttindi sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Við meðferð frv. var fellt út fyrra orðalag 1. mgr. ákvæðisins sem vísaði til eftirlits ríkisins með málefnum sveitarfélaga og þótti heppilegra að láta slíkt ráðast af almenntri löggjöf á þessum vettvangi.“ (Alpt. 1995, B-deild, dalk. 141.)

Ekki er að finna önnur ummæli í lögskýringargögnum, sem varpað geta ljósi á túlkun, ástæður eða markmið þessarar breytingar á stjórnarskránni.

Samkvæmt framangreindum lögskýringargögnum virðist ætlunin hafa verið að rýmka heimildir löggjafans til þess að mæla fyrir um, með hvaða hætti ríkið hefði eftirlit með starfsemi sveitarfélaga, án þess þó að þar komi fram rök fyrir því, að eldra ákvæði stjórnarskrárinnar hafi sett heimildum almenna löggjafans of þröngar skorður í því efni. Við túlkun á 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 virðist hafa verið litið svo á, að það félli í hlut löggjafans að mæla fyrir um, *hvernig* eftirliti ríkisins með sveitarfélögum skyldi hagað. Með tilliti til framangreindra lögskýringargagna verður vart séð, að um efnisbreytingu hafi verið að ræða að þessu leyti.

Að gildandi lögum fer eftirlit með sveitarfélögum í höfuðatriðum fram annars vegar með beinu eftirliti og hins vegar með endurskoðun stjórnvaldsákvæðanna í tilefni af stjórnsýslukæru. Önnur úrræði við eftirlit eru einnig í lögum, t.d. þegar gerður er áskilnaður um staðfestingu ráðuneyta á vissum stjórnvaldsákvörðunum og stjórnvaldsfyrirmælum.

Félagsmálaráðuneytið hefur almennt eftirlit með því, að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum lögum samkvæmt, sbr. 118. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Á sumum sviðum er einnig lögmælt sérstakt eftirlit annarra ráðuneyta og stofnana með tilteknum málaflokkum.

Að því er snertir aftur á móti stjórnsýslukæru, þá er almenn kærheimild til félagsmálaráðuneytisins að því er varðar ýmis vafaatriði, sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna, sbr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Í sérlögum er einnig að finna sérstakar kærheimildir til annarra ráðuneyta og stjórnvalda.

Eins og nánar greinir í kafla V.2 hér að framan, var ákvörðun félagsmálaráðs um fjárhagsaðstoðina tekin á grundvelli laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Samkvæmt 4. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, með síðari breytingum, fer félagsmálaráðuneytið með mál, er varða stjórn sveitarfélaga þ.m.t. framfærslu. Í lögum nr. 40/1991 er þó ekki gert ráð fyrir því að ákvarðanir skv. lögum nr. 40/1991 verði kærðar til félagsmálaráðuneytisins. Í athugasemdum í greinargerð við 68. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 40/1991, er ástæða þess tilgreind á svohljóðandi hátt:

„Með það í huga hve félagsmálaráðuneyti er ætlað veigamikilið hlutverk við framkvæmd laganna þykir ekki rétt að ráðuneytið sé einnig úrskurðaraðili við málskot. Er hér einkum höfð í huga sú áhersla sem í frumvarpinu er lögð á leiðbeiningarhlutverk ráðuneytis og virkt eftirlit með framkvæmd félagsþjónustunnar sem ekki er fyrir hendi nú. Ráðuneytið kemur því til með, verði frumvarp þetta að lögum, að hafa það mikil afskipti af málaflokknum að það samræmist ekki grundvallarreglum um réttaröryggi að sá aðili fari einnig með úrskurðarvald við málskot.“ (Alpt. 1990, A-deild, bls. 3201.)

Samkvæmt 65. gr. laga nr. 40/1991 er hægt að kæra ákvörðun félagsmálaráðs til úrskurðarnefndar félagsþjónustu. 1. másl. 1. mgr. 65. gr. laga nr. 40/1991 hljóðar svo:

„Málsaðili getur skotið ákvörðun félagsmálanefndar til úrskurðarnefndar félagsþjónustu, sbr. 66. gr.“

Í 66. gr. er nánar fjallað um, á hvaða grundvelli endurskoðun skuli fara fram, og hljóðar greinin svo:

„Úrskurðarnefnd félagsþjónustu fjallar um eftirtalin atriði:

1. Málsmeðferð, sbr. XVI. kafla.
2. Rétt til aðstoðar, sbr. IV. kafla.
3. Hvort samþykkt þjónusta og upphæð fjárhagsaðstoðar er í samræmi við reglur viðkomandi sveitarstjórnar.“

Í athugasemdum í greinargerð við 69. gr. frumvarps þess, er varð að 66. gr. laga nr. 40/1991, segir m.a. svo um grein þessa:

„Eðli máls samkvæmt verður ekki öllum atriðum, er varða þjónustu og aðstoð skotið til úrskurðarnefndar félagsþjónustu.

Með hliðsjón af framangreindu er lagt til að eftirfarandi atriðum verði skotið til úrskurðarnefndar félagsþjónustu.

1. Öllum atriðum er lúta að málsmeðferð, sbr. XVII. kafla frumvarps. Mikilvægt er að sá sem á hlut að máli geti ávallt fengið endurmetið hvort rétt hafi verið staðið að ákvörðun og ætti þar einnig að vera um aðhald að ræða fyrir þá sem vinna að félagsþjónustunni og ýta undir vönduð vinnubrögð.
2. Öllum atriðum er varða rétt til þjónustu og aðstoðar skv. IV. kafla. Hér er annars vegar átt við að úrskurðarnefnd félagsþjónustu geti skorið úr um það hvort viðkomandi eigi rétt á aðstoð og/eða þjónustu og hins vegar í hvaða sveitarfélagi sá réttur sé.

Í þessu felst hins vegar ekki að ráðið geti skorið úr um að málsaðili skuli fá tiltekna aðstoð eða þjónustu, sbr. það sem hér fer á eftir.

3. Hvort samþykkt þjónusta og upphæð fjárhagsaðstoðar er í samræmi við staðbundnar reglur í hverju sveitarfélagi fyrir sig.“ (Alpt. 1990, A-deild, bls. 3202.)

Framangreind umfjöllun í lögskýringargögnum um 66. gr. laga nr. 40/1991 er með þeim annmarka, að ekki er gerður nægjanlega glöggur greinarmunur á annars vegar *kæruheimild* til úrskurðarnefndar og hins vegar á *hvaða grundvelli endurskoðun* úrskurðarnefndar félagsþjónustu skuli fara fram, en á þessu tvennu er eðlismunur. Verður hér fyrst vikið að kæruheimild til úrskurðarnefndar.

Eins og hér að framan greinir, var á því byggt við setningu laga nr. 40/1991, um fé-

lagsþjónustu sveitarfélaga, að ekki væri heimilt að kæra ákvarðanir félagsmálaráðs eða félagsmálanefndar skv. lögnum til félagsmálaráðuneytisins, heldur einungis til úrskurðarnefndar félagsþjónustu. Ef ákvarðanir skv. þeim lögum verða ekki kærðar til úrskurðarnefndar félagsþjónustu skv. túlkun nefndarinnar, er vandséð að þær verði bornar undir önnur stjórnvöld til endurskoðunar.

Við skýringu lagaákvæða, sem mæla fyrir um kærueimild, ber að hafa í huga, að úr-ræði þau, sem almenningi standa til boða við að fá ákvarðanir stjórnvalda endurskoðaðar, eru almennt grundvölluð á sjónarmiðum um aukið réttaröryggi og réttarvernd borgaranna og ýmsu hagræði af slíkri málsmeðferð. Af þessum sökum ber almennt að skýra þröngt allar takmarkanir á stjórnýslukæru.

Í athugasemdum í greinargerð er fylgdi frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 40/1991, segir meðal annars svo:

„Að vel athuguðu máli varð niðurstaðan sú að rammalöggjöf henti vel þegar um er að ræða löggjöf um félagslega þjónustu sveitarfélaga . . .

Eftirtalin atriði verða að teljast forsenda fyrir rammalöggjöf:

2. Eftirlitshlutverk ráðuneytis sé tryggt, vandað verði til leiðbeininga af þess hálfu og málskotsréttur tryggður.“ (Alþt. 1990, A-deild, bls. 3173.)

Þá er á öðrum stað vikið nánar að réttaröryggi málsaðila í greinargerðinni og segir þar meðal annars svo:

„Til þess að fólk njóti réttaröryggis við framkvæmd félagsþjónustu á ákvörðunum um aðstoð eða þjónustu þarf að tryggja vandaða málsmeðferð frá upphafi . . . og að möguleiki sé til málskots til óháðs aðila.“ (Alþt. 1990, A-deild, bls. 3179–3180.)

Loks er í greinargerðinni vikið nánar að málskotsrétti og segir þar svo:

„Einn þáttur í ábyrgð ríkisins á félagsþjónustu sveitarfélaga felst í því að fólki sé veittur réttur til að skjóta málum sínum til aðila á vegum ríkisins.

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að gangur mála verði með þeim hætti að meðferð máls hefjist hjá starfsmanni eða félagsmálanefnd. Ákvörðunum starfsmanna megi ávallt vísa til félagsmálanefndar sem ber ábyrgð á framkvæmd félagsþjónustunnar í sveitarfélaginu. Sá sem ekki vill una ákvörðun félagsmálanefndar geti síðan skotið ákvörðun hennar til sérstaks úrskurðaraðila, úrskurðarnefndar félagsþjónustu, og er þar um hið eiginlega málskot að ræða.

Hafi undirnefnd félagsmálanefndar verið falið ákvörðunarvald verður ákvörðun hennar skotið beint til úrskurðarnefndar félagsþjónustu, enda vinnur undirnefnd í umboði félagsmálanefndar.

Málskot til óháðs aðila á vegum ríkisins er ein forsenda þess að rammalög um félagsþjónustu sveitarfélaga veiti nægjanlega réttarvernd og vísast um þetta atriði til umfjöllunar um rammalög hér að framan.

Um nánari rök fyrir því að komið verði á fót sérstökum úrskurðaraðila vísast til athugasemda við 68. gr.“ (Alþt. 1990, A-deild, bls. 3180.)

Af lögskýringargögnum er ljóst, að lítið hefur verið svo á, að kærueimild til úrskurðarnefndar félagsþjónustu væri mikilsverður þáttur í því að tryggja betur réttaröryggi á þessu sviði og í raun ein af forsendum þess, að um þennan málaflokk yrði sett rammalöggjöf. Hvorki í lögum nr. 40/1991 né lögskýringargögnum kemur neitt skýrlega fram, sem

réttlætt geti þrengjandi skýringu á kærueimild til úrskurðarnefndar félagsþjónustu. Framangreind ummæli í lögskýringargögnum benda í gagnstæða átt.

Við skýringu á kærueimildum ber meðal annars að líta til þeirra skuldbindinga, sem íslenska ríkið hefur gengist undir að þjóðarétti, enda ber að túlka lög í samræmi við þjóðarétt. Samkvæmt auglýsingu nr. 3/1976 er Ísland aðili að Félagsmálasáttmála Evrópu. Aðild Íslands að sáttmálanum tók gildi 14. febrúar 1976, sbr. fyrrnefnda auglýsingu. Í 13. gr. sáttmálans er meðal annars fjallað um félagslega aðstoð og læknishjálpar. Í athugasemdum í greinargerð við 68. gr. frumvarps þess, er varð að 65. gr. laga nr. 40/1991, segir m.a. svo um skýringu á kærueimild laganna:

„Í þessu sambandi skal bent á að Evrópuráðið hefur gert alvarlegar athugasemdir við framkvæmd Íslands á ákvæðum 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu sem var fullgiltur 15. janúar 1976. Í greininni er fjallað um rétt til félagslegrar aðstoðar og læknishjálpar. Í athugasemdum Evrópuráðsins er vakin á því athygli að í íslenskum lögum skorti ákvæði sem heimili áfrýjun á ákvörðun um félagslega aðstoð til æðra stjórnvalds. Framkvæmd Íslands á þessu ákvæði sé ekki í samræmi við sáttmálann fyrr en slík heimild hafi verið lögfest.“ (Alþt. 1990, A-deild, bls. 3201.)

Ég tel því, að samkvæmt ummælum í lögskýringargögnum, almennum skýringarviðhorfum um kærueimildir og með tilliti til þjóðréttarlegra skuldbindinga íslenska ríkisins skv. Félagsmálasáttmála Evrópu þá verði kærueimild til úrskurðarnefndar félagsþjónustu ekki túlkuð þrengjandi lögskýringu.

Að því er snertir það mál, sem hér er til úrlausnar, þá fól hin kærða ákvörðun félagsmálaráðs X í sér fjárhagsaðstoð vegna vistunarkostnaðar og verður að miða við, að hún hafi verið tekin á grundvelli VI. kafla laga 40/1991. Með hliðsjón af framangreindum skýringarsjónarmiðum tel ég, að heimilt hafi verið að kæra umrædda ákvörðun til úrskurðarnefndar félagsþjónustu.

Að því er snertir þann grundvöll, sem endurskoðun ákvörðunar fer fram á, þá gilda oft aðrar reglur um, hvaða þætti ákvörðunar sveitarstjórnar og annarra stjórnvalda sveitarfélaga heimilt er að endurskoða í tilefni af stjórnslukæru. Komi ekki annað fram í lögum eða verði það ekki ráðið af lögum með lögskýringu, er iðulega einungis um að ræða endurskoðun á lögmæti ákvörðunar og er þá ekki heimilt að haggja við þeim þáttum ákvörðunar, sem komnir eru undir frjálsu mati sveitarstjórnar í samræmi við meginregluna um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 8. gr. auglýsingar nr. 7/1991, um Evrópu-sáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Að svo stöddu tel ég ekki tilefni til þess að fjalla nánar um, á hvaða grundvelli endurskoðun á ákvörðun um fjárhagsaðstoð vegna vistunarkostnaðar B getur farið fram lögum samkvæmt, þar sem úrskurðarnefnd félagsþjónustu hefur ekki sjálf tekið afstöðu til þess.“

„VI. Niðurstaða.

Hinn 2. október 1993 bar A fram kvörtun. Eins og nánar greinir hér að framan, ákvað ég með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að fjalla í máli þessu eingöngu um einn þátt í kvörtun hennar, þ.e.a.s. hvort úrskurðarnefnd félagsþjónustu hefði verið heimilt lögum samkvæmt að vísa frá kæru A yfir þeirri ákvörðun félagsmálaráðs X, að greiða einungis þrefalt meðalmeðlag vegna kostnaðar af vistun B á tilgreindu sveitaheimili.

Það er niðurstaða mín, að félagsmálaráð X hafi tekið umrædda ákvörðun á grundvelli VI. kafla laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Með vísan til ákvæða laga nr. 40/1991 svo og ummæla í lögskýringargögnum um hlutverk félagsmálaráðs og um þau úr-

ræði, sem því er heimilt að grípa til að lögum, skal í þessu sambandi áréttað, að ekki verður séð, að félagsmálaráð X hafi með ákvörðun sinni farið út fyrir valdmörk sín samkvæmt lögum nr. 40/1991.

Þá er það niðurstaða mín, að samkvæmt ummælum í lögskýringargögnum, og almennum skýringarviðhorfum um kæruehimildir svo og með tilliti til þjóðréttarlegra skuldbindinga íslenska ríkisins skv. Félagsmálasáttmála Evrópu, þá verði kæruehimild til úrskurðarnefndar félagsþjónustu ekki túlkuð þrengjandi lögskýringu. Í þessu ljósi tel ég, að heimilt hafi verið að kæra umrædda ákvörðun félagsmálaráðs X til úrskurðarnefndar félagsþjónustu, sem tekin var á grundvelli VI. kafla laga nr. 40/1991. Af þessum sökum tel ég, að úrskurðarnefnd félagsþjónustu hafi verið óheimilt að lögum að vísa frá kæru á fyrrnefndri ákvörðun félagsmálaráðs X.

Að framansögðu athuguðu eru það tilmæli mín til úrskurðarnefndar félagsþjónustu, að hún taki málið til nýrrar meðferðar, komi fram ósk um það frá A.“

VII.

Hinn 23. febrúar 1996 ritaði ég úrskurðarnefnd félagsþjónustu bréf, og óskaði eftir upplýsingum um, hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Í svari nefndarinnar frá 29. febrúar 1996 kom fram að A hefði ekki leitað til nefndarinnar á ný.

22.3.

Hæfi fulltrúa í sveitarstjórn til þess að svara fyrirspurn fyrir hönd sveitarstjórnar. Beiting lagaákvæða um sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna.

(Mál nr. 1552/1995)

A kvartaði yfir afgreiðslu bæjarstjórnar X, svo og afgreiðslu félagsmálaráðuneytisins á máli, er snerti fyrirspurn um akstur á vegum sveitarfélagsins og óskir hans um hlutdeild í þeim akstri. A hafði beint fyrirspurnum til X er lutu að óskum hans um, að mega stunda bifreiðaakstur fyrir bæjarfélagið og hvort ekki væri réttara, að fyrirtæki eða stofnanir X leituðu fyrst til íbúa sveitarfélagsins ef óskað væri eftir hópferðapjónustu. Erindi A var sent til almenningsvagnanefndar bæjarins, þar sem bæjarfulltrúinn S sat, en hann var jafnframt framkvæmdastjóri sérleyfisbifreiðastöðvar í eigu sveitarfélagsins. Í bréfi til A greindi umboðsmaður frá því að hann myndi eingöngu fjalla um þann þátt í kvörtun hans er laut að hæfi S til þess að taka þátt í að svara fyrirspurn hans fyrir hönd bæjaryfirvalda X. Í bréfi sínu til A reifaði umboðsmaður ákvæði 45. gr. og 5. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, er fjölluðu um sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna. Tók umboðsmaður fram, að við túlkun 45. gr. sveitarstjórnarlaga bæri að líta til þeirrar óskráðu meginreglu stjórnsýsluréttar, sem ákvæðið væri meðal annars byggt á, að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls, þegar hann er sjálfur í svo nánnum tengslum við málið eða aðila þess, að almennt megi ætla að afstaða hans mótist að einhverju leyti af því. Með hliðsjón af meginreglunni væri ljóst, að mjög nán tengsl við aðila, sem mál varðar, gætu valdið vanhæfi samkvæmt nefndu ákvæði, þótt ekki væri um venslamenn að ræða. Þá tók umboðsmaður fram, að einnig bæri að skýra umrædd ákvæði 45. gr. með hliðsjón af ákvæðum II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Teldist starfsmaður ekki vanhæfur skv. stjórnsýslulögum, mætti almennt ganga út frá því, að starfsmaður væri það ekki heldur við sömu aðstæður skv. 45. gr. sveitarstjórnarlaga. Það var skoðun umboðsmanns, að 5. tölulið 3. gr. stjórnsýslulaga yrði ekki beitt um tilvik S, þar sem ekki yrði séð, að niðurstaða málsins hefði snert hann verulega persónulega og að fyrirtækið Y, sem var að öllu

leyti í eigu X, gæti ekki talist vera í einkaeign í skilningi ákvæðisins. Að því er snerti vanhæfi S á grundvelli 6. töluliðar 3. gr. stjórnsýslulaga bæri að líta til þess, hversu verulegra hagsmuna Y hafði að gæta við úrlausn málsins og hvers eðlis þeir hagsmunir væru. Afgreiðsla málsins í bæjarstjórn hefði ekki verið liður í afgreiðslu máls, þar sem tekin hefði verið stjórnvaldsákvörðun eða ákvörðun um, hvort gengið skyldi til samninga við einn frekar en annan um tiltekin og afmörkuð verkefni. Fyrirspurn A hefði verið mjög almenns eðlis. Yrði ekki séð, að svör almenningsvagnanefndar X og bæjarstjórnar X við fyrirspurn A, hefðu snert slíka hagsmuni X að framkvæmdastjóri fyrirtækisins, S, hefði verið vanhæfur samkvæmt 45. gr. sveitarstjórnarlaga, til að taka þátt í að svara erindi A fyrir hönd bæjaryfirvalda X. Varð það niðurstaða umboðsmanns að mál það er kvörtun A laut að gæfi ekki tilefni til frekari athugunar.

Í bréfi mínu til A, dags. 17. febrúar 1994, sagði meðal annars:

„I.

Ég vísa til kvörtunar þeirrar, sem þér hafið borið fram og samtals, sem þér áttuð við starfsmann minn 3. október s.l. Kvörtun yðar lýtur að afgreiðslu bæjarstjórnar X . . . , svo og afgreiðslu félagsmálaráðuneytisins á máli, er snertir fyrirspurn um akstur á vegum sveitarfélagsins og óskir yðar um hlutdeild í þeim akstri.

II.

Hinn 24. nóvember 1994 beinduð þér fyrirspurn til bæjarráðs X. Bókaði bæjarstjórnarmaður fyrirspurn yðar á svohljóðandi hátt:

„[A] f.h. [V] óskaði eftir svörum frá bæjarráði um hvort bæjarfélagið hafi ekki not fyrir þá þjónustu sem fyrirtækið bjóði.

Í öðru lagi, hvort það sé ekki eðlileg vinnubrögð að ef fyrirtæki eða stofnanir bæjarins vanti hópferðaþjónustu, þá verði fyrst leitað til heimamanna. Þá óskaði [A] f.h. [V] eftir því að fá vinnu t.d. sem undirverktaki hjá [Y] á álagstímum.“

Samkvæmt gögnum þeim, er fylgdu kvörtun yðar, mun bæjarráð X hafa sent erindi yðar almenningsvagnanefnd sveitarfélagsins í því skyni að nefndin svaraði því. Í ódagsettu svari nefndarinnar segir:

„Varðandi fyrri fyrirspurn þá er eðlilegt að stofnanir bæjarins leiti til fyrirtækis í eigu bæjarsjóðs, [Y] í þessum tilfellum sem veitir sömu þjónustu og [A]. Standi þannig á að [Y] geti ekki annað þeirri þjónustu sem beðið er um er sjálfsagt að leita til heimamanna eins og gert hefur verið. Þó skal bent á að [Y] er . . . eignaraðili að BSÍ og hefur bæði skyldur og réttindi.

