

# Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1996

# TIL ALÞINGIS

Í samræmi við 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hef ég samið skýrslu þá, er hér fylgir, um störf mín á árinu 1996.

Í skýrslunni er fjallað um tæplega fjórða hluta af þeim málum, sem afgreidd voru hjá embætti mínu árið 1996. 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 1996. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál, sem ég kannaði 1996, svo og tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál. Í þriðja kafla eru birtar niðurstöður og álit í málum, sem ég afgreiddi á árinu og ástæða er til að gera sérstaka grein fyrir í skýrslunni. Þar er þó aðeins tekinn með hluti þeirra mála, sem hafa almenna þýðingu fyrir starf umboðsmanns og starfshætti í stjórnsýslu. Í fjórða kafla er gerð grein fyrir framvindu mála, sem fjallað var um í fyrri skýrslum mínum. Fimmti kafli geymir skrár yfir atriðisorð og lagatiltvnanir, svo og skrá yfir mál í númeraröð.

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

Reykjavík, 5. september 1997.  
Gaukur Jörundsson.



# **Skýrsla**

**umboðsmanns Alþingis**

**fyrir árið 1996**

**September 1997**

## Efnisyfirlit

	Bls.
<b>I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1996</b> .....	11
<b>II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1996</b> .....	14
1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 1996 .....	14
1.1. Mála fjöldi .....	14
1.2. Skipting kvartana .....	14
1.3. Afgreiðsla mála .....	16
1.4. Skipting mála eftir aðilum, sem kvörtun beinist að .....	16
1.5. Skipting mála eftir viðfangsefnum .....	19
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál .....	20
2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–1996 .....	20
2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–1996 .....	21
2.3. Mál er fallið hafa utan starfsviðs umboðsmanns 1988–1996 .....	22
2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–1996 .....	23
2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–1996 .....	23
<b>III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1996</b> .....	24
1.0. Almennatryggingar .....	24
1.1. Tannréttgagakostnaður. Kvaðning sérfróðra ráðunauta. Rannsóknarregla. Dráttur á setningu stjórnvaldsfyrirmæla .....	24
1.2. Lán til kaupa á bifreið. Lögmætisregla. Lögmæt sjónarmið. Breyting á stjórnarsýslufrákvæmd. Kynning á breyttri stjórnarsýslufrákvæmd. Rannsóknarregla. Rökstuðningur .....	34
1.3. Örorculféyrir. Örorkumat. Breyting á stjórnarsýslufrákvæmd. Jafnræðisregla .....	44
1.4. Hjálpartæki. Breyting á stjórnarsýslufrákvæmd. Rökstuðningur ...	57
1.5. Fullnaðarúrskurðir tryggingaráðs. Kæruheimild .....	63
1.6. Öror kubætur. Gildissvið sjúklingatryggingar. Skaðlegir eiginleikar lyfja. Þörf á skýrara lagaákvæði .....	63
1.7. Fæðingarorlof. Skilyrði orlofsréttar vegna töku barns í fóstur .....	67
2.0. Atvinnuleysistryggingar .....	69
2.1. Skilyrði þess að bótalaust tímabil falli niður. Skylda stjórnvalds til að leysa úr máli. Kæruheimild .....	69
2.2. Refsikennd viðurlög vegna rangra upplýsinga. Saknæmisskilyrði. Rannsóknarregla. Rökstuðningur úrskurðar. Form og efni úrskurðar .....	76
2.3. Atvinnuleysisbætur. Skráning hjá vinnumiðlun. Málsmeðferð. Tafir á meðferð máls .....	82
3.0. Atvinnuréttindi .....	86
3.1. Leigubifreiðar. Reglur um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar. Framkvæmd og eftirlit með undanþágum. Framsal valds. Opinber birting reglna. Fjárhæð þjónustugjalda ...	86
3.2. Umsókn um sérfræðiviðurkenningu. Dráttur á málsmeðferð .....	95



10.2.	Ráðstöfun ríkisjarða. Auglýsing jarða sem lausar eru til ábúðar. Rannsóknarregla. Sjóarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Stjórnvaldsákvörðun verður að vera bæði ákveðin og skýr. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda um kæruehimild .....	225
10.3.	Fullvirðisréttur. Endurúthlutun. Formkröfur um undirbúning ákvörðunar. Andmælaréttur .....	237
11.0.	Lyfsalar .....	246
11.1.	Veiting lyfsöluleyfis. Álitsumleitan. Málefnaleg sjóarmið. Rannsóknarregla. Rökstuðningur .....	246
11.2.	Afgreiðsla lyfja. Lagastoð reglugerðar. EES-samningurinn .....	250
12.0.	Málsmeðferð stjórnvalda .....	258
12.1.	Málsmeðferð Flugmálastjórnar og flugslysaneftndar. Máli verður ekki skotið til samgönguráðuneytisins. Sérstakt hæfi. Skýrslutökur við meðferð máls. Mannréttindasáttmáli Evrópu .....	258
12.2.	Stjórnvaldsákvörðanir. Málsmeðferðarreglur. Meðalhófsregla. Andmælaregla. Form og efni úrskurðar. Málshraði .....	273
12.3.	Útgáfa áfrýjunarstefnu. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu .....	278
13.0.	Menntaskólar .....	283
13.1.	Synjun um inngöngu. Jafnræðisregla. Sjóarmið sem ákvörðun er byggð á. Leiðbeiningar sem fylgja umsóknareyðublöðum .....	283
14.0.	Námslán og námsstyrkir .....	292
14.1.	Námslán. Mat á námsframvindu .....	292
14.2.	Námslán. Lán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu. Jafnræðisregla. Lögmætisregla .....	297
14.3.	Námslán. Skilyrði fyrir veitingu viðbótarframfærsluláns. Jafnræðisregla. Gögn sem umsækjanda er gert að leggja fram. Aðila-skipti að ábyrgðarskuldbindingu á námslánum. Lögmætisreglan. Stjórnsýslueftirlit .....	303
14.4.	Námslán. Framhaldsnám lækna. Jafnræðisregla. Vandaðir stjórnsýsluhættir .....	311
14.5.	Námslán vegna skólagjalda. Framhaldsnám erlendis. Jafnræðisregla. Verklagsreglur. Lögmætisregla .....	324
14.6.	Námslán. Lánshæfi. Sjóarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á .....	331
14.7.	Námslán. Lán vegna skólagjalda. Nýmæli í reglum um úthlutun námslána. Hlé á námi. Birting reglna um úthlutun námslána. Nauðsyn þess að reglur um úthlutun námslána séu stöðugar og fyrirsjáanlegar námsmönnum .....	336
14.8.	Endurgreiðsla námslána. Lagaskil .....	340
15.0.	Opinberir starfsmenn .....	344
15.1.	Auglýsing á lausum stöðum ríkisstarfsmanna. Undirbúningur stjórnvaldsákvörðunar. Frumkvæðisathugun .....	344
15.2.	Auglýsing á lausum stöðum. Flutningur úr einni stöðu í aðra ....	352
15.3.	Flutningur opinbers starfsmanns úr einu starfi í annað. Eftirlaunaréttur. Stjórnarskrá .....	357
15.4.	Niðurlagning stöðu. Samþykki veitingarvaldshafa á niðurlagningu stöðu. Skylda stjórnvalda til að varðveita gögn um afgreiðslu mála. Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra ...	371