Hvað varðar beiðni [A] um vinnu sem undirverktaki á álagstímum er því til að svara að vegna samdráttar í verkefnum hefur [Y] fækkað bifreiðum úr 20 í 13 og starfsmönnum í samræmi við það. Þrátt fyrir það er ekki um að ræða þá álagstíma sem áður voru og því ekki forsendur til að verða við þessu erindi.“

Í bréfi X frá 4. janúar 1995 kemur fram, að bæjarráð hafði sent yður svar almenningsvagnanefndar og að bæjarstjórn X hafi á fundi sínum 3. janúar 1995 staðfest afgreiðslu bæjarráðs á málinu. Afgreiðslu bæjarstjórnarinnar báruð þér undir félagsmálaráðuneytið með bréfi, dags. 4. apríl 1995. Teljið þér, að málið hafi ekki hlotið faglega umfjöllun, þar sem bæjarfulltrúinn og bæjarráðsmaðurinn S hafi tekið þátt í afgreiðslu þess, en hann sé jafnframt framkvæmdastjóri Y og sitji fundi almenningsvagnanefndar.

III.

Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins 31. maí 1995 er yður bent á, að sá þáttur málsins, er varði hugsanleg brot bæjaryfirvalda í X á samkeppnislögum, við meðferð mála, sem snerta V sf., verði borinn undir yfirvöld samkeppnismála, sbr. 1. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 5. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Eins og mál þetta er vaxið, geri ég ekki athugasemdir við þessa niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins. Er því ekki tilefni til þess að ég fjalli frekar um þennan þátt málsins.

IV.

Að því er snertir afgreiðslu félagsmálaráðuneytisins á kæru yðar út af hæfi S við afgreiðslu á framangreindu erindi yðar í bæjarstjórn og bæjarráði X, vísar ráðuneytið til bréfs síns frá 8. ágúst 1994, þar sem fjallað sé um almennt hæfi S til setu í bæjarstjórn hins sameinaða sveitarfélags. Í bréfinu segir:

„Ráðuneytið telur að starf yðar sem framkvæmdastjóri [Y] ekki ósamrýmanlegt setu yðar í bæjarstjórn hins sameinaða sveitarfélags. Hins vegar er rétt að leggja sérstaka áherslu á að gætt verði ákvæða 45. gr. sveitarstjórnarlaga, þannig að þegar til umfjöllunar eru í bæjarstjórninni einstök mál sem varða yður eða fyrirtækið sérstaklega, getið þér orðið vanhæfur til að fara með og afgreiða það mál í bæjarstjórninni.“

Í bréfi ráðuneytisins frá 31. maí 1995 segir síðan:

„Samkvæmt umsögn bæjarstjórnar [X] um erindi yðar, er [S] ekki kjörinn fulltrúi í almenningsvagnanefnd, heldur situr hann fundi nefndarinnar sem framkvæmdastjóri [Y] og hefur þar málfrelsi og tillögurétt. Hann tekur því ekki þátt í afgreiðslu mála hjá nefndinni. Undirritun hans á fundargerð staðfestir einungis veru hans á fundinum og að fundargerðin sé rétt færð, en ekki afstöðu hans til einstakra mála.“

Í umsögn bæjarstjórnarinnar kemur enn fremur fram að hann hafi sem bæjarstjórnarmaður greitt atkvæði með fundargerðum almenningsvagnanefndar. Ráðuneytið telur að það fyrirkomulag brjóti ekki í bága við sveitarstjórnarlög, enda sé þar ekki um að ræða afgreiðslu á málum sem varða hann svo sérstaklega „að almennt má ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af“, sbr. 1. mgr. 45. gr. sveitarstjórnarlaga.“

V.

Í máli þessu verður ekki tekið til athugunar, hvort X sé heimilt að lögum að reka Y, með tilliti til starfsemi fyrirtækisins, sbr. 3. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 og þeirra grunnsjónarmiða, sem það ákvæði byggist á. Þar sem mál þetta hefur ekki verið borið undir yfirvöld samkeppnismála, eru heldur ekki skilyrði til þess að ég taki til athugunar, hvort ákvarðanir X um viðskipti við Y séu í ósamræmi við ákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993. Ég tel hins vegar tilefni til þess að fjalla um þann þátt kvörtunar yðar, er lýtur að hæfi S til þess að taka þátt í að svara fyrirspurn yðar f.h. bæjaryfirvalda X.

Samkvæmt 45. gr. og 5. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 og 2. mgr. 2. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gilda sérstakar hæfisreglur 45. gr. sveitarstjórnarlaga um sveitarstjórnarmenn og aðra þá, sem starfa við stjórnarsýslu sveitarfélaga.

1. málsl. 1. mgr. 45. gr. sveitarstjórnarlaga hljóðar svo:

„Sveitarstjórnarmanni ber að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt má ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af.“

Í athugasemdum í greinargerð við 45. gr. frumvarps þess, er varð að sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986, segir meðal annars svo:

„Hér er leitast við að orða almennar reglur um skyldu sveitarstjórnarmanna til að víkja sæti við meðferð einstaks máls. Hér er höfð hliðsjón af skoðunum fræðimanna og ákvæðum sveitarstjórnarsamþykktanna . . .“ (Alþt. 1984, A-deild, bls. 2519.)

Við túlkun þessa ákvæðis ber að líta til þeirrar óskráðu meginreglu stjórnsýsluréttar, sem ákvæðið er meðal annars byggt á, að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls, þegar hann er sjálfur í svo nánnum tengslum við málið eða aðila þess, að almennt megi ætla að afstaða hans mótist að einhverju leyti af því. Með hliðsjón af meginreglunni er því ljóst, að mjög náin tengsl við aðila, sem mál varðar, geta valdið vanhæfi skv. 45. gr. sveitarstjórnarlaga, þótt ekki sé um venslamenn að ræða.

Þá ber einnig að skýra umrætt ákvæði 45. gr. með hliðsjón af ákvæðum II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Oft virðast ákvæði II. kafla gera nokkru strangari hæfiskröfur en leiðir af ákvæðum 45. gr. sveitarstjórnarlaga. Teljist starfsmaður ekki vanhæfur skv. stjórnsýslulögum, má almennt ganga út frá því, að starfsmaður sé það ekki heldur við sömu aðstæður skv. 45. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í kvörtun yðar kemur fram, að þér teljið að erindi yðar hafi ekki fengið málefnalega meðferð vegna afskipta bæjarfulltrúans S af því. Í bréfi félagsmálaráðuneytisins frá 31. maí 1995 segir, að S sé framkvæmdastjóri Y. Hann sitji ekki sem kjörinn fulltrúi í almenningsvagnanefnd, en hafi þar málfrelsi og tillögurétt.

Ef litið er til samanburðarskýringar við II. kafla stjórnsýslulaga, kemur 5. töluliður 3. gr. laganna einkum til athugunar, en hann mælir fyrir um það, að ef mál varðar starfsmann eða nefndarmann sjálfan „verulega . . . eða fyrirtæki í einkaeigu sem hann er í fyrirsvari fyrir“, sé hann vanhæfur til meðferðar málsins.

Ekki verður ráðið af þeim gögnum, er fylgdu kvörtun yðar, að afgreiðsla málsins hafi snert S verulega persónulega. Þá kemur fram í bréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 8. ágúst 1994, að Y sé fyrirtæki, sem sé að öllu leyti í eigu X og því ekki fyrirtæki í einkaeign í skilningi ákvæðisins. Þegar af þessum ástæðum fellur umrætt tilvik ekki undir 5. tölul. 3. gr. stjórnsýslulaga.

Verður þá að taka til athugunar, hvort S geti talist vanhæfur á grundvelli 6. tölul. 3. gr. laganna. Þar segir, að starfsmaður eða nefndarmaður sé vanhæfur, „ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu“. Verður hér meðal annars að líta til þess hversu verulegra hagsmuna A hafi að gæta við úrlausn þessa máls og hvers eðlis þeir hagsmunir séu. Í því sambandi verður að líta til þess, hvert eðlis erindi yðar var. Afgreiðsla málsins í bæjarstjórn X var ekki liður í afgreiðslu máls, þar sem tekin var stjórnvaldsákvörðun eða ákvörðun um, hvort gengið skyldi til samninga við einn frekar en annan um tiltekin og afmörkuð verkefni. Í erindi yðar fólst meðal annars fyrirspurn um „hvort bæjarfélagið [hefði] ekki not fyrir þá þjónustu sem fyrirtæki“ yðar byði upp á. Þá óskuðuð þér almennt eftir því að fá verkefni hjá sveitarfélaginu, „t.d. sem undirverktaki hjá [Y] á álagstímum.“ Nærtækast virðist því að líta á erindi yðar sem almenna hvatningu til bæjaryfirvalda til samningagerðar við fyrirtæki yðar um akstur.

Samkvæmt framansögðu var fyrirspurn yðar til bæjaryfirvalda mjög almenns eðlis. Þegar af þeirri ástæðu tel ég, að ekki liggi fyrir að svör almenningsvagnanefndar, bæjarráðs og bæjarstjórnar X við fyrirspurn yðar hafi snert slíka hagsmuni Y, að framkvæmdastjóri fyrirtækisins hafi verið vanhæfur, skv. 45. gr. sveitarstjórnarlaga, til að taka þátt í að svara erindi yðar fyrir hönd bæjaryfirvalda X.

Þegar það er virt, sem hér er rakið, er það skoðun mín að ekki sé ástæða til þess að ég fjalli frekar um afgreiðslu félagsmálaráðuneytisins frá 31. maí 1995 á erindi yðar.

VI.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að mál það er kvörtun yðar lýtur að, gefi ekki tilefni til frekari athugunar af minni hálfu, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

23.0. Umhverfismál.

23.1. Aðgangur almennings að upplýsingum um umhverfismál. Lögskýring. EES-samningurinn. (Mál nr. 1293/1994)

A kvartaði yfir því að iðnaðarráðuneytið hefði synjað henni um aðgang að umsögn orkumálastjóra, sem unnin var fyrir ráðuneytið í tilefni af erindi hreppsnefndar X-hrepps. Óskaði hreppsnefndin eftir því að leyfi til Y-virkjunar til að hafa stíflu í ósi Z-vatns yrði endurskoðað, vegna landbrots við vatnið. Krafa A um aðgang að umsögn orkumálastjóra var byggð á ákvæðum laga nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál, og var umfjöllun umboðsmanns um kvörtun A einskorðuð við þann lagagrundvöll.

Iðnaðarráðuneytið hafði útbúið útdrátt úr umsögn orkumálastjóra, með þeim atriðum sem að mati ráðuneytisins töldust til umhverfismála, en hafnaði því að A ætti rétt á upplýsingum um önnur atriði er fram kæmu í umsögninni. Umboðsmaður rakti tilurð laga nr. 21/1993, sem sett voru til að lögleiða tilskipun 90/313/EBE um frjálstan aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Mælir tilskipunin fyrir um viðtækan rétt einstaklinga til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál. Af gögnum um undirbúning löggjafarinnar var ljóst að tilgangur laganna var að veita aðgang að upplýsingum um umhverfi og náttúruauðlindir, og starfsemi eða ráðstafanir sem gætu haft óæskileg áhrif á umhverfið. Þá var ljóst af undirbúningsgögnum að tilgangurinn var að veita aðgang að upplýsingum, á hvaða formi sem væri. Þar sem umsögn Orkustofnunar snerti það álitaefni hvort leyfi til að hækka yfirborð Z-vatns gæti haft skaðleg áhrif á land sem liggur að vatninu, taldi umboðsmaður að upplýsingar þessar féllu undir ákvæði 2. gr. laga nr. 21/1993, eins og hún yrði skýrð samkvæmt lögskýringargögnum og með hliðsjón af tilskipun 90/313/EBE.

Umboðsmaður benti á, að að meginstefnu til, ætti sá sem óskaði upplýsinga rétt til að fá aðgang að skjali í heild, og það þótt í skjalinu væri að finna upplýsingar um atriði sem ekki féllu undir hugtakið „umhverfismál“. Í 5. gr. laga nr. 21/1993 væri að finna undantekningarreglu, þar sem heimilt væri að takmarka aðgang að upplýsingum ef um væri að ræða persónulega hagi manna eða einkamálefni. Þar sem ekki kom fram í svörum iðnaðarráðuneytisins að takmörkun á aðgangi A að umsögn Orkustofnunar væri byggð á 5. gr. laganna, og ekki varð talið að takmörkun yrði byggð á öðrum lagaákvæðum, beindi umboðsmaður þeim tilmælum til iðnaðarráðuneytisins að taka málið til meðferðar á ný, og veita A aðgang að umsögn Orkustofnunar, nema ákvæði 5. gr. laga nr. 21/1993 stæðu því í vegi.

I.

Hinn 29. nóvember 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því, að hún hefði ekki fengið að kynna sér alla umsögn . . ., orkumálastjóra, sem hann tók saman fyrir iðnaðarráðuneytið í tilefni af kröfu hreppsnefndar X-hrepps um niðurfellingu leyfis, sem atvinnumálaráðuneytið hafði veitt Y-virkjun til að hækka yfirborð Z-vatns um hálfan metra. A byggir kröfu sína um aðgang að greinargerðinni á lögum nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál.

II.

Samkvæmt skýrslu byggingarfulltrúa X-hrepps, dags. 14. september 1993, hefur orðið talsvert landbrot nokkuð víða við Z-vatn, einkum norðan megin við vatnið. Í greinargerðinni segir m.a. svo:

„Í [P] eru nokkuð margir bústaðir byggðir niður við vatnið og sumir nokkuð nærri vatnsbakkanum. Á einum stað (bústað nr. 8) eru aðeins 3 metrar frá bústað og niður á bakka. Sprunga er í bakkanum ca. 1,0 m. inná bakkanum og hefur jarðvegur sigið nokkuð fram og undan svalaundirstöðum við bústaðinn. Eigandinn segir að þar hafi verið 13 metrar niður á bakkann (en nú aðeins 3 m), þegar hann byggði sinn bústað fyrir ca 20 árum. Fleiri bústaðir eru í nokkurri hættu vegna ágangs vatnsins.“

Vegna þessa landbrots sendi hreppsnefnd X-hrepps erindi til iðnaðarráðuneytisins hinn 23. ágúst 1993 og óskaði eftir því, að það endurskoðaði leyfi til handa Y-virkjun til að hafa stíflu í ósi Z-vatns og nota vatnið sem miðlunarlón. Í bréfi hreppsnefndar segir meðal annars:

„Umrætt leyfi var gefið út af Atvinnuáráðuneytinu 18. september 1957 og var það skilyrði að ekki yrðu verulegar landskemmdir vegna leyfðrar hækkunar. Þar sem nú hafa orðið verulegar landskemmdir við vatnið og jafnframt aðrar forsendur til raforkuframleiðslu – mikil umframorka í landinu sem engir notendur eru að, og umhverfisvernd á nú fleiri málsvara en fyrir 50 árum, þá teljum við það nær forsendur til að fara fram á endurskoðun. Einnig má geta þess, að bæði í [Z-vatni] og í [Y-á] var mjög mikil silungsvæði áður en til vatnsmiðlunarinnar kom, en nú er varla talandi um veiði. Vonast eftir góðum undirtektum hjá ráðuneytinu.“

Í tilefni af erindi hreppsnefndar X-hrepps óskaði iðnaðarráðuneytið eftir umsögn Orkustofnunar með bréfi, dags. 2. september 1993. Hinn 14. febrúar 1994 barst iðnaðarráðuneytinu umsögn Orkustofnunar.

Hinn 6. október 1994 fór A fram á það við iðnaðarráðuneytið að fá aðgang að umræddri umsögn Orkustofnunar.

Iðnaðarráðuneytið svaraði erindi A með bréfi, dags. 24. nóvember 1994, og hljóðar það svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar dags. 6. október 1994 þar sem þér óskið eftir aðgangi að greinargerð [. . .] orkumálastjóra sem unnin var fyrir ráðuneytið vegna kröfu hreppsnefndar [X-hrepps] um niðurfellingu á leyfi til handa [Y-virkjunar] um 50 cm. hækkun [Z-vatns]. Beiðni yðar er sett fram á grundvelli laga nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál.

Ráðuneytið getur ekki fallist á að þér eigið rétt á aðgangi að umsögn orkumálastjóra á grundvelli nefndra laga. Bent er á að þar er fjallað um aðgang að upplýsingum en ekki að skýrslum eða gögnum. Ráðuneytið telur að líta verði svo á að aðgangur að gögnum takmarkist við þann hluta þeirra sem hefur að geyma upplýsingar um umhverfismál.

Samkvæmt bréfi yðar teljið þér umsögn orkumálastjóra fela í sér umhverfismál þar sem heimild til afturköllunar vakni ef vatnsmiðlunin valdi mjög verulegu tjóni á jörðum í [X]. Ekki verður séð að þessi ályktun fái staðist. Umsögn orkumálastjóra lýtur ekki að tjóni á jörðum í [X] nema að litlu leyti. Af hálfu Orkustofnunar hafa ekki farið fram mælingar á landbroti við bakka [Z-vatns] eða öðru tjóni sem hugsanlegt kann að vera á jörðum á því svæði. Ráðuneytið telur því að heimilt væri að hafna beiðni yðar með öllu. Hins vegar eru ýmis atriði í umsögn orkumálastjóra sem ef til vill mætti kalla umhverfismál, en jafnframt hefur hún að geyma fjöldamörg atriði sem ekki geta talist til umhverfismála. Telja verður óeðlilegt að almenningur geti átt fullan aðgang að umsögnum sem aðeins að hluta varða umhverfismál á grundvelli áður nefndra laga. Af þessum sökum hefur ráðuneytið útbúið útdrátt úr umsögn orku-

málastjóra, sem fylgir með bréfi þessu. Er þar að finna öll þau atriði sem mögulega geta talist til umhverfismála og er að finna í umsögninni. Einnig er þar að finna önnur atriði sem ástæðulaust þótti annað en að veita yður aðgang að.

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.“

III.

Hinn 16. desember 1994 ritaði ég iðnaðarráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Þá óskaði ég þess sérstaklega, að gerð yrði grein fyrir því, á grundvelli hvaða lagaheimildar aðgangur A að umræddri umsögn hefði verið takmarkaður.

Svör iðnaðarráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 13. janúar 1995, og segir þar meðal annars:

„Að því er varðar kvörtun [A] telur ráðuneytið hana ekki á rökum reista. Áður hefur verið sett fram það álit ráðuneytisins að skýra beri orðið upplýsingar í lögum nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál á þann hátt að það taki til upplýsinga um umhverfismál en veiti ekki óheftan aðgang að gögnum sem að einhverju leyti kunna að fela í sér upplýsingar um umhverfismál. Telja verður þessa skýringu eðlilega. Ef ætlun löggjafans hefði verið sú að veita aðgang að gögnum allra mála sem að einhverju leyti snúa að umhverfismálum hefði löggjafanum verið í lófa lagið að nota orðið gögn eða skýrslur eða annað sambærilegt til að setja fram þá fyrirætlan. Þetta var ekki gert heldur lögin takmörkuð við upplýsingar. Skýring sú sem ráðuneytið heldur fram byggist þannig á orðum laganna sjálfra, en litlar skýringar er að finna í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laganna um hvernig beri að skýra þau að þessu leyti. Samkvæmt viðteknum lögskýringarreglum ber að skýra lög eftir orðum lagatexta ef lögskýringargögn gefa ekki tilefni til að ætla að vilji löggjafans hafi staðið til annars. Hér er því á ferðinni það sem kallað hefur verið almenn lögskýring en sú lögskýringarleið er fyrsta lögskýringarleiðin sem kemur til skoðunar hverju sinni. Hún felur í sér að hlíta beri orðalagi lagaákvæðis ef það er ótvírætt, nema veigamikil lagasjónarmið leiði til annars. Sú túlkun sem [A] heldur fram felur í raun í sér svokallaða rýmkandi lögskýringu, en með henni eru tilvik felld undir lagatexta sem ekki eiga þar heima samkvæmt beinum orðum laga. Þurfa þá lögskýringargögn og lögskýringarsjónarmið að hníga að því að ákvæði laga taki einnig til þessara tilvika. Telja verður einnig að rýmkandi lögskýringu verði síður beitt ef sú niðurstaða sem þannig fæst er á einhvern hátt óeðlileg.

Ljóst er að túlkun [A] leiðir til slíkrar óeðlilegrar niðurstöðu. Ákvarðanir stjórnvalda um framkvæmdir hafa yfirleitt í för með sér áhrif á umhverfi á einhvern hátt. Á grundvelli laga nr. 21/1993 á almenningur rétt á upplýsingum sem að þeim þætti snúa. Jafnvel getur verið í einstökum tilvikum að almenningur eigi aðgang að skýrslum að öllu leyti ef þær hafa verið samdar til að greina umhverfisáhrifin sérstaklega. Á hinn

bóginn verður að líta til þess að hér á landi hafa ekki verið sett almenn lög um rétt almenninga til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Réttur borgaranna til slíkra upplýsinga verður því að byggjast á sértækri réttarheimild. Segja má að gildandi íslenskum rétti byggist réttur til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum í meginatriðum á tveimur sjónarmiðum. Annars vegar er aðilum veittur aðgangur að upplýsingum er snerta þá sjálfa eða mál sem þeir eru aðilar að, sbr. t.d. 15. gr. laga nr. 37/1993 og 16. gr. laga nr. 53/1988. Hins vegar hefur löggjafinn á vissum sviðum veitt almenningi aðgang að ákveðnum upplýsingum og eru lög nr. 21/1993 dæmi um slíkt. Eðli málsins samkvæmt verður að líta svo á að í síðastgreinda tilvikinu sé réttur almenninga takmarkaður við þær tegundir upplýsinga sem lögini taka til. Þegar ofangreint er virt verður að telja að engin rök standi til þess að skýra orðið upplýsingar í lögum nr. 21/1993 rúmt og því hafnar ráðuneytið þeirri staðhæfingu að almenningur eigi aðgang að öllum gögnum sem lögð eru til grundvallar ákvörðun einungis á þeim grunni að málið snertir umhverfismál að einhverju leyti.

Sú röksemdafærsla að þar sem ákvörðunin hafi áhrif á umhverfismál eigi almenningur einnig rétt á aðgangi að þessum skýrslum sem liggja til grundvallar ákvörðuninni fær í ljósi þess sem kom fram hér að ofan ekki staðist að mati ráðuneytisins. Þetta er hins vegar kjarninn í röksemdafærslu [A]. Hún vísar til þess að afturköllun leyfis til hækkunar á vatnsborði [Z-vatns] eigi að byggjast á umhverfis sjónarmiðum, þ.e. að hækkunin valdi verulegu tjóni á jörðum í [X], og því fjalli greinargerð orkumálastjóra um umhverfismál og þess vegna sé skylt að láta hana af hendi að öllu leyti. Á þetta getur ráðuneytið með engu móti fallist. Þessu til stuðnings mætti t.d. nefna að með orðunum „valdi verulegu tjóni á jörðu“ í nefndu leyfi sé fremur verið að vísa til landbúnaðar sem stundaður var á jörðunum og fjárhagslegs tjóns sem ábúendur yrðu fyrir vegna hækkunarinnar, ekki síst í ljósi þess að leyfið var gefið út árið 1957. Ráðuneytið hefur fallist á að [A] eigi rétt á aðgangi að þeim hlutum skýrslunnar sem hafa að geyma upplýsingar um umhverfismál. Svo sem lýst er í bréfi ráðuneytisins til hennar dags. 24. nóvember 1994 var henni afhentur útdráttur úr greinargerð orkumálastjóra sem hafði að geyma þá hluta sem að mati ráðuneytisins mögulega gátu talist til umhverfismála. Slík afgreiðsla á erindi hennar er fyllilega lögmæt og nægir í því sambandi að vísa til meginreglu 2. mgr. 16. gr. laga nr. 37/1993. Jafnframt voru í nefndum úrdrætti birtar aðrar upplýsingar, umfram skyldu samkvæmt lögum nr. 21/1993.

[A] hefur því nú þegar undir höndum öll þau atriði sem mögulegt er að finna í umræddri greinargerð sem að umhverfismálum snúa. Ráðuneytið telur sig því hafa brugðist vel við málaleitan hennar og sinnt hennar beiðni umfram skyldu.

Ofanritað er svar ráðuneytisins við þeirri spurningu á grundvelli hvaða lagaheimildar aðgangur [A] að títtnefndri greinargerð orkumálastjóra var takmarkaður.“

Með bréfi, dags. 16. janúar 1995, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf iðnaðarráðuneytisins. Athugasemdir hennar bárust mér með bréfi, dags. 19. janúar 1995, en þar segir m.a. svo:

„Meginrök ráðuneytisins eru þau að skilja beri orðin „upplýsingar“ og „umhverfismál“ í lögnum nr. 21/1993 þröngt og telur ráðuneytið rúma túlkun mína leiða til „eðlilegrar niðurstöðu“. Á þetta get ég með engu móti fallist.

Ég tel að það sé fullkomlega í andstöðu við markmið og tilgang laga nr. 21/1993 að túlka þau þröngt. Ég tel þvert á móti að þau séu sett til að auðvelda almenningi að kynna sér þau gögn sem stjórnvöld leggja til grundvallar ákvörðunum sínum um framkvæmdir í umhverfinu . . .“

IV.

Í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, segir, að meginmál EES-samningsins skuli hafa lagagildi hér á landi. Í 3. gr. sömu laga kemur síðan fram, að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur, sem á honum byggja.

73. gr. EES-samningsins hljóðar svo:

- „1. Aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skulu byggjast á eftirtöldum markmiðum:
 - a. að varðveita, vernda og bæta umhverfið;
 - b. að stuðla að því að vernda heilsu manna;
 - c. að tryggja að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi.
2. Aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skulu grundvallaðar á þeim meginreglum að girt skuli fyrir umhverfisspjöll, áhersla sé lögð á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt og bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur. Kröfur um umhverfisvernd skulu vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum.“

Í 74. gr. EES-samningsins segir, að í XX. viðauka séu sérstök ákvæði um verndar-ráðstafanir, er skuli gilda samkvæmt 73. gr. Í viðauka XX er að finna tilskipun 90/313/EBE, um frjálsan aðgang að upplýsingum um umhverfismál.

Í formálsorðum tilskipunarinnar segir meðal annars:

„Nauðsynlegt er að tryggja hverjum einstaklingi eða lögaðila í gjörvöllu bandalaginu frjálsan aðgang að tiltækum upplýsingum um umhverfismál, hvort heldur á rituðu máli, í myndum, hljóðupptöku eða tölvutæku formi, sem opinber yfirvöld hafa yfir að ráða um ástand umhverfismála, þær framkvæmdir eða ráðstafanir sem hafa eða líklegt er að hafi skaðvænleg áhrif á umhverfið, og þær sem ætlað er að vernda það.“

Í sérstökum og skýrt skilgreindum tilfellum er hægt að réttlæta að beiðni um upplýsingar sem tengjast umhverfismálum sé hafnað.“

Í 2. gr. tilskipunarinnar segir:

„Í tilskipun þessari er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

a) „upplýsingar um umhverfismál“: allar upplýsingar sem fáanlegar eru á rituðu máli, í myndum, hljóðupptökum eða tölvutæku formi og varða ástand vatns, lofts, jarðvegs, dýralífs, gróðurs, lands og náttúruminja, svo og starfsemi (þ.m.t. þá sem veldur óþægindum á borð við hávaða) eða ráðstafanir sem hafa, eða líklegt er að hafi, slæm áhrif á ofantalin atriði, og um starfsemi sem fram á að fara eða ráðstafanir sem gerðar eru með það fyrir augum að vernda þau, þ.m.t. stjórnunaraðgerðir og áætlanir um stjórnun umhverfismála;“

Í samræmi við efnisreglur þessarar tilskipunar var samið frumvarp það, er varð að lögum nr. 21/1993 (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 828).

2. gr. frumvarps til laga um aðgang að upplýsingum um umhverfismál og upplýsingamiðlun hljóðaði svo, er það var lagt fram:

„Lög þessi gilda um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál sem eru á verksviði stjórnvalda.“

Með upplýsingum um umhverfismál er einkum átt við upplýsingar á rituðu máli,

á myndum, hljóðupptökum eða á tölvutæku formi og varða ástand vatns, lofts, jarðvegs, dýralífs, gróðurs, lands og náttúruminja, svo og starfsemi eða ráðstafanir sem hafa, eða líklegt er að hafi, óæskileg áhrif á ofantalin atriði.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 827.)

Í athugasemdum í greinargerð við 2. gr. frumvarpsins segir meðal annars:

„Samkvæmt 2. gr. er frumvarpinu ætlað að taka til umhverfismála í víðum skilningi, þ.e. bæði til umhverfismála sem heyra beint undir umhverfisráðuneytið, svo og til umhverfismála sem heyra undir sveitarfélög eða önnur ráðuneyti.

Í 2. mgr. er skýrt hvað átt er við með upplýsingum um umhverfismál.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 829.)

Umhverfisnefnd lagði fram breytingartillögu við 2. gr. frumvarpsins. Tillagan var samþykkt, og var svohljóðandi:

„Lög þessi gilda um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál hjá ríki, sveitarfélögum og stofnunum þeirra.

Með upplýsingum um umhverfismál er einkum átt við upplýsingar sem varða umhverfi og náttúruauðlindir. Enn fremur er átt við upplýsingar um starfsemi eða ráðstafanir sem hafa, eða líklegt er að hafi, óæskileg áhrif á fyrrgreind atriði.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 2712–2713.)

Í nefndaráltiti umhverfisnefndar segir meðal annars svo um breytingartillöguna:

„Breytingartillagan við síðari málsgrein 2. gr. byggist á því að ætla má af upptalningu ákvæðisins að það taki ekki til ýmissa upplýsinga, svo sem um hið byggða umhverfi. Er því lögð til sú breyting til rýmkunar ákvæðinu að í stað upptalningar á vatni, lofti, jarðvegi, dýralífi, gróðri, landi og náttúruminum verði notuð hugtökin „umhverfi“ og „náttúruauðlindir“ sem taka einnig til fyrrgreindra atriða. Þá er felld brott upptalning á formi upplýsinga enda illmögulegt að telja slíkt upp á tæmandi hátt með tilliti til tæknivæðingar nútímans.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 2710–2711.)

V.

Forsendur og niðurstöður álitis míns, dags. 19. apríl 1995, eru svohljóðandi:

„1.

A kvartar yfir því, að hún hafi ekki fengið aðgang að allri umsögn . . . , orkumála-stjóra, sem hann tók saman fyrir iðnaðarráðuneytið í tilefni af kröfu hreppsnefndar X-hrepps um niðurfellingu leyfis, sem atvinnumálaráðuneytið veitti Y-virkjun til að hækka yfirborð Z-vatns um 50 sentímetra. A byggir rétt sinn til aðgangs að umræddri umsögn á lögum nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Einskorðast umfjöllun mín því við úrlausn iðnaðarráðuneytisins á þeim lagagrundvelli.

Fram kemur í bréfi iðnaðarráðuneytisins til A, dags. 24. nóvember 1994, svo og í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 13. janúar 1995, að ráðuneytið telur aðgang að gögnum skv. lögum nr. 21/1993 takmarkast við þann hluta þeirra, sem hefur að geyma upplýsingar um umhverfismál, en veiti ekki óheftan aðgang að gögnum, þó þau kunni að einhverju leyti að fela í sér upplýsingar um umhverfismál. Þá segir í bréfi ráðuneytisins frá 13. janúar s.l., að ef ætlun löggjafans hefði verið sú að veita aðgang að gögnum allra mála, sem að ein-

hverju leyti snúa að umhverfismálum, hefði löggjafanum verið í lófa lagið að nota orðið gögn eða skýrslur eða annað sambærilegt til að setja fram þá fyrirætlan. Þetta hafi ekki verið gert, heldur hafi lögin verið takmörkuð við upplýsingar.

Ljóst er af nefndarálitum umhverfisnefndar, sem rakið er hér að framan í V. kafla, að markmiðið með brottfellingu ákvæðis, er snerti form upplýsinga, sem aðgangur er heimill að, var ekki að takmarka aðgang að slíkum upplýsingum, heldur var ástæðan sú, að ekki væri unnt að „telja slíkt upp á tæmandi hátt með tilliti til tæknivæðingar nútímans“. (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 2710–2711). Ekki verður því fallist á framangreinda skýringu iðnaðarráðuneytisins á 2. gr. laga nr. 21/1993 með vísan til þess, að orðin gögn eða skýrslur komi ekki fram í lögunum.

2.

Við athugun á því, hvort A eigi rétt til aðgangs að umræddri umsögn Orkustofnunar, verður í fyrsta lagi að leysa úr því, hvort í umsögninni komi fram upplýsingar um umhverfismál. Ef svo er, verður í öðru lagi að athuga, hvort þær upplýsingar, sem fram koma í umsögninni, séu þess eðlis, að ráðuneytinu hafi verið heimilt að takmarka aðgang að þeim á grundvelli ákvæða laga nr. 21/1993.

Iðnaðarráðuneytið óskaði eftir umsögn Orkustofnunar í tilefni af því erindi sveitarstjórnar X-hrepps, að felld yrði niður leyfi Y-virkjunar til að hækka yfirborð Z-vatns um 50 sentímetra, þar sem talsvert landbrot hafði orðið víða við Z-vatn að dómi hreppsnefndar.

Orkustofnun starfar undir yfirstjórn iðnaðarráðherra og hefur meðal annars það hlutverk, að vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um orkumál og hafa af hálfu ríkisins yfirumsjón með eftirliti með raforkuvirkjum til varnar hættu og tjóni af þeim, sbr. 1. og 8. tölul. 2. gr. svo og 1. gr. orkulaga nr. 58/1967.

Í umsögn Orkustofnunar er meðal annars fjallað um miðlunarleyfi Y-virkjunar frá 1957, hæð vatnsborðs Z-vatns frá því leyfið var veitt, gildi vatnsmiðlunar í Z-vatni fyrir Y-virkjun, hæðina á yfirfalli hinnar endurbýggðu stíflu o.fl.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál, gilda lögin um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál hjá ríkinu. Með upplýsingum um umhverfismál sé einkum átt við upplýsingar, sem varði umhverfi og náttúruauðlindir. Ennfremur sé átt við upplýsingar um starfsemi eða ráðstafanir, sem hafi, eða líklegt sé að hafi, óæskileg áhrif á fyrrgreind atriði. Þar sem umrædd umsögn Orkustofnunar snertir það álitafni, hvort leyfi Y-virkjunar til að hækka yfirborð Z-vatns um 50 sentímetra hafi skaðleg áhrif á land, er liggur að vatninu, verður að telja, að nefndar upplýsingar teljist til upplýsinga um umhverfismál í skilningi 2. gr. laga nr. 21/1993, eins og skýra ber ákvæði greinarinnar með tilliti til orðalags þeirra og lögskýringargagna, svo og með hliðsjón af tilskipun 90/313/EBE, um frjálstan aðgang að upplýsingum um umhverfismál.

3.

Kemur þá til athugunar, hvort iðnaðarráðuneytinu hafi verið heimilt að takmarka aðgang A að umsögn Orkustofnunar, eins og gert var.

Þegar upplýsingar um umhverfismál koma fram í umsögn eða öðru skjali, verður að telja meginregluna þá, að sá, er upplýsinga óskar, eigi rétt til aðgangs að skjalinu í heild. Þessi meginregla gildir, enda þótt í skjalinu sé einnig fjallað um atriði, sem ekki falla undir hugtakið „umhverfismál.“ Þetta verður meðal annars ráðið af athugasemdum við 4. gr. í greinargerð frumvarps þess, er varð að 5. gr. laga nr. 21/1993 og vikið verður nánar að hér á eftir. Þetta verður einnig ráðið af 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 90/313/EBE, sem hljóðar svo:

„Að undanskildu því sem kveðið er á um í þessari grein ber aðildarríkjum að tryggja að þess sé krafist af opinberum yfirvöldum að þau veiti hverjum einstaklingi eða lögaðila sem þess óskar greiðan aðgang að upplýsingum um umhverfismál . . .“

Í 3. gr. tilskipunarinnar er síðan fjallað nánar um þær undantekningarreglur, sem lögfestar hafa verið í 5. gr. laga nr. 21/1993, en þar kemur fram, að heimilt sé að synja beiðni um aðgang að gögnum að öllu leyti eða hluta, vegna nánar tilgreindra sjónarmiða. Upplýsingar, sem þannig er unnt að takmarka aðgang að, geta í sjálfu sér verið upplýsingar, sem falla undir skilgreininguna „umhverfismál“, svo og upplýsingar sem ekki gera það, en getið er um í skjali í tengslum við umfjöllun um umhverfismál, sbr. athugasemdir við 4. gr. í greinargerð frumvarps þess, er varð að 5. gr. laga nr. 21/1993, en þar segir:

„Ef stjórnvöld búa yfir vitneskju um persónulega hagi manna eða einkamálefni sem tengst geta umhverfismálum með einhverjum hætti er skv. g-lið lagt til að heimilt sé að synja beiðni um upplýsingar nema að fengnu samþykki viðkomandi.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 830.)

Hinn 16. desember 1994 ritaði ég iðnaðarráðherra bréf og óskaði eftir því sérstaklega, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að gerð yrði grein fyrir því, á grundvelli hvaða lagaheimildar aðgangur A að umræddri umsögn hefði verið takmarkaður. Í svörum iðnaðarráðuneytisins, sem bárust mér með bréfi, dags. 13. janúar 1995, kemur ekki fram, að sú takmörkun sé byggð á ákvæðum 5. gr. laga nr. 21/1993, heldur aðeins á þeim viðhorfum, að hún eigi ekki rétt til aðgangs að öðrum upplýsingum í umsögn Orkustofnunar en talist geta til umhverfisupplýsinga að mati ráðuneytisins. Þar sem aðgangur að skjölum, sem hafa að geyma að upplýsingar um umhverfismál, verður almennt ekki takmarkaður á grundvelli annarra sjónarmiða en fram koma í 1. og 2. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1993, eru það tilmæli mín, að ráðuneytið taki málið til meðferðar á ný, komi fram tilmæli um það frá A, og veiti henni aðgang að umsögn Orkustofnunar frá 10. febrúar 1994, nema ákvæði 5. gr. laga nr. 21/1993 standi því í vegi.

VI.

Niðurstaða.

Eins og nánar er um fjallað hér að framan, er það niðurstaða mín, að aðgangur að skjölum, sem hafa að geyma upplýsingar um umhverfismál, verði almennt ekki takmarkaður á grundvelli annarra sjónarmiða en fram koma í 1. og 2. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1993. Þar sem ákvörðun iðnaðarráðuneytisins um að takmarka aðgang A að umsögn Orkustofnunar frá 10. febrúar 1994 er ekki byggður á þeirri lagagrein, eru það tilmæli mín, að ráðuneytið taki málið upp að nýju, komi fram tilmæli um það frá A, og veiti henni óheftan aðgang að umsögninni, standi ákvæði 5. gr. laga nr. 21/1993 því ekki í vegi.“

VII.

Með bréfi, dags. 12. mars 1996, óskaði ég eftir því við iðnaðarráðherra, að upplýst yrði, hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Svar iðnaðarráðuneytisins barst mér 25. mars 1996. Þar kemur fram að A hafi leitað til ráðuneytisins á ný 25. apríl 1995 og að ráðuneytið hefði sent henni umrædda greinargerð 15. maí 1995.

V. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 1991, bls. 104.

Heimild til að afhenda skiptaráðanda póst þrotamanns. (Mál nr. 365/1990)

Með bréfi, dags. 4. júní 1996, óskaði ég eftir því við samgönguráðherra, að upplýst yrði, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af ofangreindu álitinu mínu, er laut að kvörtun A yfir því, að allar póstsendingar til hans hefðu í tilefni af gjaldþrotaskiptum á búi hans verið sendar bæjarfógeta. Hefðu sum bréfanna verið opnuð og lesin af starfsmönnum embættisins. Kvörtun A beindist einnig að því, að þau bréf, sem opnuð voru, hefðu síðan verið send föður hans, en ekki honum sjálfum. Svar samgönguráðuneytisins, dags. 4. júlí 1996, hljóðar svo:

„Á nýafstöðnu Alþingi voru gerðar nauðsynlegar breytingar á póstlögum vegna nýrra laga um stofnun hlutafélagsins Póstur og sími hf. Nú stendur yfir heildarendurskoðun á póstlögum nr. 33/1986 með síðari breytingum og þar verða skýrari ákvæði um afhendingu póstsendinga til annarra en skráðra viðtakenda.“

Ársskýrsla 1992, bls. 312.

Heimild til að kæra ákvarðanir tollstjóra og ríkistollstjóra. Skilyrði stjórnarsýslukæru til ríkistollanefndar. Leiðbeiningar um kæruheimild. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 621/1992)

Með bréfi, dags. 4. júní 1996, óskaði ég eftir því við fjármálaráðherra, að upplýst yrði, hvort nefnd sú, sem getið var í bréfi ráðuneytisins, dags. 19. desember 1992, að skipuð hefði verið á vegum ráðuneytisins, hefði lokið störfum, og hvaða ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Svar fjármálaráðuneytisins barst mér 12. júní 1996. Þar segir meðal annars:

„Af þessu tilefni getur ráðuneytið upplýst að umrædd nefnd lauk störfum í febrúarmánuði sl. Í framhaldi af því lagði fjármálaráðherra fyrir Alþingi frumvarp til laga um breyting á tollalögum nr. 55/1987 (441. mál). Frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi hinn 22. maí sl. Lögin öðlast gildi við birtingu þeirra.

Í þessari lagabreytingu felst m.a. að gerð er breyting á málsmeðferðarreglum tollalaga, þ.m.t. stjórnarsýslukæru til ríkistollanefndar og var við gerð frumvarpsins farið að þeim tilmælum er þér beinduð til ráðuneytisins í máli nr. 621/1992.“

Ársskýrsla 1994, bls. 104.

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

Hinn 4. júní 1996 ritaði ég félagsmálaráðherra bréf, og óskaði eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af ofangreindu álitinu. Svar félagsmálaráðuneytisins, dags. 1. júlí 1996, hljóðar svo:

„Vísað er til erindis yðar, dags. 4. júní 1996, þar sem óskað er eftir upplýsingum um það hvort ákvörðun hafi verið tekin um hvort flutt yrði frumvarp til breytinga á 2. mgr. 99. gr. laga nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins, (nú 100. gr. laganna), en það ákvæði snerist um eftirlitsskyldu Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingarsamvinnufélögum.

Af þessu tilefni skal bent á að með 5. gr. laga nr. 150 28. desember 1995 var ofangreint ákvæði fellt brott.

Beðist er velvirðingar á því að láðst hefur að tilkynna yður um þetta atriði eins og ætlað var.“

Ársskýrsla 1994, bls. 200.

Niðurlagning stöðu. Biðlaun. Sambærileg staða. (Mál nr. 1000/1994)

Hinn 16. desember 1994 sendi ég fjármálaráðherra álit mitt í máli A vegna kvörtunar hans 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. Í niðurstöðu álits míns kom fram, að ekki hefðu 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 var lögð niður. Beindi ég þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að endurupptaka mál A, færi hann fram á það, og yrði þá tekið mið af þeim sjónarmiðum, sem fram kæmu í áliti mínu.