17.11. Frádráttur greiddrar húsaleigu framteljanda frá húsaleigutekju um hans. Beinn kostnaður .....	576
17.12. Dráttarvextir af vangreiddum virðisaukaskatti. Málshraði .....	582
18.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun .....	586
18.1. Málskot til æðra stjórnvalds .....	586
18.2. Stjórnvöld annars ríkis eiga lögsögu í máli .....	592
18.3. Málsaðild .....	592
18.4. Eins árs frestur til að bera fram kvörtun .....	593
19.0. Sveitarfélög .....	594
19.1. Sveitarstjórnarlög. Atkvæðagreiðsla. Ákvörðunarvald sveitarstjórna .....	594
20.0. Tollar .....	601
20.1. Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra. Valdframsaf. Birting fyrir mæla um valdframsaf .....	601
21.0. Verðbréfavíðskipti .....	617
21.1. Hlutabréf. Eftirlit bankaefirlits. Stjórnafslusamband. Málsmeðferðarreglur. Andmælaréttur. Þagnarskylda stjórnfvalda. Lagastof reglugerðar. EES-samningurinn .....	617
<b>IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA .....</b>	<b>648</b>
<b>V. SKRÁR .....</b>	<b>654</b>
1. Númeraskrá .....	654
2. Lagaskrá .....	658
3. Atriðisorðaskrá .....	682



## I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1996.

### 1.

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Lágmúla 6, var á árinu opin almenningi frá kl. 9.00 til 15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín voru starfsmenn fjórir, Páll Hreinsson, sérstakur aðstoðarmaður umboðsmanns, Katrín Jónasdóttir, skrifstofustjóri, Þórhallur Vilhjálmsson, lögfræðingur, og Margrét Vala Kristjánsdóttir, lögfræðingur. Páll Hreinsson var í námsleyfi frá 1. október 1996, og frá 14. október 1996 var Halldór Jónsson, lögfræðingur, ráðinn tímabundið til starfa. Sem fyrr naut ég aðstoðar nokkurra manna vegna einstakra viðfangsefna. Ég ákvað að víkja sæti í einu máli og skipaði forseti Alþingis Tryggva Gunnarsson, hæstaréttarlögmann, til að fara með málið, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

### 2.

Á árinu 1996 voru skráð 334 ný mál. Á árinu tók ég fjögur mál upp að eigin frumkvæði. Skráð mál á grundvelli kvartana, sem bornar voru fram, voru 330. 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. 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 stjórnvöldunna, án þess að til skráningar komi. Þessi þáttur í starfi umboðsmanns er tímafrekur eins og áður.

### 3.

Í störfum mínum verð ég þess enn oft var, að stjórnvöld afgreiði eigi þau erindi, sem þeim berast svo fljótt sem verða má í samræmi við 9. gr. stjórnvöldunna nr. 37/1993. Ég varð fljótlega var dæma um óviðunandi tafir í þessu tilliti, eftir að ég hóf störf árið 1988 (sbr. SUA 1989:6 og 89), og fjöldi þeirra, sem til mín leita gagnert af þessum sökum á hverju ári, ber vitni um, að sum stjórnvöld hafa ekki enn samræmt starfshætti sína nægilega þeim kröfum, sem stjórnvöldunna gera til þeirra að þessu leyti.

Tala þeirra, sem báru fram formlega kvörtun yfir töfum á afgreiðslu mála, var á síðastliðnu ári 57. Er þeim, sem til mín leita af þessum sökum, liðsinnt eftir því sem tilefni er til hverju sinni við eftirrekstur erinda sinna með fyrirspurnum um, hvað afgreiðslu þeirra líði. Eru þær jafnan ítrekaðar við viðkomandi stjórnvöld, uns svör hafa fengist. Höfðu þannig 55 fengið úrlausn sinna mála í lok ársins. Ég legg hins vegar áherslu á, að slík mál sæta ekki efnislegru athugun af minni hálfu, nema hlutaðeigandi leiti til mín síðar sérstaklega í því skyni.

Þá er enn einnig nokkur misbrestur á því, að tilmælum mínum um upplýsingar og skýringar sé sinnt af stjórnvöldum innan þeirra tímamarka, sem ætla verður að undirbúningur þeirra krefjist, en það hefur að sjálfsögðu í för með sér, að niðurstaða af athugun mála við embætti mitt dregst. Slíkur dráttur á svörum stjórnvalda við erindum mínum getur þó ekki talist almennur lengur, heldur er bundinn við ákveðin stjórnvöld, stundum tímabundið vegna breytinga á starfsmannaskipan. Hefur reyndar orðið mikil bragarbot á verklagi margra stjórnvalda í þessu efni.

Dráttur á því, að ráðuneyti sinntu tilmælum um að veita mér skýringar og upplýsingar vegna mála, sem ég hafði til meðferðar, urðu mér tilefni til að taka til athugunar að eigin frumkvæði, hvort ráðuneyti fylgdu almennt einhverjum reglum um afgreiðslu erinda snemma árs 1989. Í ljós kom, að svo var yfirleitt ekki, enda þótt flest teldu þau sig afgreiða erindi svo fljótt sem verða mátti. Í niðurstöðu álits míns í tilefni af þessari athugun hvatti

## 4.

Vegna fyrirhugaðrar stofnunar embættis umboðsmanns eistneska þjóðþingsins var leitað til íslenskra stjórnvalda um aðstoð við undirbúning að því verki. Að tilmælum utanríkisráðherra fór ég ásamt aðstoðarmanni mínum, Páli Hreinssyni, til Eistlands hinn 21. apríl 1997 og ræddum við bæði við dómsmálaráðherra og ýmsa starfsmenn dómsmálaráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins. Einnig áttum við fundi með starfsmönnum embættis kanslara og ýmsum þingmönnum, þar á meðal formanni stjórnarskrárnefndar og formanni utanríkismálanefndar eistneska þjóðþingsins, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis svo og sambærilegra stofnana í Evrópu. Í viðræðum okkar gerðum við grein fyrir þeim tilbrigðum af embættum umboðsmanna þjóðþinga, sem finna má í Evrópu. Í því sambandi gerðum við sérstaka grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem embætti íslensku, dönsku og norsku umboðsmannanna eru byggð á. Einnig áréttuðum við, að það væri hlutverk umboðsmanns Alþingis, að gæta mannréttinda og efla þau. Á fundunum var rætt um lögfræðileg og lagatæknileg atriði við stofnun slíks embættis, þ. m. t. hvort nauðsyn bæri til að breyta stjórnarskrá af því tilefni. Í viðræðum við dómsmálaráðherra Eistlands, Hr. Paul Varul, kom fram, að ráðgert væri að ljúka samningu frumvarps laga um umboðsmann eistneska þjóðþingsins seint á þessu ári. Af hálfu eistneskra stjórnvalda var þeirri hugmynd varpað fram, að það gæti orðið þeim til stuðnings, ef embætti umboðsmanns Alþingis gæti tekið við manni til þjálfunar og sent út starfsmann til tímabundinnar aðstoðar, eftir að embætti umboðsmanns hefði verið stofnað í Eistlandi. Fyrir mitt leyti lýsti ég vilja til þess.

## 5.

Hinn 17. desember 1996 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um umboðsmann Alþingis, er voru samþykkt og síðan birt sem lög nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Hafa þau þannig gengið í gildi, þegar þetta er ritað. Þessi lög eru að því leyti frábrugðin eldri lögum nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að með þeim hefur starfssviði umboðsmanns Alþingis verið breytt. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, tók starfssvið umboðsmanns Alþingis því aðeins til stjórnarsýslu sveitarfélaga, að um væri að ræða ákvarðanir, sem skjóta mætti til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Með 3. gr. nýsettra laga hefur þessi takmörkun verið felld niður, þannig að undir starfssvið umboðsmanns Alþingis fellur hér eftir einnig sú stjórnarsýsla sveitarfélaga, sem ekki fellur undir rétt til málskots til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Með 2. mgr. 3. gr. nýsettra laga er einnig gerð sú breyting, að starfssvið umboðsmanns tekur nú einnig til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til þess að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga. Ákvæði þetta leiðir til þess, að nú verður betra samræmi á milli starfssviðs umboðsmanns Alþingis annars vegar og gildissviðs stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga hins vegar.