Með bréfum, dags. 2. maí 1995, 23. febrúar 1996 og 2. apríl 1996, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Með bréfi, dags. 30. apríl 1996, sendi fjármálaráðuneytið mér afrit af lokauppgjöri vegna starfsloka A í ráðuneytinu, dags. 2. mars 1995, þar sem byggt var á niðurstöðum álitsins.

Ársskýrsla 1994, bls. 261.

Staðgreiðsla skatta. Álag á vanskilafé. Kæruheimild. Röng lagatilvísun í úrskurði. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 877/1993)

Hinn 22. desember 1995 barst mér afrit af bréfi ríkisskattstjóra, dags. 19. desember 1995, til A. Hljóðar það svo:

„Ríkisskattstjóri hefur 25. ágúst sl. mótttekið bréf skattstjórans í Reykjavík, vegna erindis umboðsmanns Alþingis dags. 15. ágúst sl., varðandi málefni [A], [. . .]

Samkvæmt ábendingu frá umboðsmanni Alþingis, kemur fram misræmi í álagningu á álagi á vangreidda staðgreiðslu 1990 til gjaldanda, sem er annars vegar bréf skattstjórans í Reykjavík til gjaldanda dags. 30. maí 1992 og hins vegar tilkynningu um innheimtu til Gjaldheimtunnar í Reykjavík sem er dags. 19. maí 1992.

Með tilliti til hvernig málið er tilkomið, er fallist á erindið.

Álag 1 á vangreidda staðgreiðslu 1990 var kr. 12.605 verður kr. 0.

Álag 2 á vangreidda staðgreiðslu 1990 var kr. 22.785 verður kr. 0.

Viðkomandi innheimtumanni ríkissjóðs, í þessu tilfalli Gjaldheimtan í Reykjavík verður tilkynnt um umrædda skattbreytingu.

Úrskurðarorð:

Álag á staðgreiðslu ársins 1990 fellur niður.“

Af þessu tilefni ritaði ég ríkisskattstjóra eftirfarandi bréf, dags. 20. febrúar 1996:

„Mér hefur borist frá ríkisskattstjóra afrit af bréfi embættisins, dags. 19. desember 1995, til [A], þar sem fram kemur, að ríkisskattstjóri fellir niður álag á vangreidda staðgreiðslu 1990, sbr. úrskurð skattstjórans í Reykjavík, dags. 30. maí 1992, þar sem [A] var gert að sæta þessu álagi. Ríkisskattstjóri hafði áður synjað kröfu [A] um niðurfellingu álagsins, sbr. úrskurð embættisins, dags. 19. október 1992.

Í fyrrgreindri ákvörðun ríkisskattstjóra frá 19. desember 1995 er vísað til bréfskipta minna við skattstjórnann í Reykjavík í tilefni af athugun í framhaldi af álitinu mínu, dags. 20. september 1994, í máli [A] vegna hugsanlegs fjártjóns hans út af ótímabærri innheimtu gjaldabreytingar vegna álags þess, sem fyrir getur, sbr. það, sem greinir í álitinu um þetta og bréfi mínu til skattstjórans í Reykjavík, dags. 15. ágúst 1995.

Í tilefni af ákvörðun ríkisskattstjóra frá 19. desember 1995 tel ég rétt að taka fram, að kvörtun [A] beindist út af fyrir sig ekki að synjun ríkisskattstjóra frá 19. október 1992 um niðurfellingu þess álags á vangreidda staðgreiðslu, sem skattstjóri hafði ákveðið, og því laut álit mitt ekki að þeirri synjun. Hitt er annað mál, að sú ákvörðun ríkisskattstjóra frá 19. desember 1995 að endurskoða fyrri ákvörðun sína og neyta heimildar 6. mgr. 28. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, er þá var á valdi embættisins að fjalla um sem æðra stjórnvald, sbr. nú 2. gr. laga nr. 139/1995, um breyting á fyrrnefndu lögum, er sjálfsagt til þess fallin að sætta [A] við það, að málalýktir verði á þennan veg.“

Ársskýrsla 1994, bls. 276.

**Skattmeðferð hlutabréfaeignar. Frestun réttaráhrifa
vegna kæru. Fordæmisgildi úrskurða yfirskattanefndar.
(Mál nr. 702/1992)**

Með bréfi, dags. 29. desember 1994, sendi ég fjármálaráðherra álit mitt í máli A vegna þeirrar kvörtunar hennar, að skattmeðferð hlutabréfaeignar utan atvinnurekstrar við ákvörðun eignarskattsstofns skyldi vera óbreytt, þrátt fyrir að ríkisskattanefnd hefði úrskurðað framkvæmdina ólöglega. Í niðurstöðu álits míns beindi ég þeim tilmælum til ráðuneytisins, að umrædd fyrirmæli ríkisskattstjóra frá 3. febrúar 1992, yrðu afturkölluð, þar sem þau ættu sér ekki stöð í lögum og að skattaframkvæmd á þessu sviði yrði hagað í samræmi við úrskurð ríkisskattanefndar nr. 727 frá 2. ágúst 1992.

Með bréfum, dags. 2. maí 1995, 23. febrúar 1996 og 2. apríl 1996, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitinu mínu. Svar fjármálaráðuneytisins, dags. 30. apríl 1996, hljóðar svo:

„Af þessu tilefni vill ráðuneytið skýra frá því að skattframkvæmd var ekki breytt fyrir en héraðsdómur í máli fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs gegn [A] var genginn. Ráðuneytið ráðgerir lagabreytingar sem þér komið inn á í álitinu yðar varðandi frestun réttaráhrifa úrskurða yfirskattanefndar þegar um veigamikla hagnun er að ræða. Er gert ráð fyrir að frumvarp þar að lútandi verði lagt fram nk. haust.“

Í framhaldi af fyrrgreindu bréfi fjármálaráðuneytisins, ritaði ég ráðuneytinu á ný bréf, dags. 4. júní 1996. Þar segir:

„Ég tel ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun fjármálaráðuneytisins, að gera ráðstafanir til þess að lögfest verði heimild til að fresta réttaráhrifum úrskurðar yfirséttanefndar, að ákveðnum lögákveðnum skilyrðum uppfylltum, allt þar til niðurstaða í dómsmáli liggur fyrir. Ég tel hins vegar aðfinnsluvert, að tekin hafi verið ákvörðun um að afturkalla ekki fyrirmæli ríkisskattstjóra um óbreytta skattframbæmd, þrátt fyrir að ég hafi gert ráðuneytinu grein fyrir því í álitinu mínu, að þessi fyrirmæli ættu sér enga stoð í lögum.“

Ársskýrsla 1994, bls. 295.

**Brottvísun nemandu úr skóla. Meðalhófsreglan.
Ákvæði stjórnarsýslulaga eiga við um ákvörðun um brottvísun
úr skóla. Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum.
(Mál nr. 761/1993)**

Með bréfi, dags. 4. júní 1996, óskaði ég eftir því við menntamálaráðherra, að ráðuneyti hans upplýsti, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni að fyrrgreindu álitinu mínu. Svar menntamálaráðuneytisins, dags. 24. júní 1996, hljóðar svo:

„Með vísan til bréfs yðar dags. 4. júní sl., upplýsist hér með að nú er unnið að setningu nýrrar reglugerðar um skólareglur og aga í grunnskólum, sbr. 41. gr. grunnskólalaga nr. 66/1995 og mun sú fyrirhugaða reglugerð koma í stað reglugerðar nr. 512/1975 um skólareglur o.fl. í grunnskólum.

Við samningu reglugerðarinnar hefur verið höfð hliðsjón af ábendingum yðar, sem fram koma í álitinu yðar í máli nr. 761/1993 í ársskýrslu 1994.“

Ársskýrsla 1994, bls. 307.

**Ákvörðun á skattstofni til tryggingagjalds.
(Mál nr. 1166/1994)**

Eins og rakið er í skýrslu minni fyrir árið 1994, kvartaði A yfir þeirri ákvörðun ríkisskattstjóra að synja um endurupptöku álagðs tryggingagjalds á hann vegna reiknaðs endurgjalds til leiðréttingar á því til samræmis við úrskurð yfirséttanefndar í máli, sem A taldi sambærilegt sínu máli.

Í bréfi mínu til A, dags. 30. september 1994, tjáði ég A, að þar sem mál hans uppfyllti skilyrði 3. tölul. 10. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, og varðaði réttarágreining, sem dómstólar hefðu ekki tekið skýra afstöðu til, hefði ég ákveðið að ljúka málinu á grundvelli þessa ákvæðis og mæla með því við dóms- og kirkjumálaráðherra, að honum yrði veitt gjafsókn til þess að bera málið undir dómstóla.

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 23. janúar 1995, fékk A gjafsókn til málshöfðunar út af framangreindu málefni. Stefndi hann ríkisskattstjóra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs fyrir Héraðsdóm Reykjavíkur og var stefnan þingfest 7. september 1995. Aðalkrafa A var sú, að viðurkennt yrði með dómi, að ríkisskattstjóra væri skylt að endurákværða opinber gjöld A þannig að álagning tryggingagjalds af reiknuðum launum samkvæmt lögum nr. 113/1990 vegna tekjuáranna 1991 og 1992 félli niður og að A ætti rétt á endurgreiðslu úr ríkissjóði á tilgreindum fjárhæðum ásamt vöxtum svo sem nánar var rakið í stefnu. Til vara var þess krafist, að felld yrði niður með dómi álagning trygginga-

gjalds á A af reiknuðum launum samkvæmt lögum nr. 113/1990 vegna tekjuáranna 1991 og 1992 og að ríkissjóður yrði dæmdur til að greiða A tilgreindar fjárhæðir ásamt vöxtum svo sem nánar var rakið í stefnu. Þá var krafist málskostnaðar.

Stefndi féllst á kröfur stefnanda að öðru leyti en því, að af hans hálfu var krafist sýknu af kröfu stefnanda um greiðslu dráttarvaxta og ennfremur var þess krafist, að málskostnaður yrði látinn niður falla. Málið snerist því eingöngu um ágreining málsaðila um dráttarvexti og málskostnað.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur féll í málinu hinn 12. janúar 1996. Eru dómsorð svohljóðandi:

„Ríkisskattstjóra er skylt að endurávarða opinber gjöld stefnanda, A, þannig að álagning tryggingagjalds af reiknuðum launum skv. lögum nr. 113/1990 vegna tekjuáranna 1991 og 1992 verði felld niður.

Stefndi, ríkissjóður Íslands, skal greiða stefnanda kr. 70.599,00 með vöxtum samkvæmt 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, af kr. 28.800,00 frá 1. janúar 1992 til 1. janúar 1993, en af kr. 70.599,00 frá þeim degi til uppsögu þessa dóms, en með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá þeim degi til greiðsludags.

Stefndi greiði stefnanda kr. 150.000,00 í málskostnað.“

Með bréfi, dags. 28. september 1995, til fjármálaráðuneytisins óskaði ég upplýsinga um, hvort ráðuneytið væri tilbúið til að gefa yfirlýsingu um, að farið yrði með mál tveggja tilgreindra einstaklinga í samræmi við forsendur og niðurstöðu í dómsmáli, sem A hefði höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 13. október 1995, segir svo:

„Til svars við erindum yðar vill ráðuneytið upplýsa, að þeim tilmælum hefur verið beint til ríkisskattstjóra, að endurupptekin verði framtöl þeirra skattaðila sem greiddu tryggingagjald af fjárhæð reiknaðs endurgjalds í staðgreiðslu á árunum 1990 til 1992, komi fram krafa um slíkt og að jafnframt verði endurupptekin mál þeirra sem þegar hafa óskað eftir endurupptöku, en verið synjað um leiðréttingu sbr. meðfylgjandi ljósrit bréfs dags. 12. október til ríkisskattstjóra.“

Bréf fjármálaráðuneytisins, dags. 12. október 1995, til ríkisskattstjóra er svohljóðandi:

„Með vísan til úrskurðar yfirskattanefndar nr. 928/1993 og annarra sambærilegra úrskurða sem kveðnir voru upp í árslok 1993, vill ráðuneytið beina þeim tilmælum til yðar, að endurupptekin verði framtöl þeirra skattaðila sem greiddu tryggingagjald af fjárhæð reiknaðs endurgjalds í staðgreiðslu á árunum 1990 til 1992, og að álagt tryggingagjald þeirra verði leiðrétt, komi fram krafa um slíkt.

Jafnframt er því beint til yðar, að endurupptekin verði mál þeirra skattaðila sem þegar hafa óskað eftir endurupptöku, en verið synjað um leiðréttingu.“

V. SKRÁR.

I. Númeraskrá.

Skrá yfir þau mál, sem birst hafa í skýrslum umboðsmanns Alþingis, í númeraröð.

Mál nr. 3/1988 SUA 1989:14	Mál nr. 79/1989 SUA 1989:19, 1994:415	Mál nr. 162/1989 SUA 1990:128
Mál nr. 4/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 80/1989 SUA 1991:17, 1992:328	Mál nr. 163/1989 SUA 1989:92, 1990:228
Mál nr. 7/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 82/1989 SUA 1991:56	Mál nr. 164/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 8/1988 SUA 1989:98	Mál nr. 83/1989 SUA 1989:90	Mál nr. 166/1989 SUA 1989:52, 1990:227
Mál nr. 12/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 84/1989 SUA 1990:162, 1991:171	Mál nr. 169/1989 SUA 1990:171
Mál nr. 17/1988 SUA 1989:58, 1991:168	Mál nr. 85/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 170/1989 SUA 1990:97, 1991:170
Mál nr. 18/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 86/1989 SUA 1990:197, 1994:416	Mál nr. 171/1989 SUA 1990:129
Mál nr. 20/1988 SUA 1988:32	Mál nr. 87/1989 SUA 1990:158	Mál nr. 172/1989 SUA 1990:180
Mál nr. 21/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 91/1989 SUA 1989:124	Mál nr. 174/1989 SUA 1992:196
Mál nr. 22/1988 SUA 1988:24	Mál nr. 95/1989 SUA 1989:112	Mál nr. 175/1989 SUA 1990:125
Mál nr. 24/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 98/1989 SUA 1989:50	Mál nr. 176/1989 SUA 1990:202, 1991:171
Mál nr. 25/1988 SUA 1988:21, 1989:17, 1991:166	Mál nr. 101/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 178/1989 SUA 1992:158
Mál nr. 26/1988 SUA 1988:33, 1989:137, 1990:230, 1991:165	Mál nr. 102/1989 SUA 1990:93, 1991:170	Mál nr. 179/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 28/1988 SUA 1989:28	Mál nr. 104/1989 SUA 1990:87, 1992:326	Mál nr. 182/1989 SUA 1990:107
Mál nr. 32/1988 SUA 1990:134	Mál nr. 106/1989 SUA 1989:22	Mál nr. 183/1989 SUA 1990:21
Mál nr. 35/1988 SUA 1988:23, 1990:230, 1991:164	Mál nr. 107/1989 SUA 1989:35	Mál nr. 184/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 36/1988 SUA 1989:96, 1991:167	Mál nr. 110/1989 SUA 1989:133, 1990:229	Mál nr. 185/1989 SUA 1989:38
Mál nr. 40/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 112/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 187/1989 SUA 1990:127
Mál nr. 41/1988 SUA 1989:43	Mál nr. 113/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 188/1989 SUA 1990:178
Mál nr. 42/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 114/1989 SUA 1989:51	Mál nr. 190/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 43/1988 SUA 1988:32, 1991:164	Mál nr. 115/1989 SUA 1989:57	Mál nr. 191/1989 SUA 1989:23
Mál nr. 46/1988 SUA 1989:55	Mál nr. 118/1989 SUA 1990:179	Mál nr. 195/1989 SUA 1990:108
Mál nr. 48/1988 SUA 1988:40, 1989:137	Mál nr. 120/1989 SUA 1990:193	Mál nr. 202/1989 SUA 1990:20
Mál nr. 49/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 121/1989 SUA 1990:216	Mál nr. 208/1989 SUA 1990:12
Mál nr. 51/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 123/1989 SUA 1989:101, 1991:165	Mál nr. 210/1989 SUA 1991:121
Mál nr. 53/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 126/1989 SUA 1989:83	Mál nr. 213/1989 SUA 1990:113
Mál nr. 56/1988 SUA 1990:154	Mál nr. 132/1989 SUA 1990:17	Mál nr. 217/1989 SUA 1990:109, 1991:170
Mál nr. 59/1988 SUA 1989:33, 1990:228	Mál nr. 133/1989 SUA 1990:118	Mál nr. 218/1989 SUA 1992:68
Mál nr. 61/1988 SUA 1989:34	Mál nr. 134/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 220/1989 SUA 1991:160
Mál nr. 64/1988 SUA 1989:113	Mál nr. 135/1989 SUA 1989:23	Mál nr. 221/1989 SUA 1990:214
Mál nr. 65/1988 SUA 1989:111	Mál nr. 136/1989 SUA 1990:148	Mál nr. 222/1989 SUA 1990:211
Mál nr. 66/1988 SUA 1989:79	Mál nr. 138/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 223/1989 SUA 1991:75
Mál nr. 68/1988 SUA 1989:129, 1990:227	Mál nr. 139/1989 SUA 1989:117	Mál nr. 227/1990 SUA 1990:172, 1992:326, 1994:416
Mál nr. 70/1988 SUA 1988:45, 1989:137	Mál nr. 143/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 231/1990 SUA 1991:63
Mál nr. 73/1989 SUA 1989:120	Mál nr. 144/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 234/1990 SUA 1991:34
Mál nr. 74/1989 SUA 1989:93	Mál nr. 149/1989 SUA 1990:204	Mál nr. 236/1990 SUA 1991:84
Mál nr. 76/1989 SUA 1990:131	Mál nr. 150/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 237/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 77/1989 SUA 1989:48	Mál nr. 152/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 239/1990 SUA 1990:37
Mál nr. 78/1989 SUA 1989:117, 1992:189	Mál nr. 153/1989 SUA 1989:39	Mál nr. 241/1990 SUA 1990:176
	Mál nr. 155/1989 SUA 1991:122	Mál nr. 242/1990 SUA 1990:205
	Mál nr. 159/1989 SUA 1989:115	Mál nr. 244/1990 SUA 1990:177
	Mál nr. 160/1989 SUA 1990:209	Mál nr. 245/1990 SUA 1991:93
	Mál nr. 161/1989 SUA 1990:218	Mál nr. 251/1990 SUA 1990:208
		Mál nr. 256/1990 SUA 1990:26
		Mál nr. 259/1990 SUA 1991:97

- 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,
1995:544
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,
1995:544
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,
1995:546
Mál nr. 704/1992 SUA 1993:290
Mál nr. 707/1992 SUA 1993:159
Mál nr. 710/1992 SUA 1994:217
Mál nr. 711/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 712/1992 SUA 1994:336
Mál nr. 714/1992 SUA 1994:239
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,
1995:547
Mál nr. 764/1993 SUA 1993:254
Mál nr. 765/1993 SUA 1994:73
Mál nr. 770/1993 SUA 1993:76
Mál nr. 774/1993 SUA 1993:122
Mál nr. 775/1993 SUA 1993:213
Mál nr. 776/1993 SUA 1995:322
Mál nr. 787/1993 SUA 1994:31
Mál nr. 788/1993 SUA 1995:190
Mál nr. 790/1993 SUA 1993:337
Mál nr. 792/1993 SUA 1994:225
Mál nr. 795/1993 SUA 1994:233
Mál nr. 796/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 800/1993 SUA 1993:125
Mál nr. 805/1993 SUA 1994:116
Mál nr. 806/1993 SUA 1993:255
Mál nr. 807/1993 SUA 1994:410
Mál nr. 813/1993 SUA 1994:60
Mál nr. 818/1993 SUA 1994:104,
1995:544
Mál nr. 819/1993 SUA 1995:39
Mál nr. 820/1993 SUA 1993:249
Mál nr. 823/1993 SUA 1995:114
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. 836/1993 SUA 1995:379
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. 858/1993 SUA 1995:332
Mál nr. 860/1993 SUA 1994:171
Mál nr. 865/1993 SUA 1993:264
Mál nr. 868/1993 SUA 1993:208
Mál nr. 870/1993 SUA 1995:238
Mál nr. 872/1993 SUA 1994:27
Mál nr. 873/1993 SUA 1994:54
Mál nr. 876/1993 SUA 1993:326
Mál nr. 877/1993 SUA 1994:261,
1995:545
Mál nr. 879/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 881/1993 SUA 1994:207
Mál nr. 882/1993 SUA 1994:167
Mál nr. 887/1993 SUA 1994:187
Mál nr. 890/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 894/1993 SUA 1994:327
Mál nr. 895/1993 SUA 1994:314
Mál nr. 896/1993 SUA 1993:53
Mál nr. 900/1993 SUA 1994:49
Mál nr. 901/1993 SUA 1993:251
Mál nr. 903/1993 SUA 1995:516
Mál nr. 909/1993 SUA 1994:362
Mál nr. 911/1993 SUA 1995:506
Mál nr. 912/1993 SUA 1994:209
Mál nr. 913/1993 SUA 1994:371
Mál nr. 924/1993 SUA 1994:309
Mál nr. 927/1993 SUA 1994:193
Mál nr. 928/1993 SUA 1995:364
Mál nr. 931/1993 SUA 1994:172
Mál nr. 934/1993 SUA 1994:275
Mál nr. 935/1993 SUA 1995:65
Mál nr. 954/1993 SUA 1994:311
Mál nr. 955/1993 SUA 1994:346
Mál nr. 959/1993 SUA 1994:37
Mál nr. 960/1993 SUA 1995:49
Mál nr. 963/1993 SUA 1994:69
Mál nr. 967/1993 SUA 1995:423
Mál nr. 968/1993 SUA 1994:186
Mál nr. 973/1993 SUA 1994:384
Mál nr. 974/1993 SUA 1995:66
Mál nr. 978/1993 SUA 1995:238
Mál nr. 986/1994 SUA 1994:356
Mál nr. 987/1994 SUA 1995:102
Mál nr. 994/1994 SUA 1994:306
Mál nr. 999/1994 SUA 1995:497
Mál nr. 1000/1994 SUA 1994:200,
1995:545
Mál nr. 1001/1994 SUA 1994:121
Mál nr. 1004/1994 SUA 1994:303
Mál nr. 1013/1994 SUA 1994:183
Mál nr. 1014/1994 SUA 1995:225
Mál nr. 1015/1994 SUA 1995:225
Mál nr. 1022/1994 SUA 1994:224
Mál nr. 1033/1994 SUA 1994:180
Mál nr. 1034/1994 SUA 1994:351
Mál nr. 1039/1994 SUA 1995:200
Mál nr. 1041/1994 SUA 1995:407
Mál nr. 1042/1994 SUA 1994:154
Mál nr. 1043/1994 SUA 1994:154
Mál nr. 1046/1994 SUA 1995:251
Mál nr. 1048/1994 SUA 1995:443
Mál nr. 1049/1994 SUA 1995:46

Mál nr. 1051/1994 SUA 1994:91	Mál nr. 1172/1994 SUA 1995:496	Mál nr. 1313/1994 SUA 1995:203
Mál nr. 1052/1994 SUA 1994:184	Mál nr. 1185/1994 SUA 1995:451	Mál nr. 1328/1995 SUA 1995:81
Mál nr. 1053/1994 SUA 1994:87	Mál nr. 1189/1994 SUA 1995:97	Mál nr. 1336/1995 SUA 1995:176
Mál nr. 1058/1994 SUA 1994:24	Mál nr. 1190/1994 SUA 1994:270	Mál nr. 1341/1995 SUA 1995:493
Mál nr. 1063/1994 SUA 1995:394	Mál nr. 1194/1994 SUA 1995:402	Mál nr. 1344/1995 SUA 1995:342
Mál nr. 1065/1994 SUA 1994:180	Mál nr. 1196/1994 SUA 1995:309	Mál nr. 1359/1995 SUA 1995:280
Mál nr. 1071/1994 SUA 1994:41	Mál nr. 1197/1994 SUA 1995:464	Mál nr. 1370/1995 SUA 1995:295
Mál nr. 1076/1994 SUA 1995:434	Mál nr. 1204/1994 SUA 1995:214	Mál nr. 1377/1995 SUA 1995:492
Mál nr. 1083/1994 SUA 1994:307	Mál nr. 1218/1994 SUA 1995:170	Mál nr. 1381/1995 SUA 1995:351
Mál nr. 1084/1994 SUA 1995:360	Mál nr. 1236/1994 SUA 1995:288	Mál nr. 1383/1995 SUA 1995:136
Mál nr. 1090/1994 SUA 1994:93	Mál nr. 1254/1994 SUA 1994:305	Mál nr. 1409/1995 SUA 1995:492
Mál nr. 1096/1994 SUA 1995:372	Mál nr. 1263/1994 SUA 1995:346	Mál nr. 1416/1995 SUA 1995:495
Mál nr. 1097/1994 SUA 1995:313	Mál nr. 1266/1994 SUA 1995:121	Mál nr. 1425/1995 SUA 1995:55
Mál nr. 1107/1994 SUA 1995:124	Mál nr. 1272/1994 SUA 1995:357	Mál nr. 1460/1995 SUA 1995:495
Mál nr. 1134/1994 SUA 1995:300	Mál nr. 1278/1994 SUA 1995:183	Mál nr. 1547/1995 SUA 1995:109
Mál nr. 1141/1994 SUA 1994:306	Mál nr. 1280/1994 SUA 1994:304	Mál nr. 1552/1995 SUA 1995:531
Mál nr. 1142/1994 SUA 1995:146	Mál nr. 1282/1994 SUA 1994:381	Mál nr. 1555/1995 SUA 1995:472
Mál nr. 1151/1994 SUA 1994:303	Mál nr. 1292/1994 SUA 1995:77	Mál nr. 1558/1995 SUA 1995:493
Mál nr. 1156/1994 SUA 1995:161	Mál nr. 1293/1994 SUA 1995:536	Mál nr. 1593/1995 SUA 1995:473
Mál nr. 1166/1994 SUA 1994:307, 1995:547	Mál nr. 1299/1994 SUA 1995:479	Mál nr. 1622/1995 SUA 1995:494
Mál nr. 1169/1994 SUA 1995:260	Mál nr. 1302/1994 SUA 1995:151	Mál nr. 1627/1995 SUA 1995:494
	Mál nr. 1311/1994 SUA 1995:286	

2. Lagaskrá.

Hér er vitnað til helstu ákvæða laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem á hefur reynt í niðurstöðum álita eða öðrum úrlausnum umboðsmanns. 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 bréfs eða álits.

- | | |
|---|--|
| 1885, nr. 29. Lög um lögtak og fjárnám án undanfarins dóms eða sáttar.
– 91/121.
1. gr. – 89/129, 90/218. | 40. gr. – 91/33.
42. gr. – 95/97.
46. gr. – 89/43.
55. gr. – 90/109.
68. gr. – 92/151. |
| 1905, nr. 14. Lög um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda.
– 95/451.
3. gr. – 94/196. | 193. gr. – 94/73.
197. gr. – 90/129.
217. gr. – 91/68.
231. gr. – 91/68.
240. gr. – 95/280.
242. gr. – 91/68, 91/75.
257. gr. – 91/68. |
| 1915, nr. 60. Lög um löggilta vigtarmenn.
1. gr. – 91/26. | |
| 1916, nr. 93. Erindisbrjef fyrir vigtarmenn.
8. gr. – 91/26. | 1940, nr. 28. Lög um friðun hreindýra og eftirlit með þeim.
1. gr. – 93/312.
2. gr. – 93/312. |
| 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. | 1941, nr. 46. Landskiptalög.
5. gr. – 93/138.
6. gr. – 93/138. |
| 1925, nr. 54. Lög um mannanöfn.
4. gr. – 91/84. | 1942, nr. 61. Lög um málflytjendur.
– 92/74. |
| 1926, nr. 45. Lög um almannafríð á helgidögum þjóðkirkjunnar.
– 95/251.
2. gr. – 95/251.
4. gr. – 95/260.
7. gr. – 95/251, 95/260. | 1943, nr. 64. Lög um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.
1. gr. – 93/135.
2. gr. – 92/68, 93/135, 94/209, 95/225.
3. gr. – 92/68, 93/135.
4. gr. – 93/135.
5. gr. – 93/135.
7. gr. – 92/31, 94/209, 95/225. |
| 1936, nr. 17. Lög um samþykktir um lokunartíma sölubúða.
1. gr. – 95/251.
2. gr. – 95/251.
3. gr. – 95/251. | 1944, nr. 33. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
13. gr. – 91/32.
14. gr. – 91/32.
20. gr. – 94/200, 95/322.
28. gr. – 95/451.
29. gr. – 91/32.
40. gr. – 90/216, 92/206, 92/220, 93/197, 93/235, 94/233, 94/419, 95/379, 95/394, 95/407.
42. gr. – 95/379.
60. gr. – 94/276.
61. gr. – 94/200.
62. gr. – 90/131, 95/183.
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, 95/203. |
| 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.
25. gr. – 95/280.
26. gr. – 91/68.
28. gr. – 91/68.
29. gr. – 91/75.
37. gr. – 90/97.
39. gr. – 89/43. | |

68. gr. – 91/84.
 69. gr. – 90/26, 95/251.
 72. gr. – 88/45, 91/32.
 73. gr. – 88/45.
 76. gr. – 95/516.
 77. gr. – 90/216, 92/220, 93/197, 93/235, 94/233,
 94/419, 95/379, 95/394, 95/407, 95/472.
 78. gr. – 95/472, 95/516.
- 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 nauðungaruppböð.
 4. gr. – 89/28.
- 1950, nr. 119. Lög um stjórn flugmála.
 1. gr. – 95/497.
 2. gr. – 95/497.
- 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. viðbætið – 91/116, 93/187.
- 1952, nr. 100. Lög um íslenskan ríkisborgararétt.
 6. gr. – 91/84.
- 1953, nr. 7. Lög um hundahald og varnir gegn sulla-veiki.
 1. gr. – 95/407.
- 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, 95/342.
 2. gr. – 95/342.
 3. gr. – 90/158, 92/151, 94/186, 94/209, 95/300,
 95/351.
 4. gr. – 90/171, 91/97, 94/200, 94/209, 95/322.
 5. gr. – 89/104, 89/111, 90/177, 92/151, 95/309,
 95/313.
 6. gr. – 89/104.
 7. gr. – 90/172, 91/82, 94/209, 95/346.
 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, 93/174,
 94/200, 94/416, 95/300, 95/322, 95/545.
 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, 95/342.
 29. gr. – 94/73.
 32. gr. – 95/357.
 33. gr. – 91/97, 94/200, 95/322
 34. gr. – 95/332.
- 1954, nr. 44. Lögreglusamþykkt fyrir Akureyrar-kaupstað.
 – 95/260.
- 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, Noregs 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, 95/225.
25. gr. – 91/56.
- 1963, nr. 69. Lög um fullnustu refsíðoma, 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.
– 95/214.
32. gr. – 93/219, 93/232.
34. gr. – 95/214.
35. gr. – 95/443.
- 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 drykkjusjúkra.
2. gr. – 92/125.
- 1964, nr. 230. Samþykkt um lokunartíma sölubúða og sölustaða í Siglufirði.
– 95/251.
- 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, 95/151.
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, 95/151.
- 1967, nr. 58. Orkulög.
1. gr. – 95/536.
2. gr. – 95/536.
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. 33. Lög um Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands.
4. gr. – 95/379.

- 1968, nr. 47. Lög um vörumerki.
4. gr. – 95/238.
- 1968, nr. 40. Umferðarlög.
15. gr. – 90/177.
33. gr. – 90/177.
- 1969, nr. 62. Lög um fyrirtækjaskrá.
– 95/451.
- 1969, nr. 63. Lög um verslun með áfengi, tóbak og lyf.
– 95/81
- 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.
1. gr. – 95/81.
11. gr. – 95/81.
12. gr. – 92/111, 95/77, 95/81, 95/260.
16. gr. – 93/53.
18. gr. – 92/111.
19. gr. – 92/111.
20. gr. – 92/111.
30. gr. – 95/77, 95/81.
49. gr. – 92/111.
- 1969, nr. 96. Auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands.
2. gr. – 89/83.
3. gr. – 92/125, 94/73, 95/364.
4. gr. – 89/93.
5. gr. – 90/193.
7. gr. – 92/104.
8. gr. – 95/66.
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 framkvæmdanefnd byggingaáætlunar í Reykjavík eða til útrýmingar heilsuspillandi húsnæðis.
– 90/127.
- 1971, nr. 19. Útvarpslög.
2. gr. – 89/101.
- 1971, nr. 54. Lög um Innheimtustofnun sveitarfélaga.
5. gr. – 89/133, 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, 95/39.
6. gr. – 89/34, 89/35, 92/16, 94/27.
7. gr. – 92/16, 93/21, 94/31, 95/39.
10. gr. – 92/16.
12. gr. – 93/21, 93/26, 95/46.
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.
39. gr. – 95/39.
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.
5. gr. – 95/200.
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 Ísafjarðarkaupstað.
– 91/141.
- 1973, nr. 372. Reglugerð um holræsi fyrir Ísafjarðarkaupstað.
– 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. 55. Lög um skólakerfi.
6. gr. – 95/379, 95/394.
- 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, 95/322.
4. gr. – 91/95.
6. gr. – 95/322.
- 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. 3. Auglýsing um aðild að Félagsmálasáttmála Evrópu.
13. gr. – 95/516.
- 1976, nr. 12. Lög um kafarastörf.
– 90/36.
- 1976, nr. 34. Lög um veiðar skípa 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.
16. gr. – 95/114.
17. gr. – 95/114.
18. gr. – 95/114.
- 1976, nr. 65. Jarðalög.
29. gr. – 95/190.
- 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. 94. Lög um skráningu og mat fasteigna.
1. gr. – 95/114.
2. gr. – 95/114.
3. gr. – 95/114.
4. gr. – 95/114.
11. gr. – 95/114.
- 1976, nr. 197. Erindisbréf fyrir skólastjóra grunnskóla.
12. gr. – 90/162.
- 1976, nr. 235. Starfsreglur fyrir flugráð.
2. gr. – 95/497.
7. gr. – 95/497.
14. gr. – 95/497.
- 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 heimildarhækkanir samkvæmt 19. gr. laga um almannatryggingar.
– 88/33, 92/16.
13. gr. – 92/16.
- 1977, nr. 409. Starfsreglur fyrir fangelsismáladeild dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.
– 89/43.
- 1978, nr. 6. Gjaldprotalög.
22. gr. – 91/104.
86. gr. – 91/104.
88. gr. – 91/104.
- 1978, nr. 9. Lög um geymslufé.
1. gr. – 89/93.
- 1978, nr. 16. Lög um varnir gegn kynsjúkdómum.
– 92/323.
- 1978, nr. 31. Lög um breyting á skipulagslögum, nr. 19 frá 21. maí 1964.
– 91/162.
- 1978, nr. 32. Lög um hlutafélög.
XVIII. kafli – 88/40.
5. gr. – 88/40.
27. gr. – 88/21.
81. gr. – 88/21.
83. gr. – 88/21.
146. gr. – 88/40.
147. gr. – 88/40.
148. gr. – 88/40.
150. gr. – 91/46.
- 1978, nr. 37. Lög um Samábyrgð Íslands á fiskiskipum.
– 93/327.
- 1978, nr. 42. Iðnaðarlög.
– 92/30.
3. gr. – 95/66.
9. gr. – 95/66.
10. gr. – 91/29, 95/66.
12. gr. – 95/66.
13. gr. – 95/66.
- 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.
- 1978, nr. 406. Reglugerð um fasteignaskráningu og fasteignamat.
 1. gr. – 95/114.
 2. gr. – 95/114.
 7. gr. – 95/114.
- 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 gjalddeyrir- og viðskiptamála.
 12. gr. – 90/113.
- 1979, nr. 77. Lög um Háskóla Íslands.
 2. gr. – 91/139.
 11. gr. – 90/158, 91/139.
- 1979, nr. 292. Byggingarreglugerð.
 VI. – VIII. 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, 95/203, 95/214, 95/225.
3. gr. – 95/214.
 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 ríkisins, sbr. lög nr. 49/1973 og nr. 21/1975.
 2. gr. – 91/56.
 5. gr. – 89/57.
 6. gr. – 89/55, 91/56.
 10. gr. – 89/57.
- 1980, nr. 600. Reglugerð um Námsgagnastofnun.
 7. gr. – 90/134.
 17. gr. – 90/134.
- 1981, nr. 9. Barnalög.
 – 89/58.
 VIII. kafli – 89/58, 92/50.
 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, 95/121.
 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, 95/423, 95/434, 95/443.
 30. gr. – 93/219, 93/232, 93/240, 95/434, 95/443, 95/473.
 31. gr. – 95/443.
 49. gr. – 95/464

59. gr. – 95/423.
 60. gr. – 90/197.
 66. gr. – 95/443.
 67. gr. – 89/98, 91/130.
 68. gr. – 89/98, 91/130.
 69. gr. – 90/197, 91/130.
 C-liður – 95/434.
 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, 95/451.
 97. gr. – 96/451.
 98. gr. – 92/329, 93/195, 95/479.
 99. gr. – 89/83, 91/126, 91/138, 91/140, 92/217,
 92/329, 93/195, 94/261, 94/275,
 94/276, 95/451.
 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, 95/443, 95/451, 95/464.
 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.
 2. gr. – 95/203, 95/225.
 3. gr. – 92/91.
 6. gr. – 92/91.
- 1981, nr. 319. Reglugerð um gatnagerðargjöld í
 Siglufirði.
 2. gr. – 92/189.
 10. gr. – 92/189.
 11. gr. – 92/189.
 12. gr. – 92/189.
 13. gr. – 92/189.
 14. gr. – 92/189.
- 1981, nr. 483. Reglugerð um gatnagerðargjöld á
 Hvammstanga.
 2. gr. – 92/195.
 6. gr. – 92/195.
 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 lyfjadreifingu.
 – 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 kylapestar 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, 95/351.
15. gr. – 92/151.
16. gr. – 92/151, 95/351.
- 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 ökukenndu, próf ökumanna o.fl.
20. gr. – 90/177.
- 1984, nr. 9. Lög um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri.
10. gr. – 95/473.
26. gr. – 95/473.
- 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. Lögræðislög.
1. gr. – 92/58.
6. gr. – 95/360.
8. gr. – 95/360, 95/364.
12. gr. – 92/58.
13. gr. – 92/125, 95/364.
16. gr. – 95/364.
19. gr. – 92/125, 95/364.
27. gr. – 95/360.
30. gr. – 91/136, 95/360.
- 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.
6. gr. – 95/49.
12. gr. – 95/49.
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. 25. Lög um kirkjusóknir, safnaðarfundir, sóknarnefndir, héraðsfundi o.fl.
1. gr. – 95/183.
2. gr. – 95/183.
11. gr. – 95/183.
12. gr. – 95/183.
14. gr. – 95/183.
15. gr. – 95/183.
16. gr. – 95/183.
17. gr. – 95/183.
18. gr. – 95/183.
24. gr. – 95/183.
- 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, 95/190.
31. gr. – 92/246, 95/190.
54. gr. – 89/23.
57. gr. – 89/23.
58. gr. – 92/249.

- 1985, nr. 47. Lög um breyting á lögum nr. 75 14. september 1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.
2. gr. – 89/98.
3. gr. – 89/98.
- 1985, nr. 49. Lög um húsnæðissparnaðarreikninga.
– 89/98.
- 1985, nr. 51. Lög um ríkislögmenn.
2. gr. – 92/158.
- 1985, nr. 63. Lög um greiðsluöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga.
1. gr. – 93/92.
2. gr. – 93/92.
3. gr. – 93/92.
- 1985, nr. 64. Lög um Byggðastofnun.
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. 67. Lög um veitinga- og gististaði.
2. gr. – 95/260.
3. gr. – 95/81, 95/260.
12. gr. – 95/81.
- 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.
1. gr. – 95/516.
5. gr. – 90/214, 90/215.
6. gr. – 95/77, 95/407.
45. gr. – 93/299, 95/531.
63. gr. – 95/531.
106. gr. – 95/506.
107. gr. – 90/214, 90/215.
108. gr. – 90/214.
109. gr. – 90/214.
112. gr. – 90/214.
113. gr. – 90/214.
119. gr. – 95/77.
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 verðbréfamíðlun.
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.
13. gr. – 95/493.
- 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 Hús-
 næðisstofnun 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 inn-
 anhússhönnuði, tækni-fræðinga eða bygginga-
 fræðinga.
 5. gr. – 93/37.
 6. gr. – 93/37.
- 1986, nr. 69. Reglugerð um Menningarsjóð útvarps-
 stöðva.
 1. gr. – 92/183.
- 1986, nr. 94. Lög um kjarasamninga opinberra
 starfsmanna.
 1. gr. – 91/93.
 19. gr. – 90/176, 93/135.
- 1986, nr. 129. Reglugerð um vinnumiðlun.
 16. gr. – 95/49.
- 1986, nr. 321. Reglugerð um lánveitingar Byggingar-
 sjóðs ríkisins.
 14. gr. – 90/128.
- 1986, nr. 339. Reglugerð um búmark og fullvirðisrétt
 til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verð-
 lagsárið 1986–1987.
 12. gr. – 95/190.
 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. 7. Lög um stofnun hlutafélagabanka um
 Útvegsbanka Íslands.
 6. gr. – 95/225
- 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.
 1. gr. – 95/451, 95/464.
 2. gr. – 95/451, 95/464.
 5. gr. – 95/423.
 6. gr. – 95/423.
 18. gr. – 90/197, 94/416.
 19. gr. – 95/464.
 23. gr. – 94/261, 95/451, 95/464.
 24. gr. – 95/464.
 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.
 4. gr. – 95/443
 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.
31. gr. – 95/351.
32. gr. – 92/312.
40. gr. – 92/191, 95/351.
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. 288. Reglugerð um veitinga- og gististaði.
29. gr. – 95/81.
30. gr. – 95/81.
34. gr. – 95/260.
- 1987, nr. 457. Reglugerð um nám kennara sem fullnægja ekki skilyrðum laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólástjóra.
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, 95/260.
9. gr. – 95/260.
11. gr. – 95/260.
12. gr. – 92/111, 95/260.
13. gr. – 95/260.
- 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, 95/102.
6. gr. – 95/342.
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.
3. gr. – 95/464.
5. gr. – 95/464.
22. gr. – 95/464.
24. gr. – 92/249.
26. gr. – 94/261, 95/451.
27. gr. – 93/213.
28. gr. – 94/261.
29. gr. – 95/464.
39. gr. – 95/451, 95/464.
49. gr. – 92/249.
- 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.
1. gr. – 95/288.
5. gr. – 91/137.
8. gr. – 95/379, 95/394.
17. gr. – 95/288, 95/295.
25. gr. – 91/29, 95/66.
32. gr. – 95/394.
33. gr. – 95/394.
37. gr. – 95/288.
- 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 samkeppnisiðnaðar.
8. gr. 90/186.
10. gr. – 90/186.
- 1988, nr. 76. Reglugerð um húsnæðisbætur.
1. gr. – 95/434.
- 1988, nr. 81. Lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.
IV. kafli. – 91/141.
1. gr. – 94/93.
2. gr. – 90/124, 94/93, 95/81.
22. gr. – 95/407.
27. gr. – 94/93, 95/176.
30. gr. – 91/141, 92/254, 94/93, 95/176.
- 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, 95/66.
- 1988, nr. 176. Reglugerð um uppgjör orlofsfjár.
2. gr. – 89/93.
4. gr. – 89/93.
- 1988, nr. 211. Reglugerð um skípan 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 símapjónustu.
XIV. kafli – 89/129.