	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála-fjölda	Hlutfall af heildaríbúa-fjölda landsins
<b>Reykjavík</b>	147	44,0%	39,1%
<b>Reykjanes</b>	81	24,2%	26,5%
– Kópavogur	20		
– Garðabær	6		
– Hafnarfjörður	15		
– Njarðvík	1		
– Keflavík	14		
– Grindavík	2		
– Sandgerði	1		
– Seltjarnarnes	6		
– Mosfellsbær	8		
– Gullbringusýsla	8		
<b>Vesturland</b>	10	3,0%	5,2%
– Borgarnes	1		
– Akranes	3		
– Stykkishólmur	2		
– Borgarfjarðarsýsla	1		
– Mýrasýsla	1		
– Snæfellsnessýsla	1		
– Dalasýsla	1		
<b>Vestfirðir</b>	14	4,2%	3,3%
– Ísafjörður	2		
– Bolungarvík	2		
– V-Ísafjarðarsýsla	1		
– V-Barðastrandarsýsla	4		
– A-Barðastrandarsýsla	1		
– Strandasýsla	4		
<b>Norðurland vestra</b>	8	2,4%	3,7%
– Siglufjörður	2		
– Blönduós	1		
– A-Húnavatnssýsla	1		
– V-Húnavatnssýsla	1		
– Skagafjarðarsýsla	3		
<b>Norðurland eystra</b>	30	9,0%	9,9%
– Akureyri	13		
– Dalvík	1		
– Húsavík	1		
– Eyjafjarðarsýsla	9		
– S-Pingeyjarsýsla	3		
– N-Pingeyjarsýsla	3		
<b>Austurland</b>	8	2,4%	4,7%
– Egilsstaðir	1		
– Seyðisfjörður	1		
– Eskifjörður	1		
– Neskaupstaður	1		
– S-Múlasýsla	3		
– A-Skaftafellssýsla	1		
<b>Suðurland</b>	20	6,0%	7,6%
– Hveragerði	1		
– Selfoss	3		
– Vestmannaeyjar	4		
– V-Skaftafellssýsla	1		
– Rangárvallasýsla	2		
– Árnessýsla	9		
<b>Íslendingar búsettir erlendis</b>	12	3,6%	
<b>Mál tekin upp að eigin frumkvæði</b>	4	1,2%	
	<u>334</u>	<u>100,0%</u>	<u>100,0%</u>

**A: Ráðuneyti og ríkisstofnanir:**

<b>1. Forsætisráðuneytið</b>		
– Ráðuneytið .....	1	
– Bygðastofnun .....	2	3
<b>2. Menntamálaráðuneytið</b>		
– Ráðuneytið .....	19	
– Barnaverndarráð Ísl. ....	2	
– Lánasj. ísl. námsmanna .....	12	
– Námsstyrkjanefnd .....	2	
– Háskólinn á Akureyri .....	1	
– Framhaldsskólar .....	1	
– Ríkisútvarpið .....	3	
– Rannsóknarráð Íslands .....	1	41
<b>3. Útanríkisráðuneytið</b>		
– Ráðuneytið .....	2	
– Varnarmálaskrifstofa .....	1	
– Stj. Þróunarsamvinnustofnunar Íslands .....	1	4
<b>4. Landbúnaðarráðuneytið</b>		
– Ráðuneytið .....	15	
– Framleiðsluráð landbún. ....	1	
– Stofnlánadeild landbún. ....	1	17
<b>5. Sjávarútvegsráðuneytið</b>		
– Ráðuneytið .....	11	
– Fiskistofa .....	3	14
<b>6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið</b>		
– Ráðuneytið .....	29	
– Lögregluyfirvöld .....	8	
– Mannanafnanefnd .....	1	
– Fangelsisyrfirvöld .....	14	
– Samfélagsþjónustunefnd .....	1	
– Gjafsóknarnefnd .....	2	
– Ríkissaksóknari .....	6	
– Sýslumenn .....	5	
– Tölvunefnd .....	3	
– Náðunarnefnd .....	1	
– Örorkumatsnefnd skv. I. nr. 50/1993 .....	1	71
<b>7. Félagsmálaráðuneytið</b>		
– Ráðuneytið .....	11	
– Húsnæðisstofnun rík. ....	2	
– Húsnæðismálastjórn .....	1	
– Úrskurðarnefnd félagsþj. ....	2	
– Innheimtust. sveitarfél. ....	4	
– Skrifst. jafnréttismála .....	1	
– Atvinnuleysisstryggingasjóður .....	1	
– Stjórn Atvinnuleysisstryggingasjóðs ....	7	
– Ábyrgðarsjóður launa .....	1	
– Barnaverndarstofa .....	1	
– Bjargráðasjóður .....	1	32

<b>8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið</b>		
– Ráðuneytið .....	14	
– Landlæknir .....	4	
– Tryggingastofnun ríkisins .....	5	
– Tryggingaráð .....	11	34
<b>9. Fjármálaráðuneytið</b>		
– Ráðuneytið .....	18	
– Yfirskattanefnd .....	13	
– Skattýfirvöld .....	12	
– Gjaldheimtan í Rvk. ....	1	
– Lífeyrissjóðir .....	3	
– Kjaranefnd .....	1	
– Kjaradómur .....	1	49
<b>10. Samgönguráðuneytið</b>		
– Ráðuneytið .....	10	
– Póst- og símamálastofnun .....	2	
– Umsjónarnefnd fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu .....	2	
– Flugmálastjórn .....	2	16
<b>11. Iðnaðarráðuneytið</b>		
– Ráðuneytið .....	1	
– Rafmagnseftirlit ríkisins .....	3	4
<b>12. Viðskiptaráðuneytið</b>		
– Hlutafélagaskrá .....	1	
– Löggingingastofan .....	1	
– Vátryggingaeftirlit ríkisins .....	1	3
<b>13. Hagstofa Íslands</b>		
– .....	4	4
<b>14. Umhverfisráðuneytið</b>		
– Ráðuneytið .....	8	8

**B. Sveitarfélög:****Reykjavíkurborg**

– .....	2
– Félagsmálastofnun .....	1
– Húsnæðisnefnd .....	3
– Byggingarfulltrúi .....	1

**Hafnarfjarðarbær**

– Húsnæðisnefnd .....	1
-----------------------	---

**Mosfellsbær**

– .....	1
---------	---

**Reykjanesbær**

– Barnaverndarnefnd .....	1
---------------------------	---

**Árneshreppur**

– .....	1
---------	---

**Broddaneshreppur**

– .....	1
---------	---

**Þórshafnarhreppur**

– .....	1
---------	---

– .....	1
---------	---

– .....	1
---------	---

– .....	1
---------	---

– .....	1
---------	---

– .....	1
---------	---

– .....	1
---------	---

– .....	1
---------	---

– .....	1
---------	---

– .....	1
---------	---

– .....	1
---------	---

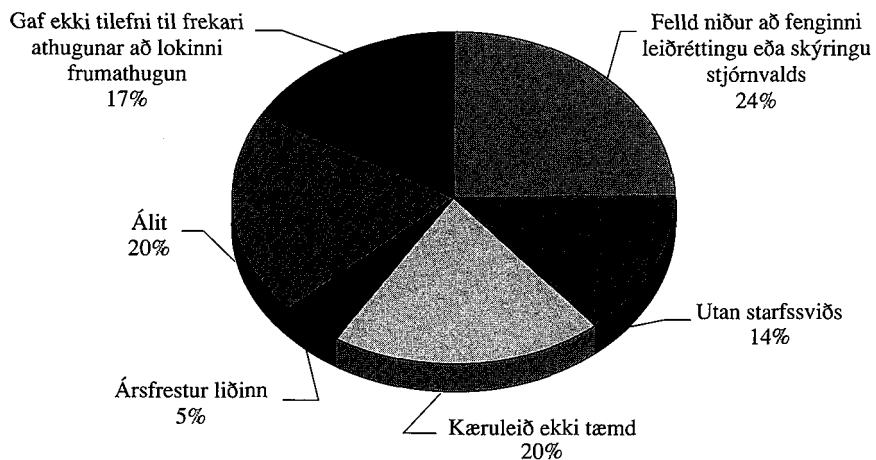
[Annað 21]