- 1988, nr. 346. Gjaldskrá fyrir pósthjónustu.
– 89/120.
- 1988, nr. 421. Reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu.
8. gr. – 95/238.
9. gr. – 95/238.
35. gr. – 95/238.
36. gr. – 95/238.
- 1988, nr. 423. Reglugerð um endurgreiðslu sölu-skatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra.
2. gr. – 88/22.
- 1988, nr. 440. Reglugerð um fullvirðisrétt til sauðfjárframleiðslu verðlagsárið 1989–1990.
10. gr. – 95/190
12. gr. – 95/190
- 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. 568. Reglur um ökutæki varnarliðs Bandaríkjanna.
– 95/357.
- 1988, nr. 569. Reglugerð um upphaf og lok fanga-
vistar.
– 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. 23. Lög um ráðstafanir til jöfnunar á náms-
kostnaði.
– 95/288, 95/295.
2. gr. – 95/288, 95/295.
3. gr. – 95/288, 95/295, 95/443.
4. gr. – 95/288, 95/295.
- 1989, nr. 24. Reglugerð um húsnæðissparnaðarreikn-
inga.
– 89/98.
- 1989, nr. 35. Lög um veitingu ríkisborgaréttar.
1. gr. – 91/84.
2. gr. – 91/84.
- 1989, nr. 54. Reglugerð um lánveitingar Byggingar-
sjóðs ríkisins.
17. gr. – 90/128.
67. gr. – 92/68.
- 1989, nr. 62. Reglugerð um bann við áfengisauglýs-
ingum.
3. gr. – 93/53.
- 1989, nr. 68. Lög um breyting á lögum nr. 63 31.
maí 1979 um skipan gjaldeyris- og viðskipta-
mála.
– 90/113.
- 1989, nr. 75. Lög um breytingu á lögum nr. 67/1971,
um almannatryggingar, ásamt síðari breyting-
um.
2. gr. – 93/21.
- 1989, nr. 76. Lög um breytingu á lögum um Hús-
næðisstofnun 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 rík-
is 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. 90. Lög um aðför.
92. gr. – 95/492.

- 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, 95/360.
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. 118. Lög um breytingu á lögum nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri.
4. gr. – 95/473.
- 1989, nr. 121. Lög um skráningu og meðferð persónuupplýsinga.
– 95/479.
1. gr. – 95/357, 95/479.
4. gr. – 95/357.
9. gr. – 95/280.
- 1989, nr. 132. Lög um breyting á lögum um stofnun og slit hjúskapar, nr. 60 29. maí 1972.
– 89/90.
- 1989, nr. 307. Reglugerð um vörubifreiðar og sendibifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.
1. gr. – 89/39.
- 1989, nr. 308. Reglugerð um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.
– 91/88
2. gr. – 89/39.
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.
– 95/260.
6. gr. – 95/81.
7. gr. – 92/111, 95/81.
9. gr. – 95/81, 95/260.
10. gr. – 95/81.
11. gr. – 92/111, 95/81.
12. gr. – 95/81.
13. gr. – 92/111, 95/81.
14. gr. – 95/81.
- 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.
13. gr. – 91/146, 91/149, 92/270.

23. gr. – 91/144, 92/300.
I. br.b.ákv. – 91/145.
3. mgr. – 91/145.
- II. br.b.ákv. – 91/144, 92/257, 92/262, 92/270.
2. mgr. – 92/257, 92/262, 92/270, 92/281.
3. mgr. – 91/144, 91/150, 91/151, 92/300.
4. mgr. – 91/144, 91/151, 92/262, 92/300.
5. mgr. – 92/257, 92/262, 92/281, 92/283, 92/290.
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.
2. gr. – 95/200.
6. gr. – 94/140, 95/200.
- 1990, nr. 43. Lög um Lánasýslu ríkisins.
1. gr. – 93/208.
3. gr. – 92/252, 93/208.
- 1990, nr. 54. Lög um innflutning dýra.
2. gr. – 95/402.
9. gr. – 95/402.
14. gr. – 95/402.
- 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 Ís-
lands 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.
– 95/506.
5. gr. – 91/141, 93/242.
11. gr. – 94/362, 95/506.
13. gr. – 95/506.
14. gr. – 94/362, 95/506.
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.
31. gr. – 95/300.
13. gr. – 92/96.
- 1990, nr. 102. Reglugerð um löggiltar iðngreinar,
námssamninga, sveinspróf og meistaraéttindi.
43. gr. – 91/29, 95/66.
44. gr. – 91/29, 95/66.
- 1990, nr. 105. Reglugerð um framhaldsskóla.
1. gr. – 95/288.
6. gr. – 91/137.
50. gr. – 95/288, 95/295.
51. gr. – 95/288.
- 1990, nr. 113. Lög um tryggingagjald.
1. gr. – 95/451.
2. gr. – 95/451.
10. gr. – 95/451.
12. gr. – 95/451.
14. gr. – 95/451.
15. gr. – 95/451.
- 1990, nr. 119. Reglugerð um bréfaskipti, símtöl og
heimsóknir til afplánunarfanga.
5. gr. – 90/97.
28. gr. – 90/97.
31. gr. – 90/97.
- 1990, nr. 121. Reglugerð um vörubifreiðar og sendi-
bifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og
takmarkanir á fjölda þeirra.
– 90/35.
- 1990, nr. 124. Lög um breytingu á lögum um Hús-
næðisstofnun ríkisins, nr. 86/1988, sbr. lög nr.
76/1989 og 70/1990.
Ákvæði til bráðabirgða – 93/98.
- 1990, nr. 131. Lög um Háskóla Íslands.
2. gr. – 95/379.
21. gr. – 95/379.
- 1990, nr. 149. Heilbrigðisreglugerð.
14. gr. – 94/93, 95/176.
35. gr. – 95/81.
65. gr. – 95/81.
- 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 húsbréfadeild og hús-
bréfaviðskipti vegna kaupa eða sölu á notuð-
um 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, 95/200.
9. gr. – 94/140, 95/200.
- 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. 7. Auglýsing um Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga.
2. gr. – 95/516.
6. gr. – 95/516.
8. gr. – 95/516.
- 1991, nr. 19. Lög um meðferð opinberra mála. XX. kafli. – 91/75.
5. gr. – 95/161.
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. 27. Lög um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða.
4. gr. – 95/203, 95/214.
- 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. 40. Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. VI. kafli – 95/516.
5. gr. – 95/516.
11. gr. – 95/516.
65. gr. – 95/516.
66. gr. – 95/516.
- 1991, nr. 41. Lög um breytingu á lögum um greiðslujöfnun fasteignaveðlana til einstaklinga, nr. 63/1985. – 93/92.
2. gr. – 93/92.
- 1991, nr. 44. Lög um breyting á lögum nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, með síðari breytingum.
2. gr. – 95/473.
- 1991, nr. 49. Lög um grunnskóla. – 92/237.
9. gr. – 92/237.
14. gr. – 94/295.
15. gr. – 94/295.
31. gr. – 95/309.
36. gr. – 95/309.
37. gr. – 95/309.
57. gr. – 94/295.
72. gr. – 93/149.
84. gr. – 92/237.
85. gr. – 94/295.
86. gr. – 93/149.
- 1991, nr. 63. Reglur um endurgreiðslu sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði, samkvæmt lögum um almannatryggingar.
3. gr. – 95/39.
6. gr. – 95/39.
7. gr. – 95/39.
- 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, 95/472.
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. 92. Lög um breyting á ýmsum lögum vegna aðskilnaðar dómsvalds og umboðsvalds í héraði.
79. gr. – 95/360, 95/364.
- 1991, nr. 97. Stjórnskipunarlög um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum.
12. gr. – 95/379.
15. gr. – 95/472.
15. gr. – 95/472.
- 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, 95/506.
- 1991, nr. 468. Reglugerð um húsbrefaviðskipti vegna greiðsluferfiðleika íbúðareigenda.
5. gr. – 93/98.
- 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.
18. gr. – 95/39.
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 símaþjónustu, grein 1.7. í kafla XVII – 94/217.
- 1992, nr. 20. Barnalög.
– 92/59.
VI. kafli – 92/59.
VIII. kafli – 95/170.
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, 95/121.
34. gr. – 95/121, 95/170.
37. gr. – 92/59, 94/73, 95/121, 95/124.
38. gr. – 92/59, 95/121.
40. gr. – 95/124.
52. gr. – 94/87.
53. gr. – 94/87.

68. gr. – 94/73, 95/121, 95/124.
72. gr. – 94/60.
74. gr. – 94/73.
75. gr. – 94/73.
77. gr. – 94/73, 95/121.
- 1992, nr. 21. Lög um Lánasjóð íslenskra náms-
manna.
– 92/149.
- 1992, nr. 30. Lög um yfirskattanefnd.
– 92/220.
1. gr. – 94/261, 95/451.
2. gr. – 94/261, 95/451.
3. gr. – 94/261, 94/276, 95/443.
5. gr. – 91/379, 94/276.
6. gr. – 94/270, 95/443.
7. gr. – 94/443.
8. gr. – 94/270.
13. gr. – 95/434, 95/443.
- 1992, nr. 47. Gjaldskrá fyrir þjónustu loftferðaeftir-
lits 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, 95/136.
3. gr. – 95/151.
7. gr. – 95/161.
9. gr. – 95/151.
10. gr. – 95/151.
21. gr. – 95/151, 95/161.
25. gr. – 94/59, 95/151.
29. gr. – 95/151.
30. gr. – 95/151.
35. gr. – 95/161.
31. gr. – 94/69.
33. gr. – 92/59, 94/69, 95/151.
42. gr. – 95/161.
43. gr. – 95/136, 95/161.
44. gr. – 95/161.
45. gr. – 92/59, 95/136, 95/146, 95/151, 95/161.
46. gr. – 95/136, 95/146, 95/170.
49. gr. – 92/59, 94/69, 95/136, 95/146, 95/151,
95/161.
50. gr. – 95/151, 95/161.
- 1992, nr. 64. Auglýsing um gjaldskrá fyrir toll-
skýrslueyðublöð.
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. Lög um gjaldeyrismál.
– 95/214.
- 1992, nr. 87. Reglugerð um greiðslumark sauðfjár-
afurða á lögbýlum og beinar greiðslur til
bænda verðlagsárið 1992–1993.
– 94/163.
- 1992, nr. 89. Reglugerð um Hagræðingsjóð sjávar-
útvegsins.
6. gr. – 92/63.
17. gr. – 92/63.
- 1992, nr. 177. Byggingarreglugerð.
2.4.7. gr. – 95/65.
6.10.2.7. gr. – 95/81.
- 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 útlönd-
um, einkasölugjald o.fl.
1. gr. – 93/305.
2. gr. – 93/305.
3. gr. – 93/305.
- 1992, nr. 281. Reglugerð um (11.) breytingu á reglu-
gerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, af-
greiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.
– 95/238.
4. gr. – 95/238.
- 1992, nr. 345. Reglugerð um leyfisbindingu tiltek-
inna veiða.
1. gr. – 94/346.
2. gr. – 94/346.
- 1992, nr. 421. Reglugerð fyrir vatnsveitur sveitarfé-
laga.
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. 2. Lög um Evrópska efnahagssvæðið.
– 95/214.
2. gr. – 95/536.
3. gr. – 95/536.
Fylgiskjal I. Samningur um Evrópska efna-
hagssvæðið.
73. gr. – 95/536.
74. gr. – 95/536.
- 1993, nr. 8. Samkeppnislög.
– 93/252, 95/238.
6. gr. – 93/255.
25. gr. – 95/238.
50. gr. – 93/255.

- 1993, nr. 21. Lög um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál.
 1. gr. – 94/381.
 2. gr. – 94/381, 95/536.
 3. gr. – 94/381.
 5. gr. – 95/536.
- 1993, nr. 25. Lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim.
 3. gr. – 94/154.
 10. gr. – 94/154.
 29. gr. – 94/154.
- 1993, nr. 29. Reglugerð um fullnustu refsíðoma.
 9. gr. – 95/97.
- 1993, nr. 37. Stjórnisýslulög.
 1. gr. – 94/37, 94/49, 94/295, 95/136, 95/151, 95/479.
 2. gr. – 94/261, 94/314, 94/381, 95/136, 95/151, 95/531.
 3. gr. – 94/49, 94/140, 94/311, 95/190, 95/497, 95/531.
 4. gr. – 94/49, 95/497.
 5. gr. – 94/49.
 8. gr. – 94/381.
 9. gr. – 93/105, 94/270, 94/275, 94/381, 95/121, 95/464, 95/464.
 10. gr. – 94/49, 94/270, 95/49, 95/136, 95/161, 95/176, 95/260, 95/300, 95/464.
 11. gr. – 94/140, 94/167, 94/336, 94/346, 94/362, 95/313, 95/506.
 12. gr. – 94/91, 94/167, 94/209, 95/81, 95/332, 95/372.
 13. gr. – 95/49, 95/81, 95/114, 95/170, 95/176, 95/479.
 14. gr. – 95/176.
 15. gr. – 95/136, 95/170, 95/280, 95/313.
 16. gr. – 95/136.
 17. gr. – 95/136.
 18. gr. – 95/170.
 20. gr. – 93/105, 94/261, 94/371, 95/55, 95/114, 95/146, 95/176.
 21. gr. – 93/80, 93/83, 94/180, 95/55, 95/81, 95/434, 95/443.
 22. gr. – 93/80, 93/83, 94/180, 95/55, 95/81, 95/260, 95/434, 95/443, 95/464.
 23. gr. – 94/261.
 26. gr. – 94/295, 95/55.
 29. gr. – 94/276, 95/151.
 31. gr. – 94/180, 95/55, 95/176, 95/251, 95/434, 95/443.
 35. gr. – 94/37, 95/49, 95/251.
 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. 86. Bráðabirgðalög um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga.
 – 95/451.
 2. gr. – 95/451.
 5. gr. – 95/451.
- 1993, nr. 93. Lög um atvinnuleysistryggingar.
 IV. Kaffi – 95/49.
 21. gr. – 95/49.
 23. gr. – 95/55.
 25. gr. – 95/49, 95/55.
 27. gr. – 95/49, 95/55.
 29. gr. – 95/49, 95/55.
 31. gr. – 95/49, 95/55.
- 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. 98. Auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð fyrir Háskóla Íslands.
 36. gr. – 95/379.
 37. gr. – 95/379.
- 1993, nr. 99. Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.
 – 94/154.
 8. gr. – 95/423.
 9. gr. – 95/423.
- 1993, nr. 112. Lög um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga.
 2. gr. – 95/451.
 3. gr. – 95/451.
 4. gr. – 95/451.
 5. gr. – 95/451.
- 1993, nr. 117. Lög um almannatryggingar.
 3. gr. – 95/300.
 7. gr. – 94/31.
 12. gr. – 94/31.
 29. gr. – 94/31.

33. gr. – 95/39.
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. 248. Reglugerð um endurgreiðslu tryggingagjalds.
1. gr. – 95/451.
2. gr. – 95/451.
3. gr. – 95/451.
4. gr. – 95/451.
5. gr. – 95/451.
6. gr. – 95/451.
7. gr. – 95/451.
8. gr. – 95/451.
9. gr. – 95/451.
- 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.
- 1993, nr. 462. Reglugerð um (16.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.
– 95/238.
1. gr. – 95/238.
- 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. 49. Reglugerð um starfsháttu barnaverndarráðs.
8. gr. – 95/136.
- 1994, nr. 55. Lög um samfélagsþjónustu.
2. gr. – 95/109.
5. gr. – 95/109.
- 1994, nr. 57. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.
1. gr. – 95/434.
2. gr. – 95/434.
- 1994, nr. 62. Lög um mannréttindasáttmála Evrópu.
– 95/97, 95/121.
1. gr. – 95/97.
Fylgiskjal. Samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis.
– 91/84.
5. gr. – 90/97, 91/43, 95/97.
6. gr. – 90/97, 91/75, 93/80, 93/83, 95/97.
8. gr. – 90/109, 92/59, 95/121.
26. gr. – 91/43.
1. samningsviðauki – 94/41.
- 1994, nr. 94. Lög um Lífeyrissjóð sjómanna.
– 95/203.
5. gr. – 95/203.
6. gr. – 95/203.
- 1994, nr. 147. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.
2. gr. – 94/473.
- 1995, nr. 4. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
21. gr. – 95/423.
- 1995, nr. 61. Lög um leigubifreiðar.
Ákv. til brb. – 94/41.
- 1995, nr. 29. Lög um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.
1. gr. – 95/379.
- 1995, nr. 97. Stjórnskipunarlög um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.
16. gr. – 95/516.
- 1995, nr. 545. Reglugerð um (1.) breytingu á reglugerð um sjúkraskrár og skýrslugerð varðandi heilbrigðismál nr. 227/1991.
1. gr. – 95/372.

3. Atriðisorðaskrá.

Í skrá þessari er fyrst vísað til ártals skýrslu og síðan til blaðsíðutals, við upphaf þess máls.

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 aðila sjálfan og nánin skyldmenni 95/280

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 almennings að upplýsingum um umhverfismál 95/536

Aðgangur foreldra að gögnum hjá barnaverndaryfirvöldum 91/42, 95/136, 95/146, 95/170

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, 95/136

Fyrirheit um að frásagnir skýrslugefanda verði ekki kynntar 89/17

Láta ber aðila í té afrit af gögnum máls 89/14

Hluti myndbandsþólu talinn til gagna máls 95/136

Not upplýsinga í stjórnsýslu 89/23

Nöfn umsækjenda um opinberar stöður 95/313

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 einkamálefni, Pagnarskylda

Aðili máls

Hver talist getur aðili máls 93/135

Ráðuneyti aðili stjórnsýslumáls 92/31

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnsýslukæra

Aflheimildir sjá Stjórnun fiskveiða

Aflahlutdeild sjá Stjórnun fiskveiða

Afnota- og þjónustugjöld sjá Skattar og gjöld

Afplánun refsingar sjá Fangelsismál

Afturköllun

Ákvörðun um virðisaukaskattskyldu 95/464

Ákvörðunar um afhendingu lands innan landgræðslugirðingar 94/128

Áminning 95/346

Leyfis sem er forsenda atvinnurekstrar 92/111

Leyfis til aksturs leigubifreiða 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 greiðslujöfnun 93/92

Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 93/37

Skattalaga 90/197

Úthlutunarregluna LÍN 90/148

Agaviðurlög í fangelsum sjá Fangelsismál

Almannafriður á helgidögum Þjóðkirkjunnar 95/251, 95/260

Almannatryggingar

Ákvörðun uppþótar á örorkulífeyri aftur í tímann 92/22

Ákvörðun vasapeninga til sjúklinga utan sjúkrahúsa 94/27

Ekkjulífeyrir 94/24

Fæðingarorlof 89/38, 93/16

Lögheimili lögbundið skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris 95/46

Mæðralaun 89/23, 89/33, 90/228

Réttarstaða barna, sem eiga við langvarandi veikindi að stríða 92/22

Sjúkradagpeningar 93/16

Sjúkratryggingar 89/35

Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 88/33, 89/137, 90/230, 91/165

Slysatryggingar 89/35

Tannrétttingakostnaður 95/39

Umsókn um bætur skilyrði bótagreiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins 94/24

Þátttaka almannatrygginga í tannréttum 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 vinnveitingaleyfis og skemmtanaleyfis 92/

Ákvörðun heilbrigðisnefndar að fjarlægja bifreið af bifreiðastæði 95/176

Áminning 95/346

Breyting á skráningu fullvirðisréttar 95/190

Ekki skylt að gefa lánsúmsækjanda heimild til að tjá sig um lögfræðilega umsögn 90/148

Ekki talin þörf á að veita meðlagsgreiðanda kost á að tjá sig áður en ákvörðun um framfærslueyri með barni var tekin 90/12

Endurskoðun upplýsinga í fasteignaskrá 95/114

Foreldrar í málum út af forsjá barna 89/58, 93/69

Frávikning ríkisstarfsmanns 94/193

Hin óskráða grundvallarregla 93/135

Hjá barnaverndarnefnd við undirbúning umsagnar í forsjármáli 95/170

Óheft umráð skjala nauðsynleg til að tryggja að réttur aðila til að koma fram skýringum komi að fullu gagni 89/14, 89/58

Meðferð máls hjá tölvunefnd 95/479

Niðurlagning stöðu 93/174

Starfssamningur ekki endurnýjaður vegna ávirðinga starfsmanns 93/159

Við álitsumleitan 95/81

Við breytingu á skipulagi 93/60

Við lausn skipaðs nefndarmanns 91/88

Við meðferð byggingarmála 93/54

Við meðferð mála hjá Atvinnuleysistryggingasjóði 95/49

Við meðferð mála sem skotið er til tryggingaráðs 89/35

Arðskrá Sjá Lax- og silungsvæði

Atvinnuleysiskráning sjá Sveitarfélög

Atvinnuleysistryggingar

Barnadagpeningar 95/55

Málsmeðferð úthlutunarnefnda 95/49, 95/55

Niðurfelling bóta þar sem vinnutilboði var ekki sinnt 95/49

Atvinnuréttindi

Afturköllun löggildingar vigtarmanns 91/26, 92/327

Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn 91/17, 92/328, 93/29

Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaasturs

Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaasturs 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 hagga 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 meistaráréttinda í netagerð 91/29

Skilyrði fyrir veitingu meistaráréttinda í snyrtifræðum 95/66

Skilyrði rafverktakaleyfis 90/37, 92/21

Takmörkun á fjölda sendibifreiða 90/35

Viðurkenning byggingarnefnda á iðnmeisturum 92/16, 95/65

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 idgjöldum 88/22

Áfengismál

Áfengisauklýsingar 93/53

Synjun um leyfi til áfengisveitinga 95/77, 95/81

Áfrýjunarleyfi 89/28

Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna varnarliðsins 91/116

Ákvörðun stjórnvalds um að stöðva meðferð kær-umáls þar sem málið hafði einnig verið lagt fyrir dómstóla 95/286

Ákærvald sjá Meðferð ákærvalds

Álitsumleitan

Aðgangur að umsögn, sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Atvinnuleyfi fyrir útlendinga 93/29

Bindandi umsögn haldin efnisannmarka 93/37

Bindandi umsögn sveitarstjórnar og þýðing umsagnar áfengisvarnarnefndar 95/77

Endurveiting ökuréttinda 94/410

Form og efni umsagna barnaverndaryfirvalda 89/58

Frjáls álitsumleitan 90/154, 90/158, 92/50

Lögboðin umsögn berst ekki 93/54

Lögfræðileg umsögn um lánsúmsókn hjá LÍN 90/148

Rökstuðningur umsagnar 89/58, 93/83, 93/159, 95/81

Setning reglugerðar 92/96

Skipulagsstjórn ríkisins 94/49

Umsagnarfrestur um stjórnvaldsfyrirmæli 90/176

Umsagnir við stöðuveitingu 90/154, 90/158

Umsögn barnaverndarnefndar 95/121, 95/170

Umsögn gjafsóknarnefndar 93/83

Umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa 95/81

Umsögn stöðunefndar 95/300

Umsögn sveitarfélags um sölu aflahlutdeildar fiskiskips 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 stjórnsýsluaðila

Barnabætur

Skuldajöfnun barnabóta við álögð gjöld sama árs 88/22

Barnavernd sjá Foreldrar og börn

Barnsmeðlög

Áhrif ógildingar á fadernisviðurkenningu á innheimtu meðlagsskuldar 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 leigubifreiðaaksturs, 94/37

Afturköllun löggildingar vigtarmanns 91/26

Ákvörðun um brottvísun nemandar 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

Birta ber reglugerðir um líffeyrissjóði í B-deild Stjórnartíðinda 95/225

Tryggingaráði bar að tilkynna aðila niðurstöðu ákvörðunar milliliðalaust 89/35

Úrskurðar menntamálaráðuneytisins 92/237

Vanrækt að birta ákvörðun 93/111

Vaxtaákvörðana 92/68

Sjá einnig Stjórnun fiskveiða

Bjargráðasjóður 94/140, 95/200

Breyting á óbirtri ákvörðun

Meðferð lánsúmsóknar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna 90/148

Sjá hins vegar Afturköllun

Breyting á venjubundinni stjórnsýsluframkvæmd

Hert skilyrði fyrir áfrýjunarleyfi 89/28

Innheimtuhættir Húsnæðisstofnunar ríkisins 92/74

Kynningu á breyttri stjórnsýsluframkvæmd ábótavant 89/28, 92/74, 93/29, 93/37

Bréffleynd

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 91/104, 95/544

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 málsköfðunar að kærheimild hafi verið notuð 89/101

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Dýravernd

Dýrasýningar 94/54

EES-samningurinn 95/536

Efniskröfur sjá Jafnræðisreglur, Lagaheimild, Meðalhófsreglan, Sjórnarmið sem stjórnsýsluathöfn er byggð á

Eftirlit stjórnsýsluaðila

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 Atvinnuleysistryggingasjóðs með úthlutunarnefndum 95/49, 95/55

Eftirlit dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með skipun lögráðamanna 95/360

Eftirlit félagsmálaráðuneytisins með sveitarstjórnnum 93/299, 94/11

Eftirlit með hlutfælögum 91/46

Framkvæmd eftirlits með verðbréffamiðlun og verðbréfasjóðum 90/41

Sérstakt tilefni nákvæms eftirlits 90/41

Skylda ráðuneytis sem yfirstjórnanda og handhafa veitingarvalds tiltekinna starfa hjá undirstofnun 89/104

Tegundapröfun 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 Líffeyrisréttindi

Endurgreiðsla sjá Skattar og gjöld

Endurupptaka stjórnsýslumáls

Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 90/108

Forsjá barns 94/73

Fangelsismál

Aðbúnaður í fangelsum 95/102

Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist 89/43

Agaviðurlög í fangelsum 90/97, 91/33

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsrof 95/97

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

Samfélagsþjónusta 95/109

Sálfræðiaðstoð við fanga 95/102

Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 90/97, 91/190

Svör stjórnvalda við erindum fanga 89/51

Tannlæknaþjónusta við fanga 90/93, 91/170

Vinna og vinnulaun fanga 90/97, 95/102

Sjá einnig Náðun

Fasteignaskráning og fasteignamat

Eigendaskráning á endurræktun 95/114

Félagslegar íbúðir sjá Húsnæðismál

Fiskveiðar sjá Stjórnun fiskveiða

Fiskveiðisjóður Íslands

Synjun lánsúmsóknar 94/332

Fjármark sjá Búfjármark

Fjárveitingar

Ráðstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjáraukeytum 91/36, 92/329

Fordæmisgildi úrskurða yfirséttarnefndar 94/276, 95/546

Foreldrar og börn

Afskipti barnaverndarnefndar 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
 Fóstursamningur 95/161
 Framfærsluskýlda 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
 Riftun fóstursamnings 95/161
 Sampykki um ráðstöfun barns í fóstur 89/79
Umgengnisréttur
 Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni foreldris og barns 89/79
 Beiting þvingunarúrræða 90/109, 91/170
 Frestun á ákvörðun umgengnisréttar 90/107
 Tafir á afgreiðslu máls 95/121, 95/124
 Umgengni foreldra við barn í fóstur 94/69
 Sjá einnig Barnsmeðlög

Form stjórnvaldsáskvarðana sjá Stjórnvaldsáskvarðanir

Formaður nefndar sjá Stjórnsýslunefndir

Forsjá sjá Foreldrar og börn

Framfærslueyri með barni sjá Barnsmeðlög

Framleiðslustjórnun í landbúnaði, sjá Fullvirðisréttur

Frestir

Boðunarfrestur 93/138
 Farið fram úr lögákveðnum afgreiðslufresti 91/126, 92/40, 94/381
 Framlenging á afgreiðslufresti skattstjóra skal auglýst 94/275
 Frestur ríkisskattstjóra til þess að skila yfirskaðnefnd gögnum og greinargerð 94/270
 Kæufrestur sjá Stjórnsýslukæra
 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 tannréttungum barna 94/34
 Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast

Fullvirðisréttur

Breyting á skráningu fullvirðisréttar 95/190
 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

Gjaldeyris- 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 lögbýlis 94/163

Grunnskólar sjá Menntamál

Gögn máls 95/136

Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast

Heilbrigðismál

Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysadeild 94/91

Heilsugæsla í skólum 93/149

Heimaslátrun búfjár 90/124

Helgidagar þjóðkirkjunnar sjá Almannafríður á helgidögum þjóðkirkjunnar

Hjónaskilnaður

Lífeyriskrafa 92/168

Sáttaumleitunir 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

Húsbref sjá Húsnæðismál

Húsnæðismál

Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingarsamvinnufélögum 94/104, 95/544

Forkaupsréttur sveitarfélaga að félagslegum íbúðum 90/127

Gjaldtaka við innheimtu lána sem er í vanskilum við Byggingarsjóði ríkisins 92/74

Greiðsluferfiðleikalán 93/98

Greiðslujöfnun fasteignaveðlána 93/92

Húsbref

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

Vaxtaákvarðanir 92/68

Húsnæðissparnaðarreikningar sjá Skattar

Hvalveiðar

Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 89/52, 90/227

Hæfi starfsmanna stjórnýslunnar

Almenn hæfisskilyrði:

Héraðslæknar 93/173

Löglærðir fulltrúar sýslumanna 94/209

Lögreglumenn 93/155, 93/159

Nefndarmenn er fjalla um sérfræðiviðurkenningu tannlækna 90/21

Nefndarmenn flugráðs 95/497

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 álitstgefandi nefnd 90/186

Tollverðir 92/151, 95/351

Sérstök hæfisskilyrði:

Dómnefndarmenn um prófessorsstöðu 91/101

Fyrri afskipti starfsmanns af sama aðila 90/113, 95/162

Nefndarmenn í yfirmatsnefnd skv. lax- og silungsveiðilögum 93/264

Ríkislýðgjafi 93/120

Starfsmaður sem tók þátt í meðferð kærumáls hafði einnig tekið þátt í meðferð þess á lægra stjórnýslustigi 90/190

Starfsmenn rannsóknardeildar ríkisskattstjóra 92/236

Stjórnarmenn Bjargráðsþjóðs 94/140

Stjórnarmenn skipulagsstjórnar ríkisins 94/49

Sveitarstjórnarmenn 93/299, 95/531

Sýslumaður 94/180

Innflutningsgjöld sjá Skattar og gjöld

Innflutningur kjöts 94/154

Innheimta sjá Barnsmeðlög, Lagaheimild, Þvingunarúræði

Innheimtukostnaður 92/74

Innheimtutilkynning 92/74

Innköllun máls 95/451

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 stoð 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

Áfengisauðlýsingar 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

Lokun verslana um páska 95/251

Málsmeðferð við stöðuveitingu 90/158

Nafnleynd umsækjenda um opinberar stöður 95/313

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

Skærðing lífeyrisréttinda hjá hluta sjóðsfélaga 95/203

Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda í snyrtifræðum 95/66

Skráning mannanafna í þjóðskrá 94/172

Tegundaprófun smítækja 90/87

Tekjujöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs 95/506

Tollflokkun sendibifreiðar 92/321

Tollívilnanir farmanna 93/305

Undanþágur 92/147, 92/329

Undanþágur frá skilyrðum um haffærisskráteini 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 Bjargráðsþjóði 94/140

Vaxtabætur 95/434

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

Kosning sóknarnefnda 95/183

Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni 90/131

Kjarasamningar 93/170

Kæruheimild sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnýslukæra

Lagaheimild

Ákvörðun um innra skipulag starfshátta stjórnýslunnar

Véltæk gagnavinnsla upplýsinga 94/356

Samninga

Allsherjarréttarlegu lagaákvæði varð ekki breytt með samningi 91/93

Stjórnvaldsákvarðana

Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stöð í lögum 90/180
Afráttur barnsmeðlags 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
Námshagnakostnaður og efniskostnaður í grunnskólum 90/134
Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 90/186
Réttindanám kennara 90/162
Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 88/24
Skilyrði fyrir útgáfu leyfis til áfengisveitinga 95/81
Skuldajöfnun barnabóta við álögð gjöld sama árs 88/22
Talning búfjár 89/23
Það leysir ekki undan nauðsyn lagaheimildar þó um þarf stjórnvaldsákvarðanir sé að ræða 89/23
Þörf fyrir skýra lagaheimild 88/24, 89/23, 90/134, 90/180, 91/144

Stjórnvaldsfyrirmæla

Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 89/39
Ákvæði reglugerðar um stuttan umsóknarfrest 95/451
Búnaður og rekstur lyfjabúða 92/96
Endurmenntun löggiltra vigtarmanna 91/26
Gatnagerðargjöld 92/189, 94/239
Gjaldskrá um skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 94/225
Gjaldstofn vatnsgjalds 94/233
Gjaldtaka fyrir málf lutningsleyfi 92/206
Hámarksaldur leigubifreiðastjóra 88/24
Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 91/104, 95/544
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 vélsledum 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 tekjutyggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 88/33, 89/137, 90/230
Skilyrði fjármálaráðuneytisins fyrir staðfestingu reglugerðar fyrir lífeyrissjóði 95/214
Skilyrði rafverktakaleyfis 90/37, 92/21
Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 90/97
Skýring hugtaksins „veiðitímabil“ 91/146
Stytting á veiðitíma rjúpu 94/371

Tollviltanir 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, Þvingunarúræði
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
Kvartanir og kærur yfir þvingaðri lyfjagjöf 95/372
Leiðbeiningar um kærheimild skortir 92/312, 93/105, 94/93, 95/146, 95/176
Leiðbeiningarskylda skattyfirvalda 90/197
Leiðbeiningarskylda tollifyfirvalda 92/312
Leiðbeiningarskylda um ekkjúlífeyri 94/24
Rangar leiðbeiningar um skilyrði fyrir útgáfu meist-arabréfs 95/66
Rangar upplýsingar geta varðað bótaskyldu 91/56, 95/66
Skylda stjórnvalds til þess að framsenda erindi, sem ranglega hefur verið beint til þess 92/217
Synjun gjafsóknar 93/80
Upplýsingar um framsal veiðiheimilda 90/185
Upplýsingar um sóknarkvóta 91/145
Leiðrétting
Á staðfestu endurriti 92/168
Leiðsögumenn sjá Atvinnuréttindi
Leigubifreiðastjórar Sjá Atvinnuréttindi
Lífeyrismál
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 sjóðsfélaga, er gegnt hafði stöðu, sem löggð var niður 91/63
Staðfesting á reglugerð Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbanka Íslands först fyrir 95/225
Staðfesting reglugerðar Lífeyrissjóðs sjómanna 95/203
Synjun á staðfestingu reglugerðar 95/214
Lokun síma sjá Póst- og símamál

Lyfjamál

Ávisun lyfja á samheitalyf 95/238
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, 95/13 sjá Lagaheimild

Lögregla

Almenn hæfiskilyrði lögreglumanna, sjá Hæfi starfsmanna stjórnáskýrslunnar

Ákvörðun um framhald lögreglurannsóknar 93/126

Bókhaldrannsókn 93/126

Löggæslugjald 94/167

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum 91/82

Starfsnám lögreglumanna 93/159

Páttaka lögreglu í búfjártalningu 89/23

Sjá einnig Meðferð ákærvalds

Lögreglurannsókn sjá Meðferð ákærvalds

Löggræðismál, sjá Persónuréttindi

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

Mannréttinasáttmáli Evrópu

Agaviðurlög í fangelsum 90/97

Aldursskilyrði varðandi atvinnuleyfi til leigubíreiðaaaksturs 94/41

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsrof 95/97

Félagafrelsi 90/35

Gagnkvæmur umgengnisréttur foreldra og barna 89/58, 89/79, 90/109, 95/121

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

Áminning 95/346

Byggingarmál 93/54

Farið fram úr lögákvæðnum afgreiðslufresti 91/126, 92/40

Í málum út af forsjá barna 89/58, 92/50

Ósk um aðgang að gögnum um látinn föður 95/280

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

Veiting umsagnar í umgengnisréttarmáli 95/121

Yfirskattanefnd ber að ganga á eftir því að ríkisskattstjóri skili gögnum og greinargerð innan lögmalets frests 94/270

Sjá einnig Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast

Málskot til æðra stjórnvalds sjá Starfssvið umboðsmanns, Stjórnáskýrslukæra

Málsmeðferð sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Aðili máls, Andmælaréttur, Álitsumleitan, Birting, Breyting á óbirtri ákvörðun, Eftirlit stjórnáskýrsluáðila, Frestir, Hæfi starfsmanna stjórnáskýrslunnar, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Leiðrétting, Málshraði, Rannsóknarreglan, Rökstuðningur, Stjórnáskýrslukæra, Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast, Valdmörk stjórnvalda, Þagnarskylda

Meðalhófsreglan

Ákvæði reglugerðar um endurmenntun löggiltra vigtarmanna 91/26

Ákvæði reglugerðar um stuttan umsóknarfrest 95/451

Bannað að hafa með höndum aukastörf 95/332

Brottvísun nemanda úr skóla 94/295

Innheimta lána hjá Húsnæðisstofnun ríkisins 92/74

Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysacild 94/91

Innheimta söluskatts 90/218

Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 89/129

Skilyrði fyrir útgáfu leyfis til áfengisveitinga 95/81

Slit á skemmtanahaldi 92/111

Stytting á veiðitíma rjúpu 94/371

Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins 94/154

Þvinguð lyfjagjöf 95/372

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 lögreglu-
mönnum 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, 95/27
- Almannafriður á helgidögum þjóðkirkjunnar 95/38,
95/260
- Atvinnuleyfi leigubifreiðastjóra 94/41, 95/33
- Ábending um lagareglur um gjafsókn 88/23, 90/230,
93/83, 95/25, 95/32
- Ákvæði laga um gjaldtöku fyrir löggæslu 92/111, 95/
29
- Ákvæði laga um skemmtanaleyfi 92/111, 95/29
- Ákvæði reglugerðar um málskot á ákvörðunum
fræðslustjóra til barnaverndarnefndar skorti laga-
stoð 94/295, 95/35, 95/547
- Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingar-
samvinnufélögum 94/104, 95/34, 95/544
- Endurgreiðsla oftekens fjár 93/249, 95/33
- Gatnagerðargjöld 94/254, 95/30
- Gjaldtaka skv. framhaldsskólalögum 95/36, 95/394
- Greiðsla námsbókakostnaðar og efnisgjalds í grunn-
skólum 90/134
- Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að af-
henda póstsendingar öðrum en skráðum viðtak-
anda 91/104, 95/28, 95/544
- Heimild til frestunar á réttaráhrifum kærðrar
ákvörðunar 92/40, 95/29
- Heimild til kæru ákvæðana tollyfirvalda til ríkis-
tollanefndar 92/312, 95/32, 95/544
- Hlutverk og valdsvið framkvæmdastjórnar Ferða-
málaráðs 91/17, 92/328, 95/28
- Kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu við fanga 90/
93, 91/170, 95/26
- Kæruheimild út af álagi á vanskilafé 94/261, 95/34,
95/545
- Lagaákvæði um refsiaðbyrgð sjálfstætt starfandi
lækna 90/129, 95/27
- Löggilding vigtarmanna 91/26, 92/327, 95/28
- Mannréttindaákvæði í íslenskum lögum 95/25
- Málskot til barnaverndarráðs 95/37, 95/151
- Nafnleynd þeirra er sækja um opinberar stöður 95/
37, 95/313
- Nauðungarvistun á sjúkrahúsi 95/364
- Reglur um skráningu færanlegra krana 90/202, 91/
171, 95/27
- Réttur til miskabóta 92/151, 95/30
- Sáttaumleitun vegna hjónaskilnaðar 89/90, 95/26
- Skipan lögráðamanna 95/35, 95/360
- Skortur á reglum um starfssvið og starfshætti Kaup-
skrárnefndar 91/116, 95/28
- Skráning mannanafna í þjóðskrá Hagstofu Íslands
94/172, 95/34
- Tegundarprófunar símtækja 90/87, 92/326, 95/26
- Tollverð notaðra bifreiða 92/304, 95/31
- Úrlausn um rof skilyrða reynslulausnar 95/36, 95/97
- Vandaðir löggjafarhættir 95/12
- Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 90/197, 95/
197
- Villa í lögum um tilgreiningu gjalds fyrir löggilding
endurskoðenda 92/230, 95/230
- Sjá einnig Villa í lögum um tilgreiningu brúttótonna
og brúttórúmlesta 91/152
- „Meinbugir“ á starfsháttum í stjórnýslu**
- Afgreiðslutími mála er snertu útreikning á greiðslu
til seljenda félagslegra íbúða 93/105, 95/33
- Innheimta löggæslugjalds 94/167
- Menntamál**
- Brottvísun nemandu úr skóla 94/295, 95/547
- 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
- Jöfnun á námskostnaði 95/288, 95/295
- Meðferð lánsúmsóknar 90/148
- Reglur um úthlutun námslána 90/148, 92/142
- Réttur lækna í framhaldsnámi til lána 92/149
- Synjun á ferðastyrk til dansks ríkisborgara 89/92, 90/
228
- Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknar-
fresti 92/147
- Verklagsreglur 92/142
- Nefndir, ráð og stjórnir** sjá Stjórnýslunefndir
- Nemendur** sjá Menntamál
- Niðurlagning stofnunar**
- Menningarsjóður 92/137
- Niðurlagning stöðu** sjá Opinberir starfsmenn
- Norðurlandasamningar**
- Norðurlandasamningur um félagslegt öryggi 89/33
- Samstarfssamningur Norðurlandanna 89/92, 90/228
- Opinber innkaup**
- Framkvæmd útboðs í skólaakstur 93/179
- Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 90/148
- Útboð í smíði skips 94/387
- Opinberir starfsmenn**
- Aminning 89/104, 95/346
- Ávirðingar í starfi 94/193
- Auglýsing á lausum stöðum 89/111, 92/151, 95/309

Aukastörf 95/332
 Breytingar á starfsskyldum ríkisstarfsmanns 95/322
 Einhliða skerðing á föstum launum skipaðs kennara 91/97
 Erindisbréf 89/104
 Fyrirframgreiðsla launa 91/93
 Fyrimæli 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
 Laun skipaðs nefndarmanns 91/88
 Lögverndun starfsheitis framhaldsskóla- og grunn-skólakennara 90/17, 90/20
 Málskot til ædra stjórnvalds í tilefni af uppsögn 89/115
 Réttur yfirboðara til að vísa starfsmanni til annarra starfa 91/98
 Ráðningarsamningur 91/97
 Ríftun starfssamnings 95/332
 Röðun í launaflokka 91/95, 93/170
 Skilyrði endurkröfu ofgreiddra launa 94/196
 Staða lögð niður 95/322, 95/332
 Biðlaun 94/200, 95/545
 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, 95/545
 Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi 91/95
 Starfslokasamningar 95/332
 Stöðuveitingar
 Forgangur í lausa stöðu 89/111, 90/177, 95/300
 Mat á hæfni umsækjenda 90/158, 91/101, 92/151, 93/341, 94/186, 94/187
 Nafnleynd umsækjenda 95/313
 Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi 90/62, 91/171
 Setning í stöðu skólastjóra 95/309
 Sjónarmið sem val á umsækjanda byggist á 95/300
 Sumarafleysingar 95/342
 Svör við umsóknum um auglýsta stöðu 89/104, 92/151
 Umsagnir við stöðuveitingu, sjá Álitsumleitan Undirbúningur og rannsókn máls 92/151, 93/341
 Veiting stöðu tryggingayfirlæknis 95/300
 Tilflutningur starfsmanns 95/322
 Tilmæli um að starfsmaður segi upp starfi 89/104, 94/193
 Uppsögn ríkisstarfsmanns byggð á málefnalegum sjónarmiðum 94/207
 Vammleysi ríkistarfsmanns 94/209
 Verkfallsheimild 90/176
 Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Andmælaréttur, Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, Lífeyfisréttindi, Orlof, Þagnarskylda