## 1.5. Skipting mála eftir viðfangsefnum.

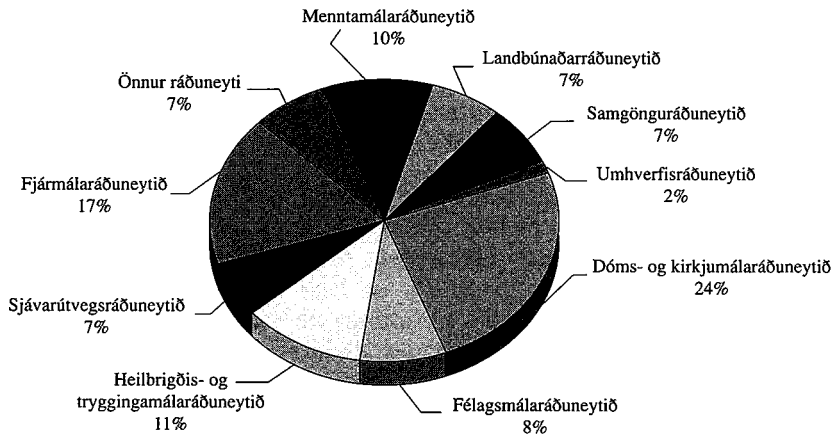
Aðgangur að gögnum .....	3	Meðlög .....	3
Almannatryggingar .....	16	Náðun .....	2
Atvinnuleysisbætur .....	5	Námslán .....	11
Atvinnuleysistryggingar .....	3	Námsstyrkir .....	2
Atvinnuréttindi og atvinnuleyfi .....	9	Opinber útboð .....	1
Ábyrgðarsjóður launa .....	1	Opinberir starfsmenn .....	9
Bótaábyrgð ríkisins .....	3	Orlof .....	1
Bújarðir .....	1	Póstþjónusta .....	1
Byggingar- og skipulagsmál .....	3	Ríkisborgararéttur .....	1
Dómstólar .....	8	Ríkisjarðir .....	4
Evrópska efnahagssvæðið .....	1	Ríkisútvarpið .....	1
Fangelsismál .....	21	Samfélagsþjónusta .....	1
Félagsleg þjónusta sveitarfélaga .....	1	Samningar einkaaðila .....	2
Félagslegar íbúðir .....	6	Samningar við stjórnarsýsluaðila .....	3
Fjárveitingar .....	2	Skattar .....	15
Fjöleignarhús .....	4	Skipun nefndar .....	1
Flugmál .....	1	Skólamál .....	5
Forsjámál .....	2	Skráning persónuupplýsinga .....	3
Framleiðslustjórn í landbúnaði .....	3	Sóknargjöld .....	1
Gjafsókn, gjafvörn .....	4	Starfsleyfi .....	1
Gjöld .....	1	Stéttarfélag .....	1
Hlutafélagaskrá .....	1	Stjórn búvöruframleiðslu .....	1
Húsafriðun .....	1	Stjórnun fiskveiða .....	11
Húsaleigubætur .....	1	Styrkveitingar .....	1
Húsnæðismál .....	3	Stöðuveitingar .....	9
Hæfi .....	1	Sveitarfélög .....	8
Innheimta opinberra gjalda .....	6	Synjun á afhendingu gagna .....	1
Landbúnaður .....	4	Tafir hjá stjórnv. á afgreiðslu máls .....	57
Lax- og silungsveiði .....	3	Trúfélög .....	1
Lífeyrissjóðir .....	3	Tryggingagjald .....	1
Lyfjaverslun .....	2	Umgengnisréttur .....	2
Lyfsöluleyfi .....	1	Úrelding fiskiskipa .....	1
Löggæsla .....	6	Virðisaukaskattur .....	2
Mannanöfn .....	3	Þjónustugjöld .....	6
Málsmeðferð og starfshættir		Ökuréttindi .....	4
stjórnsýslunnar .....	24		
Meðferð ákærvalds .....	3		
		Samtals	334

## 2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–1996.



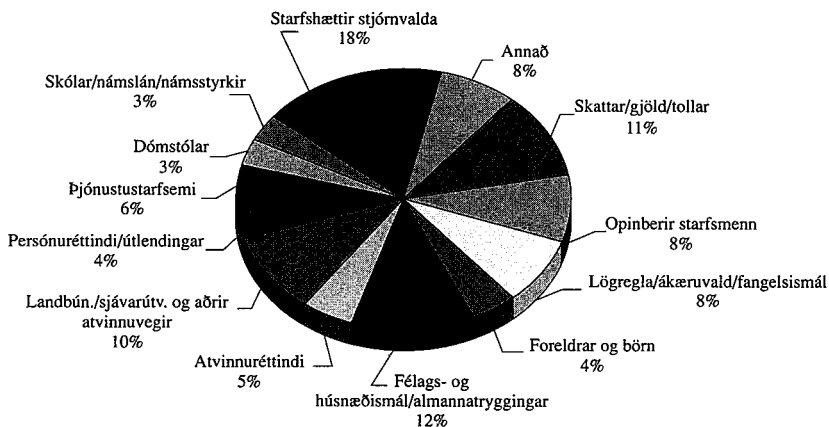
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	7	2	9	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	22	46
1995	59	97	39	73	11	49
1996	80	114	38	58	9	48
Samtals	370	460	263	368	87	308

## 2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–1996.



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

## 2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–1996.



hefði lagt auknar skyldur á tryggingaráð við könnun hvers máls. Studdi þetta enn frekar þá niðurstöðu, að tryggingaráði hefði borið að kveðja til sérfróðan mann eða menn við úrlausn á máli M.

### I.

Hinn 18. maí 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs frá 14. janúar 1994, þar sem synjað var beiðni um endurgreiðslu kostnaðar vegna tannréttinga sonar hans, M.

### II.

Málsatvik eru þau, að M var með skakkar tennur og var svo komið haustið 1992, að sár höfðu myndast á innanverðri efri vör á móts við augntennur. Hinn 10. september 1992 undirritaði og sendi R, tannlæknir, umsókn um endurgreiðslu vegna tannréttinga M til Tryggingastofnunar ríkisins. Í umsókninni kom fram það mat tannlæknisins, að tannskekkjan væri „sambærileg tannskekka“ við flokk nr. 201 „að eðli og stærð“. Var áætlaður meðferðartími ár og skyldi virk meðferð hefjast 21. september 1992. Tryggingayfirtannlæknir synjaði um endurgreiðslu 30. desember 1992. Umsækjandi óskaði munnlega eftir endurmati á umsókninni, en því var synjað af tryggingayfirtannlækni 10. febrúar 1993. Hinn 8. nóvember 1993 kærði A synjun tryggingayfirtannlæknis til tryggingaráðs. Í kærinni segir meðal annars:

„Þess má geta til frekari áréttingar beiðni þessarar og þeirri brýnu þörf á að farið var af stað með réttingu viðkomandi tanna, að sár höfðu myndast á innanverðri efri vör á móts við augntennur umsækjanda, áður en aðgerð hófst. Munnlegt mat [R], tannlæknis við skoðun á umsækjanda var ótvírátt að viðkomandi aðgerð væri endurgreiðsluhæf. Og m.a. þess vegna sem og vitneskja forráðamanna [M] af sambærilegum sem og smærri tilvikum sem endurgreidd hafa verið, að ekki væri ástæða til að draga á langinn að meðferð hæfist.“

A kveðst hafa farið á fund formanns tryggingaráðs hinn 7. janúar 1994 þar sem málið hafi verið reifað í heild sinni og leitað eftir annarri málsmeðferð, meðal annars að kallaður yrði til utanaðkomandi sérfræðingur, en það hefði ekki verið gert. Tryggingaráð staðfesti úrskurð tryggingayfirtannlæknis með úrskurði, dags. 14. janúar 1994. Í úrskurðinum segir meðal annars:

„Greinargerð tryggingayfirtannlæknis er dags. 17. desember s.l. Þar kemur fram, að tannskekka hafi ekki náð mati skekkjutilbrigða flokks I. Var synjunin byggð á bráðabirgðaákvæði nr. IV. laga nr. 1/1992.“

Greinargerðin var send hlutaðeigandi og barst mynd af [M] með bréfi dags. 7. janúar s.l., þar sem vísað var til samtals við formann tryggingaráðs.