Orlof
 Óheimilt að nota orlofslaun til skuldajöfnuðar ofgreiddum launum 94/196

Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta af orlofsfé 89/93
Ógildar stjórnvaldsáskvarðanir sjá Stjórnvaldsáskvarðanir
Ólögmat sjónarmið sjá Sjónarmið, sem stjórn-sýsluathöfn er byggð á
Ólögmat skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá Skilyrði fyrir leyfisveitingu
Óréttmætir viðskiptahættir
 Tegundapröfun símtækja 90/87
Persónuafsláttur sjá Skattar og gjöld
Persónuréttindi
 Óheimil nauðungarvistun á sjúkrahúsi 92/125, 95/364
 Skipun lögfráðamanna 95/360
 Staðfesting héraðsdóms að gerð hafi verið krafa um sjálfræðissviptingu 95/364
 Þvinguð lyfjagjöf 95/372
Póst- og símamál
 Frágangur símainntaks og símalagna 90/118
 Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 91/104, 95/544
 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
 Tegundapröfun 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
 Afli bar staðfestingar sérfræðinga á munnlegum frásögnum þeirra 95/162
 Á stjórnvöldum hvílir skylda til að afla fullnægjandi upplýsinga, áður en þau afgreiða mál 89/35, 89/58, 92/50, 93/143, 95/260
 Ákvörðun saksóknara í tilefni af kæru 91/71
 Ákvörðun um virðisaukaskattskyldu 95/464
 Breyting á skráningu fullvirðisréttar 95/190
 Endurveiting ökuréttar 93/337
 Gagnaöflun í forsjármáli 90/107, 93/69
 Gjafsóknarmál 93/80
 Hversu ítarlega þarf að rannsaka mál? 92/50
 Kvaðning sérfróðra ráðunauta við rannsókn máls 93/21, 95/39
 Meðferð mála hjá barnaverndaryfirvöldum 89/58
 Meðferð mála hjá tryggingaráði 89/35, 93/21
 Námsstyrkir 95/288, 95/295
 Niðurlagning stöðu 93/174
 Rannsókn markanefndar á eigendaskiptum búfjármarks 91/51
 Skilyrði leyfis til hörpuðiskveiða 93/268
 Stytting á veiðitíma rjúpu 94/371
 Umsagnir við stöðuveitingu 90/154
 Undirbúningur að veitingu opinberrar stöðu 92/151

Vekja bar athygli aðila á því að vottorð vinnumiðlunar skorti 95/49

Við veitingu undanþágu frá banni 90/216

Viðtaka gagna 92/50

Sjá einnig Andmælaréttur, Álitsumleitan, Málsmeðferð

Ráð sjá Stjórnsýslunefndir

Reglugerðir sjá Stjórnvaldsfyrirmæli

Reynslulausn sjá Fangelismál

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 ákærvalds

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

Ákvörðun um námsstyrk 95/295

Ákvörðun úthlutunarnefndar 95/55

Innflutningur matvöru óheimill 94/154

Röng lagatilvísun í úrskurði skattstjóra 94/261

Synjun beiðnar um náðun 89/48

Synjun leyfis til áfrýjunar á nauðungaruppboði 89/28

Synjun gjafsóknar 93/80, 93/83

Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 91/108

Tryggingastofnunar ríkisins 94/187

Umsögn barnaverndaryfirvalda 89/58

Umsögn tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra

Úrskurðir barnaverndaryfirvalda í málum varðandi sviptingu forsjár og takmörkun eða afnám umgengnisréttar 92/59

Úrskurðir í málum út af forsjá barna 89/58, 92/50

Úrskurðir mannanafnanefndar 92/132

Úrskurðir tryggingaráðs 89/35

Úrskurðir yfirskattanefndar 95/434, 95/443

Úrskurður ríkisskattanefndar 92/219, 92/220

Úrskurður ríkisskattstjóra 90/197

Úrskurður um forsjá til bráðabirgða 93/69

Sjá einnig stjórnsýslukæra / form og efni úrskurða í kærumáli.

Samfélagsþjónusta, sjá Fangelismál.

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

Samþykktir um lokunartíma sölubúða 95/251

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 stjórnsýslunnar

Sími sjá Póst- og símamál

Sjavarútvegur sjá Stjórnun fiskveiða

Sjónarmið, sem stjórnsýsluathöfn 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

Sjónarmið sem val á umsækjanda í stöðu byggist á 95/300

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 tekjulitlum 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 opinberrar stöðu 92/151

Sjá einnig Jafnræðisreglur, Meðalhófsreglan

Sjónvarps- og útvarpsmálefni

Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 91/112

Sjúkraskrá sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Pvinguð lyfjagjöf 95/372

Sjúkratryggingar sjá Almannatryggingar

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
 Ákvörðun um virðisaukaskattskyldu 95/464
 Álag á vangreiddan virðisaukaskatt 93/213
 Álag á vanskilafé 94/261, 95/545
 Álagning og innheimta vatnsgjalds 95/472
 Álagning og ráðstöfun tryggingaefirlitsgjalds 93/197
 Barnabótum skuldafafnað við álögð gjöld sama árs 88/22
 Efnisgjald í framhaldsskóla 95/394
 Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 91/122
 Endurgreiðsla oftekens fjár 93/249
 Endurgreiðsla scinkunargjalds vegna aðalskoðunar bifreiðar 91/129
 Endurgreiðsla tryggingagjalds 95/451
 Fordæmisgildi úrskurða yfirskattanefndar 94/276, 95/546
 Frádráttur ökutækjakostnaðar 93/219, 93/232, 93/240
 Frádráttur húsnæðiskostnaðar á móti tekjufærdum námsstyrk 95/443
 Frádráttur vegna fjárfestingar í atvinnurekstri 95/473
 Gatnagerðargjöld 89/117, 92/189, 92/195, 94/239, 94/244, 94/254
 Gjald fyrir einangrun dýrs vegna sóttvarna 95/402
 Gjald vegna leyfis til hundahalds 95/407
 Gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands hf. 89/124
 Gjaldskylda vegna færanlegra krana 90/202, 91/171
 Gjaldtaka fyrir löggildingu endurskoðenda 92/230
 Gjaldtaka fyrir tollskýrslueyðublöð 92/220
 Gjaldtaka við innheimtu vanskilakrafna 92/74
 Grundvöllur símareiknings 90/118
 Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta ákvörðunum skattstjóra til ríkisskattanefndar 89/101
 Holræsagjald 94/233
 Hækkun bensínjalds, þungaskatts og bifreiðaskatts á verðstöðvunartímabili 89/120
 Hækkun póstburðargjalda óheimil á verðstöðvunartímabili 89/120
 Innflutningsgjald af vélsleðum 90/193
 Innritunargjald í framhaldsskóla 95/394
 Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur 90/186
 Lagaheimild til töku gjalds fyrir leyfi til hreindýra-veiða 93/312, 94/418
 Leyfi til málflyttings fyrir héraðsdómi 92/206
 Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekju-litlum epli- og örorkulífeyrisþegum 93/242
 Löggsælugjald 94/167
 Markaður tekjustofn 92/183
 Matsreglur ríkisskattstjóra 93/219, 93/232, 93/240
 Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 90/186
 Pappírsgjöld í framhaldsskóla 95/394
 Persónuafsláttur 89/38
 Ráðstöfun kirkjugarðsgjalds 93/235
 Reiknað endurgjald bænda í staðgreiðslu 95/423
 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
 Skrásetningargjald við Háskóla Íslands 95/379
 Sóknargjöld 93/132
 Staðgreiðsla skatta 94/261, 95/545
 Synjun töllyfirvalda á viðtöku aðflutningsskýrslna 92/220
Söluskattur
 Af afnotagjöldum kapalkerfis 89/101, 91/165
 Af ólögmati starfsemi 89/101, 91/165
 Breyting á reglum um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra 88/22
 Innheimtuaðgerðir vegna vanskila 90/218
 Tollflokkun sendibifreiðar 92/321
 Tollvilnanir farmanna 93/305
 Tollskýrslueyðublöð 92/220
 Tollverð notaðra bifreiða 92/304, 94/417
 Upplýsingaskylda töllyfirvalda 92/304
 Vatnsgjald 94/233
 Vaxtabætur 95/434
 Vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta 90/197
 Vextir og verðbætur af ofgreiddu 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, 95/260
Skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá Atvinnuréttindi
Skipulags- og byggingarmál
 Breyting á nýtingu húsnæðis 92/31
 Frestun á réttaráhrifum byggingarleyfis við stjórn-sýslukæru 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 ríkis-ins 94/49
 Skipulagsbreytingar 93/60
 Veiting byggingarleyfis 90/204
 Þýðing óstaðfests og óbirts skipulags 92/31
Skólaakstur 91/156, 92/237
Skólar sjá Menntamál
Skráning gagna, sem stjórnvöldum berast sjá Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast
Skráning og meðferð upplýsinga um einkamálefni
 Birting á persónulegum fjárhagsmálefnum einstaklinga í skrá sem unnin var kerfisbundið úr álagningaskrá 95/479
 Talning búfjár 89/23
 Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni og skráning þess í þjóðskrá 90/131
Skuldajöfnuður
 Barnabótum skuldafafnað við álögð gjöld sama árs 88/22
Skyldebundið 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 Almannatryggingar
Smábátar sjá Stjórnun fiskveiða
Starfsheiti sjá Atvinnuréttindi
Starfssvið 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 fjölburaafæðingu 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

Ágreiningur um framkvæmd aðfarar 95/492
 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
 Mál er snerta samningsbundin réttindi ríkisstarfsmanna 95/492
 Meðferð skiptaráðanda á gjaldprotamáli 88/19
 Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélags 88/19
 Nauðungaruppböð 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
Kirkjumálefni 95/183

Kvörtunarefni

Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórn-sýslugerningi 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
 Ákvarðanir stjórnmalasamtaka 95/495
 Bankaviðskipti 88/19
 Einkaréttarleg samningsatriði 92/255
 Fjárhæðanefnd fiskiskipa 92/256
 Norræni kvikmynda- og sjónvarpsþjóðurinn 95/496
 Sameining lífeyrissjóða 90/212
 Starfshættir nefndar starfsmannafélags 95/495
 Störf lögmannna 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 borð undir sérstaka eftirlitsstofnun
 Hömlur á þátttöku í opinberu útboði 94/305
 Öréttmætir 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

Ágreiningu um efndir samnings um ráðstöfum fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra 92/253

Ágreiningu um form virðisaukaskattskýrslna verður skotið til fjármálaráðherra 92/249

Ágreiningu um tilkall til fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra 92/249

Ágreiningu út af störfum ríkisskattstjóra verður skotið til fjármálaráðherra 92/250

Ákvarðanir Sauðfjárveikivarna verða bornar undir landbúnaðarráðherra 90/209

Ákvörðun Ferðamálasjóðs verður skotið til samgönguráðherra 90/210

Ákvörðun fyrirsvarsmanna kirkjugarða þjóðkirkjunar 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 dómsmálaráðherra 89/114, 90/210

Ákvörðun Póst- og símamálastofnunar eftir opnun tilboða verður skotið til samgönguráðherra 92/249

Ákvörðun Siglingamálastofnunar verður skotið til samgönguráðherra 91/135, 91/137

Ákvörðun siglinganefndar verður skotið til tryggingaráðs 95/493

Ákvörðun um gjald fyrir endurupptökupróf við Tækniskóla Íslands verður skotið til menntamálaráðherra 92/246

Ákvörðun um greiðslu gjalda til nemendafélags verður skotið til menntamálaráðherra 91/137

Ákvörðun um vexti og verðbætur á ofgreiddu skattfé verður skotið til fjármálaráðuneytisins 93/195

Ákvörðun Vegagerðar ríkisins verður skotið til samgönguráðherra 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

Ákvörðun Þróunarsamvinnustofnunar verður borin undir utanríkisráðuneytið 95/494
 Dreifing Hagstofu Íslands á tölvutækum nafnalistum verður borin undir tölvunefnd 95/494
 Gjaldtaka Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fyrir bifreiðaskoðun verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 92/247
 Gjaldtaka vegna áskriftar að spariskírteinum ríkissjóðs 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 tölvunefnd 90/209
 Málskot til fræðslustjóra 91/140
 Málskot til háskólaráðs í málefnum háskólastofnana 91/139
 Málskot til Hollustuverndar ríkisins 91/141, 92/254
 Málskot til landbúnaðarráðherra út af endurgreiðslu sérstaks fóðurgjalds 92/251
 Málskot til landbúnaðarráðherra varðandi framleiðslustjórnun í landbúnaði 92/246
 Málskot til landlæknis og nefndar, sem starfar skv. lögum nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu 89/114
 Málskot til matsnefndar félagslegra íbúða 89/113
 Málskot til skattstjóra og ríkisskattanefndar 91/138, 91/140
 Málskot til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs 92/253
 Málskot til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna 90/210
 Málskot til tollstjóra og ríkistollanefndar 90/209
 Málskot til tryggingaráðs 90/210
 Málskot varðandi framleiðslustjórnun í landbúnaði 93/111
 Stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins fjalli um ágreining vegna lánveitinga 90/208, 91/139
 Synjun Fiskistofu um útgáfu veiðileyfis verður borin undir sjávarútvegsráðherra 92/251
 Synjun innlánsstofnunar um ljósrit gagna verður borin undir bankaeftirlit Seðlabanka Íslands 95/493
 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
 Sölu Skógræktar 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
Stjórnsýsluettirlit sjá Eftirlit stjórnsýsluaðila
Stjórnsýslukæra
Aðild að kærumáli
 Ráðuneyti aðili að byggingarmáli 92/31
 Kæruheimild fjármálaráðherra skv. söluskattslögum 89/101
Form og efni úrskurða í kærumáli
 Úrskurðir Atvinnuleysistryggingasjóðs 95/55
 Úrskurðir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 95/251
 Úrskurðir Hollustuverndar ríkisins 95/176
 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 tryggingamálaráðherra 93/327
 Ákvörðun um agaviðurlög fanga sætir stjórnsýslukæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 90/97
 Heimild til kæru ákvarðana byggingarnefndar til umhverfisráðuneytisins 92/25
 Heimild til kæru ákvarðana sveitarfélaga til félagsmálaráðuneytisins 89/117
 Heimild til kæru ákvarðana tollyfirvalda til ríkistollanefndar 92/312, 95/544
 Málskot til landbúnaðarráðherra út af reikningum dýralækna 93/143
 Túlkun kæruheimilda 95/516
 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 kæðrar ákvörðunar
 Ákvörðun stjórnvalds að fresta ekki réttaráhrifum ákvörðunar kærd til æðra stjórnvalds 95/176
 Frestun á réttaráhrifum kæðrar ákvörðunar 92/40
 Kæra frestar ekki sjálfkrafa réttaráhrifum ákvörðunar 90/113, 90/218, 94/276, 95/546
 Sakarforræði í málum fyrir yfirsattanefnd 95/443
 Úrlausn máls stöðvuð sem lagt hafi verið fyrir dómstóla 95/286
 Úrlausnarmöguleikar 95/124
 Úrskurðarskylda 92/16, 92/237
Stjórnsýslulög 89/7, 91/166
Stjórnsýslunefndir
 Almenn tæfi nefndarmanns í lyfjaverðlagnsnefnd 92/104
 Hagsmunaaðili tilnefni ekki mann í prófnefnd 90/36
 Lausn skipaðs nefndarmanns 91/88
 Nefndarmaður var starfsmaður ráðuneytis 90/186, 92/104

Skipan nefndar var ekki samkvæmt lögum 90/21
 Skipan samkeppnisráðs 93/255
 Skipun í lyfjaverðlagsnefnd 92/104
 Umsjónarnefnd fólksbifreiða 94/311
 Valdþurrð hjá nefnd 91/17
Stjórnun fiskveiða
Auglýsingar og almennar tilkynningar
 A 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 brúttórúmllestir 91/152
 Flutningur aflamarks smábáta milli ára 90/180
 Flutningur og framsal eigin veiðireynslu 91/143, 91/150, 91/151
Sérveiðar
 Skilyrði grásleppuveiðileyfis um veiðar á liðnu tímabili 92/300
 Skilyrði leyfis til hörpuðiskveiða 93/268
 Skýring hugtaksins „veiðitímabil“ við úthlutun aflahlutdeildar 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 aflahlutdeildar fiskiskips 94/351
Úthlutun aflaheimilda (aflahlutdeildar/aflamarks)
 Aflaheimildir smábáta með takmarkaða veiðireynslu 92/262
 Ákvörðun meðal aflahlutdeildar 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
 Bundin skilyrði 93/327
Efni ákvörðunar
 Ákvörðun verður að vera ákveðin og skýr 93/111, 95/55, 95/346

Form ákvörðunar

Form úrskurða tryggingaráðs 89/35
 Atvinnuleysistryggingasjóðs 95/55
 Frestun ákvarðanatöku um umgengnisrétt 90/107
Hvaða ákvarðanir teljast stjórnvaldsákvörðanir?
 Ákvörðun um aðgang að upplýsingum um umhverfismál 94/3381
 Ákvörðun um brottvikningu nemenda úr skóla 94/295
 Ódagsett 88/24
Ógildar ákvarðanir
 Aðeins verulegir annmarkar leiða fortakslaut til ógildingar 90/204, 91/31
 Sjá einnig Afturköllun, Efniskröfur, Endurupptaka stjórnvaldsákvörðunar, Málsmæðferð, Stjórnvaldsákvörðunar.
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 ráðherra fund til samþykktar eins og lögskýlt var 90/193
 Málsmæðferð 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
 Atvinnuleysiskráning og vinnumiðlun 94/356
 Ákvörðun um byggingu skóla 92/303
 Félagsþjónusta sveitarfélaga 95/516
 Greiðsla vegna skólaaksturs 91/156
 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga 94/362, 95/506
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
 Sjálfstjórn sveitarfélaga 95/516
 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, Málsmæðferð

Söluskattur sjá Skattar og gjöld
Tafir á afgreiðslu máls sjá Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast
Tannlæknar sjá Atvinnuréttindi, Læknar
Tekjutrygging sjá Almannatryggingar
Tilkynning um meðferð máls 93/54
Tollar Sjá Skattar og gjöld
Trúfrelsi sjá Mannréttindi
Umboðsmaður Alþingis mælir með gjafsókn
 Ákvörðun á skattstofni til tryggingagjalds 94/307, 95/547
 Ákvörðun um lífeyrisrétt leiðbeinenda 94/309
Umferðarmál
 Skráning færanlegra krana 90/202
Umgengni foreldra og barna sjá Foreldrar og börn
Umhverfismál
 Veðittími rjúpu 94/371
Umsagnir sjá Álitsumleitan
Umsókn um opinbera stöðu sjá Opinberir starfsmenn
Upplýsingaréttur aðila máls sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum
Utanríkisþjónusta
 Aðstoð starfsmanns íslensks sendiráðs erlendis 94/384
Úreliding fiskiskipa úr Aldurslagasjóði 93/327
Úrelidingastyrkir úr Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins 92/63
Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvörðanir sveitarstjórna sjá Sveitarfélög
Útböð sjá Opinber innkaup
Útskýringar sjá Leiðbeiningar
Valdmörk stjórnvalda
Málefnaleg
 Stjórn hreindýraveiða 93/312
 Valdsvið tryggingaráðs, 89/34, 89/35, 94/31
Valdframsal
 Framsal stjórnarsýsluvalds ferðamálaráðs 91/17
 Heimild til að ráða afleysingamenn 95/342
 Valdframsal fjármálaráðherra til ríkisskattstjóra 95/451
Valdþurrð
 Formaður Menntamálaráðs segir upp útgáfusamningum 92/137
 Framkvæmdastjóri Hollustuverndar ríkisins kvað upp úrskurð í stað stjórnar 95/176
 Nefnd sem sá um að veita erlendum leiðsögunum atvinnuleyfi 91/17
Valdniðsla sjá Sjónarmið, sem stjórnarsýsluathöfn er byggð á
Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast 89/22, 90/179, 91/122, 93/140, 93/326
 Ólögmat eyðilegging skjala 93/326
Vaxtabætur sjá Skattar og gjöld
Vátryggingarstarfsemi
 Úreliding fiskiskipa 93/327
Vegamál
 Girðingar 94/404
 Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar 91/162
Veðileyfi sjá Stjórnun fiskveiða
Veðiréttur
 Hreindýraveiðar 93/312

Veitingastarfsemi 95/260
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
Vínveitingaleyfi 95/260
Vinummiðlun sjá Sveitarfélög
Vörumerki 95/238
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
 Trúnaður áskildur um upplýsingar sem gefnar voru yfirmanni 95/280
 Um grundsemdir um refsivert athæfi 95/357
 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 Kirkjumál
Þjóðréttarsamningar 95/516
 Sjá Norðurlandasamningar, Mannréttindi, Samningar við önnur ríki
Þjóðskrá
 Skráning mannanafna í þjóðskrá 94/172
 Skráning vottorðs úr þjóðkirkjunni í þjóðskrá 90/131
 Tilgreining heimilifangs 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
 Taling 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