Tannskekka [M] flokkaðist í skekkjuflokk II. Með vísan til staflíðar c í 39. gr. I. nr. 67/1971 um almannatryggingar ásamt síðari breytingum og bráðabirgðaákvæðis nr. IV í lögum nr. 1/1992, sbr. og greinargerð tryggingayfirtannlæknis er ekki heimild til endurgreiðslu tannréttingarkostnaðar fyrir hendi.

Því úrskurðast

### ÚRSKURÐARORÐ:

Beiðni um greiðsluþátttöku í tannréttingarkostnaði vegna [M, . . .] er hafnað.“

Í tilvitnaðri greinargerð [P], tryggingayfirtannlæknis, til tryggingaráðs, dags. 17. desember 1993, segir meðal annars:

greiðslu sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði samkvæmt lögum um almanna-tryggingar undir reglur c-liðar 1. mgr. 39. gr. almanna-tryggingalaga.

- 3) Hvort tryggingaráð hafi kannað sjálfstætt staðhæfingar [A] um það mat [R], tannlæknis, að kostnaður vegna umræddra tannréttinga fengist endurgreiddur.“

Svar tryggingaráðs barst mér með bréfi, dags. 15. september 1994. Segir þar meðal annars:

„Meðfylgjandi er greinargerð tryggingayfirtannlæknis dags. 29. ágúst s.l. og greinargerð deildarstjóra sjúkratryggingadeildar dags. 2. september s.l. Þess er vænst, að greinargerðirnar veiti fullnægjandi svör. Þá skal þess getið, að tryggingaráð kannaði ekki sjálfstætt staðhæfingar [A] um það mat [R], tannlæknis, að kostnaður vegna umræddra tannréttinga fengist endurgreiddur.“

Í tilvitnaðri greinargerð deildarstjóra sjúkratryggingadeildar til tryggingaráðs, dags. 2. september 1994, vegna töluliðar 1 í bréfi mínu til tryggingaráðs frá 18. júlí 1994, segir meðal annars:

„Síðasti möguleiki til að fá úrskurð um styrk til tannréttinga á grundvelli reglna nr. 63/1991 var með innsendingu umsóknar til TR fyrir 15. mars 1992, sbr. ákvæði til bráðabirgða IV í lögum nr. 1/1992. Greiðslum skyldi síðan ljúka 31. desember 1993. Umsóknir sem bárust eftir 15. mars 1992 munu hafa verið úrskurðaðar á grundvelli 18. gr. 1. nr. 1/1992, sem breytti c-lið 1. mgr. 39. gr. 1. nr. 67/1971 með síðari breytingum. Samkvæmt því munu eingöngu alvarlegustu tilfelli tannskekku hafa verið samþykkt, sbr. síðan reglur nr. 58/1994 sem tóku við og byggjast á samhljóða lagaheimild, sbr. c-lið 1. mgr. 33. gr. 1. nr. 117/1993.“

Í greinargerð tryggingayfirtannlæknis til tryggingaráðs, dags. 29. ágúst 1994, segir meðal annars svo:

„2. tl. bréfs umboðsmanns.

Tannskekku [M] verður flokkuð skv. lýsingum (skýringum) tannlæknisins í umsókninni undir greinarnúmer 309: „Tannþröng á framtönnum umtalsverð . . .“. Til viðbótar greinir tannlæknirinn krossbit á aftari framjökulum (5+/5– og +5/–5) sem eitt útaf fyrir sig er ekki endurgreiðsluhæft. Að þessum skekkjutilbrigðum samanlögðum metur tannlæknirinn skekkju sjúklingsins „sambærilega“ við greiningarnúmer 201. Framangreind lýsing á tannskekku [M] ásamt meðferðar- og kostnaðaráætlun bar með sér, að skekkja sjúklingsins lægi *nálægt botni flokki II. Tilvik [M] heyrir því ekki undir c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971*. Synjun umsóknarinnar, 30. desember 1992, var byggð á bráðabirgðaákvæði nr. IV laga nr. 1/1992.

3. tl. bréfs umboðsmanns.

Í kvörtun [A] til tryggingaráðs vegna synjunar á umsókn hans segir: „Munnlegt mat [R], tannlæknis, við skoðun á umsækjanda var ótvírætt að viðkomandi aðgerð væri endurgreiðsluhæf.“ Vegna þessara fullyrðinga var leitað umsagnar tannlæknisins, ef vera mætti að ekki hefði komið fram í umsókninni fullnægjandi upplýsingar um tannskekku [M]. Í greinargerð minni til tryggingaráðs 17.12.1993 segir: „*Aðspurður vildi [R], tannlæknir, ekki kannast við að hafa munnlega metið tilfelli [M] til endurgreiðslu*.“ Var þá talið, að ekki hefði neitt nýtt komið fram í máli [M], sem breytt gæti fyrri úrskurði um synjun.“

„1. [ . . ]

Umsóknir sem bárust TR á tímabilinu 15. mars 1992 til 31. jan. 1993 um endurgreiðslu vegna tannréttinga og töldust styrkhæfar voru úrskurðaðar með stoð í c-lið 1. mgr. 39. gr. laga um almannatryggingar nr. 67/1971 með síðari breytingum og ákvæði sömu laga sama efnis, sbr. c-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993. Byggðist úrskurður á flokkun alvarlegustu tilfella tannskekkju, sem skv. reglum nr. 63/1991 var skipað í flokk I. og hluta flokks II. sem síðar var lögð til grundvallar við flokkun og mat á endurgreiðslu vegna tannréttingakostnaðar í reglum nr. 58/1994 (sbr. 2. gr. 2. tl.) um endurgreiðslu sjúkratrygginga á tannlæknakostnaði vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, sjúkdóma og slysa, sem á þessu tímabili voru í smíðum í Tryggingastofnun ríkisins.

2. [ . . ]

Stærsti hluti tannskekkju er meðfæddur og samkvæmt því á meðferð við henni sér stoð í c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar með síðari breytingum og í c-lið 1. mgr. 33. gr. sömu laga nr. 1/1992. Með reglum 63/1991 var tannskekkja flokkuð klínískt í 3 flokka m.t.t. endurgreiðslu á tannréttingakostnaði. Að sameina hluta flokks II flokki I og kalla „alvarlegustu tilfelli tannskekkju“, sbr. reglur 58/1994, styðst við læknisfræðileg rök, en er pólitísk ákvörðun eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpi nr. 1/1992.“

Í fyrrnefndu bréfi deildarstjóra sjúkratryggingadeildar, dags. 23. júní 1995, kemur fram, að vinna hjá Tryggingastofnun ríkisins við smíði á tillögum að reglum á grundvelli fyrrnefnds lagaákvæðis hafi hafist í byrjun árs 1992. Þá er gangur verksins rakinn, þar til honum lauk með formlegum hætti í ársbyrjun 1994 með setningu reglna nr. 58/1994.

Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 25. september 1995, segir meðal annars svo:

„Varðandi þann lið fyrirspurnar umboðsmanns Alþingis er lýtur að ástæðum þess að ekki hafi verið sett reglugerð á grundvelli c-liðar 1. mgr. 39. gr. nr. 67/1971, um almannatryggingar, eftir breytingar sem gerðar voru á ákvæðinu með 18. gr. laga nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992, vísar ráðuneytið til yfirlits yfir vinnslu málsins sem fram kemur í umsögn sjúkratryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 23. júní 1995. Þar kemur fram að vinna lögfræðinga og sérfræðinga í tannlækningum hafi hafist þegar í ársbyrjun 1992 og að reglurnar hafi verið í mótnu í samvinnu við tryggingaráð til febrúarloka 1994. Fram kemur í umsögnum frá Tryggingastofnun ríkisins að enda þótt ekki hafi legið fyrir að fullu frágengnar reglur um þetta efni á framangeindu tímabili þá hafi endurgreiðslur vegna tannréttinga verið metnar á grundvelli lagafyrirmæla og ummæla í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992. Ráðuneytið telur að æskilegt hefði verið að vinnu við smíði nýrra reglna hefði verið hraðað þannig að þær hefði mátt birta í B-deild Stjórnartíðinda fyrir 15. mars 1992, er frestur til að skila inn umsóknum á grundvelli reglna nr. 63/1991 rann út, sbr. ákvæði til bráðabirgða IV í lögum nr. 1/1992. Ráðuneytið bendir hins vegar á að mikilvægt er að vanda smíði slíkra reglna og nauðsynlegt er að sérfræðingar og stjórnvöld hafi samráð við vinnslu þeirra þannig að ekki skapist síðar vandkvæði við framkvæmd þeirra. Ráðuneytið vill og benda á að hjálagaðar upplýsingar frá Tryggingastofnun ríkisins benda til þess að við framkvæmd hafi þess verið gætt að fylgja þeim reglum sem löggjafinn setti.

Varðandi síðari lið fyrirspurnar umboðsmanns Alþingis þar sem óskað er eftir því að ráðuneytið skýri hvort það telji þá framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins og tryggingaráðs, um mat á þeim tilvikum sem teldust styrkhæf á grundvelli c-liðar 1.

[. . .]

- 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 segir svo:

„Greiðslupátttöku í almennum tannréttingum verður hætt samkvæmt þessu frumvarpi. Nauðsynlegt þykir í framhaldi þess 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. Þetta hefur í för með sér að færa þarf hluta II. flokks í reglum nr. 63/1991 um endurgreiðslur sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði samkvæmt lögum um almannatryggingar undir reglur c-liðar 1. mgr. 39. gr. almannatryggingalaga þannig að í stað greiðslna samkvæmt samningum við Tannlæknafélag Íslands komi styrkir samkvæmt reglum sem ráðherra setur að fengnum tillögum tryggingaráðs.

[. . .]

. . . Þannig verður greiðslupátttöku í tannréttingum hætt að öðru leyti en sem fram kemur í breyttum c-lið 1. mgr. 39. gr. laga um almannatryggingar . . .“ (Alþt. 1991, A-deild, bls. 1566.)

Í IV. bráðabirgðaákvæði laga nr. 1/1992 var gert ráð fyrir ákveðnum aðlögunartíma vegna framangreindra breytinga. Í ákvæðinu segir:

„Þrátt fyrir ákvæði 20. gr. laga þessara (44. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar, með síðari breytingum) skulu þeir sem njóta eiga endurgreiðslna á árinu 1991 samkvæmt reglum nr. 63/1991 um endurgreiðslu sjúkratrygginga af tannréttingakostnaði samkvæmt lögum um almannatryggingar njóta þess réttar áfram, enda teljist sannað að þeir hafi átt þennan rétt. Tryggingastofnun ríkisins skal fyrir 15. febrúar 1992 auglýsa með áberandi hætti eftir þeim aðilum sem telja sig eiga rétt samkvæmt framansögðu og ber þeim sem ekki hafa þegar sent inn umsóknir að gera það fyrir 15. mars 1992 á eyðublöðum sem stofnunin lætur í té. Að öðrum kosti fellur rétturinn niður. Greiðslum samkvæmt bráðabirgðaákvæði þessu skal ljúka 31. desember 1993.“

Ekki hefur komið annað fram en að kynning Tryggingastofnunar ríkisins á framangreindum lagabreytingum hafi verið í samræmi við umrætt bráðabirgðaákvæði. Þegar sótt var um endurgreiðslu vegna tannréttinga M, 10. september 1992, var liðinn frestur samkvæmt ákvæðinu til að sækja um endurgreiðslur vegna tannréttinga á grundvelli reglna nr. 63/1991. Réttur til endurgreiðslu, sem M kann að hafa átt samkvæmt eldri reglum, var því fallinn niður, sbr. umrætt bráðabirgðaákvæði. Réttur hans til endurgreiðslu vegna tannréttinga er því háður því, hvort ný ákvæði almannatryggingalaga teljast eiga við um hans tilvik.

#### [V.]

Samkvæmt framansögðu giltu ákvæði c-liðar 39. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, um umsókn M, eins og þeim hafði verið breytt með 18. gr. laga nr. 1/1992. Réttur hans til endurgreiðslu frá Tryggingastofnun ríkisins var því háður því, að aðgerðar væri þörf vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, slysa eða sjúkdóma. Eins og rakið hefur



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. . .“ (Alpt. 1988, A-deild, bls. 2591.)

Ákvæði 7. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 2. gr. laga nr. 75/1989, 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, sbr. ákvæði 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Ég tel, með hliðsjón af stöðu tryggingaráðs samkvæmt framansögðu og atvikum þessa máls, að tryggingaráði hafi borið að kanna sjálfstætt, hvort tilvik M væri þannig, að tannréttingar hans ættu undir c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 18. gr. laga nr. 1/1992, og nýta til þess heimild sína í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971 til að kveðja til sérfróða menn. 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.

Eins og fram hefur komið hér að framan, voru nýjar reglur um framkvæmd umræddra endurgreiðslna ekki settar fyrir en eftir setningu nýrra laga um almannatryggingar, laga nr. 117/1993 (er gengu í gildi 1. janúar 1994), þ.e. reglur nr. 58/1994, um endurgreiðslu sjúkratrygginga á tannlækningakostnaði vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, sjúkdóma og slysa, sem öðluðust gildi 26. janúar 1994. Þar sem þær hafa að efni til ekki þýðingu í því máli, sem hér er til umfjöllunar, verður eigi fjallað um þær sérstaklega. Það var því hlutverk Tryggingastofnunar ríkisins, og eftir atvikum tryggingaráðs, að ákveða, hvaða tilvik tannréttinga teldust endurgreiðsluhæf á grundvelli c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, þar til fyrrgreindar reglur voru settar af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Af hálfu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins er vísað til yfirlits sjúkratryggingadeildar tryggingastofnunar yfir starf að samningu reglnanna eftir þær breytingar, sem gerðar voru á framangreindu ákvæði c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971. Þar kemur fram, að vinna þar að lútandi hafi byrjað í ársbyrjun 1992 og staðið til febrúarloka 1994. Jafnvel þótt taka megi undir það sjónarmið, sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins, að mikilvægt sé að vanda smíði slíkra reglna og að nauðsynlegt sé að sérfræðingar og stjórnvöld hafi samráð við samningu þeirra, þannig að ekki skapist vandkvæði við framkvæmd þeirra síðar, tel ég að sá dráttur, sem varð á setningu reglnanna, hafi verið til þess fallinn að skapa réttaróvissu, enda virðist svo sem ákvæði c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971 hafi verið túlkað mun þrengra af hálfu Tryggingastofnunar ríkisins og tryggingaráðs heldur en gert var ráð fyrir í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 1/1992, svo sem rakið hefur verið hér að framan. Þá tel ég, að það, að ekki höfðu verið settar reglur um framkvæmd umrædds c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 18. gr. laga nr. 1/1992, hafi lagt auknar skyldur á tryggingaráð til þess að kanna ítarlega í hverju máli, hvort skilyrði væru fyrir hendi til endurgreiðslna vegna tannréttinga. Styður þetta enn frekar þá niðurstöðu mína, að tryggingaráði hafi borið að kveðja til sérfróðan mann eða menn sbr. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971, sbr. 2. gr. laga nr. 75/1989.

## [VI.]

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að tryggingaráði hafi í máli þessu borið að kanna sjálfstætt, hvort tilvik M væri þannig háttáð, að tannréttingar hans ættu undir c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, sbr. 18. gr. laga nr. 1/1992, og nýta þar heimild sína í 2. mgr. 7. gr. þeirra laga til að kveðja til sérfróða menn. Eru það því tilmæli mín, ef beiðni kemur fram um það frá A, að tryggingaráð taki mál hans til með-

leggja þar til grundvallar samkvæmt þeim reglum sem við áttu. Hins vegar virtust breytingar þessar ekki hafa verið kynntar sérstaklega.

Umboðsmaður taldi að vanda hefði þurft betur til könnunar á máli A og að rökstuðningur fyrir niðurstöðu ráðsins hefði átt að vera gleggri. Beindi umboðsmaður því þeim tilmælum til tryggingaráðs og Tryggingastofnunar ríkisins að mál A yrði endurupptekið, óskaði hann þess, og leyst úr því í samræmi við þau sjónarmið sem lýst væri í álitinu.

## I.

Hinn 12. janúar 1993 leitaði til mín A, og kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs frá 8. janúar 1993, þar sem synjað var umsókn hans um lán til kaupa á bifreið, svonefnt bílalan.

## II.

Haustið 1992 sótti A um lán hjá Tryggingastofnun ríkisins til kaupa á bifreið. Í umsókn sinni studdist A við læknisvottorð K frá 23. september 1992. Í vottorðinu, sem ber yfirskriftina „Læknisvottorð vegna umsóknar um styrk til bifreiðakaupa“, er svarað tilteknum spurningum um líkamlegt ástand umsækjanda og vísað til þess, að „[til séu] mjög ítarleg gögn í TR varðandi A“. Þá er rakin sjúkrasaga A og tekið fram, að umsækjandi geti ekið bifreið, án þess að henni þurfi að breyta. Sams konar læknisvottorð sendi A Tryggingastofnun ríkisins einnig 23. október 1992, undirritað af áðurgreindum lækni, en í niðurlagi þess er tekið fram, að A verði vegna óþæginda frá öxlum að hafa bíl, sem sé léttur í stýri. Einnig studdi A umsókn sína við læknisvottorð sama læknis frá 2. mars 1989, þar sem fram kemur, að A hafi verið 75% öryrki síðan 1973, með ólæknandi mein í baki, og geti ekki verið bíllaus.

Lífeyrisdeild Tryggingastofnunar ríkisins synjaði umsókn A með bréfi, dags. 2. nóvember 1992. Í synjuninni segir, að beiðni A hafi verið „... synjað, þar sem [hann] virðist ekki uppfylla sett skilyrði að mati tryggingayfirlæknis“.

Synjuninni skaut A til tryggingaráðs 6. nóvember 1992. Í úrskurði tryggingaráðs 8. janúar 1993 segir:

„Greinargerð tryggingayfirlæknis er dags. 16.11.92. Þar segir m.a.:

„Fyrri umsókn var vísað frá 06.10.92 þar sem ekki lágu fyrir nýjar upplýsingar í örorkumáli [A]. Þá barst ljósrit af vottorði [K], læknis, dags. 23.09.92, sem ritað er „vegna umsóknar um styrk til kaupa á bifreið.“

Úrskurður 20.10.92 er byggður á þessu vottorði.

Aðalmeín [A] er eftirstöðvar eftir slys á axlasvæði, sem hann varð fyrir 14.01.72. Í vottorðinu segir [K] læknir, að [A] gangi óhaltur núna, en gönguþol sáralítið að sögn, læknirinn staðfesti það ekki. Þá er lungnahlustun eðlileg og brjóstverkir aldrei núna.

Af vottorðinu verður ekki ráðið, að [A] sé hreyfihamlaður.“

A hefur verið kynnt greinargerðin og hefur hann mótmælt henni munnlega. Ennfremur hefur borist vottorð [S] læknis, dags. 14.12.92, ásamt niðurstöðum af rannsókn frá 03.12.92.

Í reglum um úthlutun lána til bifreiðakaupa frá 18. júlí 1991 segir í 1. gr.:

„Tryggingaráði er heimilt að veita örorkulífeyrisþegum og örorkustyrkþegum lán til bifreiðakaupa að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

1.1.1. . . .

1.1.2. Nauðsyn bifreiðar sé brýn vegna hreyfihömlunar.

. . .“

Í 2. gr. reglugerðar frá 16. september 1991 vegna greiðslu sérstakrar fjárhæðar til

- „1) Hvaða gögn hafi legið fyrir tryggingaráði, er það kvað upp úrskurð sinn 8. janúar 1993.
- 2) Með hvaða hætti greinargerð tryggingayfirlæknis hafi verið kynnt A og í hverju mótmæli hans hafi verið fólgin.
- 3) Hvort A hafi verið gefinn kostur á að tjá sig um vottorð [S], læknis.“

Ennfremur óskaði ég eftir því, að mér yrðu látn í té gögn og upplýsingar um, hvort A hefði áður fengið styrk til bifreiðakaupa og þá á hvaða læknisfræðilegum gögnum slíkar styrkveitingar hefðu verið ákveðnar. Í svarbréfi tryggingaráðs 29. apríl 1993 segir:

„Móttækið hefur verið bréf yðar dags. 26. mars s.l. þar sem óskað er frekari upplýsinga í ofangreindu máli.

1) . . .

Svar: Þau gögn sem yður hafa verið send og ekki önnur.

2) . . .

Svar: Bréflega. sbr. bréf tryggingaráðs til [A] dags. 18. nóvember 1992. Mótmælin fólust m.a. í því að tryggingayfirlækni, sem fyrrum heimilislækni [A] væri fullkunnugt um ástandið og að [A] væri hreyfihamlaður og þyrfti bíl.

3) [A] útvegaði sjálfur vottorð [S], læknis. Honum var síðan ekki kynnt það sérstaklega.

[A] hefur fengið bæði bílalán og bílastyrk, sbr. meðfylgjandi gögn. Framkvæmd við afgreiðslu bílalána hefur breyst þannig að í dag telst bakveiki ekki nægjanleg til þess að hreyfihömlunarskilyrði sé uppfyllt.“

Í gögnum þeim, er fylgdu ofangreindu bréfi tryggingaráðs, kemur fram, að A hafi þrívægis fengið lán til bifreiðakaupa. Er útgáfudagur skuldabréfa vegna þessara lána: 18. september 1986, 26. febrúar 1987 og 4. janúar 1988. Þá kemur einnig fram, að 22. maí 1989 hafi A fengið styrk til kaupa á bifreið.

Með bréfi, dags. 3. maí 1993, gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af framangreindum svörum tryggingaráðs. Bárust mér athugasemdir A 4. maí 1993. Hjá A kom fram, að hann hefði, áður en hann sótti um lánið, fengið þær upplýsingar hjá tryggingastofnun, að hann myndi fá fyrirgreiðslu til bifreiðakaupanna og hefði hann því tekið bankalán og keypt sér bifreið með það í huga, að borga síðan upp lánið. Hann hefði síðan ekki fengið neinar upplýsingar eða tilkynningu um, að reglum um úthlutun bílalána hefði verið breytt. Þá tók A fram, að hann hefði eftir tilvísun frá heimilislækni sínum farið til læknisins S, en ekki sjálfur lesið skýrslu læknisins.

### III.2.

Hinn 15. júní 1993 ritaði ég tryggingaráði á ný bréf. Vísaði ég til þess, að í bréfi ráðsins frá 29. apríl 1993 kæmi fram, að A hefði „ . . . fengið bæði bílalán og bílastyrk“. Þá væri tekið fram, að „framkvæmd við afgreiðslu bílalána [hafi] breyst þannig að í dag [teljist] bakveiki ekki nægjanleg til þess að hreyfihömlunarskilyrði sé uppfyllt“. Með tilvísun til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég eftirfarandi upplýsinga:

- „1) Með hvaða hætti reglur tryggingaráðs frá 18. júlí 1991, „um úthlutun lána til bifreiðakaupa“, hafi stöð í lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, og hvernig hafi verið staðið að kynningu þeirra og birtingu.
- 2) Hvernig „framkvæmd við afgreiðslu bílalána [hafi] breyst“. Hvenær sú breyting hafi tekið gildi, og hvort breytingin hafi verið birt eða kynnt með einhverjum

Í 5. gr. segir, að félagsmálaráðuneyti taki ákvörðun um vexti af lánnum og gildi sú ákvörðun til 1 árs í senn og ennfremur við þá ákvörðun skuli hafa hliðsjón af vöxtum sem tryggingaráð, sbr. 6. gr. 1. nr. 67/1971 um almannatryggingar ákvæði hverju sinni, vegna lána til bifreiðakaupa örorkulífeyrisþega . . .

*Niðurstaða:*

Undirrituðum virðist að lagagrundvöllur hafi verið fyrir lánveitingu til bifreiðakaupa. Fyrst með lögunum um endurhæfingu 1970 og síðan lögunum um málefni fatlaðra. Að sjálfsögðu ber að líta svo á, að með orðunum tæki sé m.a. átt við ökutæki og hugtakið öryrki nái einnig til fatlaðra ellilífeyrisþega og fatlaðra barna.

Lánveitingar frá árunum 1947 til dagsins 1970 byggjast eflaust á því, að á þessum árum hafði Tryggingastofnun ríkisins mjög sjálfstæðan fjárhag og var ekki eins háð ríkissjóði og nú er.“

Í tilvitnuðum upplýsingum R frá 5. júlí 1993 segir:

„Vegna fyrirspurnar umboðsmanns Alþingis um hvernig staðið hafi verið að kynningu á reglum um lán til bifreiðakaupa vil ég að eftirfarandi komi fram:

Frá þeim tíma sem undirrituð tók við stjórn félagsmála- og upplýsingadeildar Tryggingastofnunar 1. okt. 1990 hafa allar breytingar á reglum, lögum og reglugerðum og allar breytingar á framkvæmd almannatrygginga verið kynntar ítarlega. Breytingar hafa oftast verið auglýstar, kynntar í blaðagreinum í dagblöðum og fagtímaritum. Auk þess hefur framkvæmd almannatrygginga verið kynnt á fræðslufundum með heilbrigðisstéttum, félagsráðgjöfum, trúnaðarmönnum á vinnustöðum, lífeyrisþegum og öðrum hagsmunaaðilum.

Nú er komin út handbók um framkvæmd almannatrygginga og eru réttar reglur ávallt í henni. Handbókina hafa flestir þeir sem fræða um almannatryggingar í starfi sínu.

Varðandi upplýsingar um lán til bifreiðakaupa liggur bæklingur um bifreiðahlunnindi frammi á heilsugæslustöðvum, sjúkrahúsum, apótekum, læknastofum, hjá Tryggingastofnun og umboðum hennar utan Reykjavíkur. Í bæklingnum er að finna gildandi reglur um lán til bifreiðakaupa. Þessar reglur eru einnig kynntar á fyrrgreindum kynningarfundum.

Bæklingur um bifreiðahlunnindi og tvær af mörgum kynningargreinum úr DV og Morgunblaðinu fylgja hér með.“

### III.3.

Í bréfi, er ég ritaði tryggingaráði 12. október 1993, vísaði ég til þess, að í bréfi ráðsins 26. júlí 1993 hefði komið fram, að frekari skýringa væri að vænta frá tryggingaráði og ítrekaði ég þau tilmæli mín, að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A að því leyti sem ekki hefði þegar verið gert í bréfi ráðsins 26. júní 1993. Í svarbréfi tryggingaráðs, dags. 2. nóvember 1993, vísaði ráðið til ódagsettrar greinargerðar tryggingalæknis, „sem svarar að hluta umbeðnum upplýsingum“. Í greinargerð tryggingayfirlæknisins segir:

„Undirritaður fjallaði um umsókn [A] þann 6. október 1992. Þau gögn sem stuðst var við voru læknisvottorð þau sem borist höfðu vegna umsókna um örorkubætur og endurnýjunar þeirra fyrir þann tíma svo og læknisvottorð [K] læknis, dags. 23. september 1992 . . .

Samkvæmt reglum Tryggingastofnunar ríkisins um lán til bifreiðakaupa er eitt af skilyrðum lánveitinga að nauðsyn bifreiða sé brýn vegna *hreyfihömlunar*.

Eins og kemur fram í meðfylgjandi vottorði hefur ums. sjúkdómsgreiningar:

„Að veita styrk til að afla hjálpartækja og bifreiða, sem nauðsynlegar eru vegna þess að líkamsstarfsemi er hömluð eða vantar líkamshluta.“

Samkvæmt reglugerð um greiðslu sérstakrar fjárhæðar til rekstrar ökutækis hreyfihamlaðra frá 16. september 1991 er:

„Tryggingastofnun ríkisins heimilt að greiða elli- og örorkulífeyrisþegum svo og örorkustyrksþegum sérstaka fjárhæð vegna rekstrar bifreiðar, sem bótaþega er bryn nauðsyn að hafa *vegna hreyfihömlunar*.

Með hreyfihömlun samkvæmt reglugerð þessari er átt við líkamlega hreyfihömlun, þ.á m. blindu sem gerir menn ófæra um að komast ferða sinna án ökutækis. Um mat á hreyfihömlun samkvæmt þessari grein fer samkvæmt almannatryggingalögum.“

Hreyfihömlun per se er ekki skilgreind í lögum eða reglugerðum nánar og er það því verkefni viðkomandi tryggingayfirlæknis að úrskurða hvað hreyfihömlun er og hvað ekki. Úrskurðir kunna því að hafa verið mismunandi frá einum tíma til annars.

Undirritaður hefur reynt að samræma úrskurði um hreyfihömlun varðandi bílalan á þann hátt að í vafatilfellum sé farið eftir ákveðnum skilmerkjum (kriteria). Þetta á aðallega við um þau tilfelli þar sem um er að ræða bakverki (lumbago) en í flestum tilfellum teljast sjúklingar með bakverki ekki hreyfihamlaðir. Læknar hvetja einmitt sjúklinga með bakverki (lumbago) til að hreyfa sig sem mest t.d. með göngu, sundi eða hjóleiðum eða á annan sambærilegan hátt. Að mati undirritaðs teljast hins vegar þeir sjúklingar sem eru með bakverki *svo* og verkjaleiðni, mikinn dofa svo og máttleysi niður í ganglimi hreyfihamlaðir. Einnig þeir sjúklingar sem fá aukna verki niður í fætur frá baki við gang svo sem við þrengsli í mænugöngum (spinal stenosis). Fleiri dæmi mætti nefna.

Framkvæmd úrskurða um bílalan hefur því smám saman verið að færast í fastari skorður, þar sem unnið er eftir ákveðnum vinnureglum til samræmingar og jafnræðis.“

Hinn 20. júní 1994 ritaði ég A bréf, þar sem ég gaf honum kost á að senda mér athugasemdir sínar við ofangreint bréf tryggingayfirlæknis. Bárust mér athugasemdir A 22. júní 1994.

#### IV.

Ég ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf 11. ágúst 1994, þar sem ég gerði ráðuneytinu grein fyrir kvörtun A. Vísaði ég til þess, að meðal þeirra gagna, sem ég hefði aflað, væru fundargerðir tryggingaráðs frá árinu 1992, ásamt fylgigögnum, þar sem fjallað hefði verið um umsóknir um styrki til kaupa á bifreiðum, sbr. reglugerð nr. 170/1987, um þátttöku almannatrygginga í bifreiðakaupum fatlaðra, og umsóknir um lán til kaupa á bifreiðum, sbr. reglur tryggingaráðs frá 18. júlí 1991. Meðal fyrrnefndra gagna hefði verið ljósrit bréfs forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins frá 12. október 1992, þar sem vakin væri athygli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á mismunandi skilyrðum fyrir annars vegar lánnum til bifreiðakaupa og hins vegar styrkjum til bifreiðakaupa. Í bréfinu sé lögð áhersla á nauðsyn þess að samræma reglur um veitingu umræddra styrkja og lána. Óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um viðbrögð ráðuneytisins við fyrrnefndu bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 5. apríl 1995 segir:

„Ráðuneytið hefur kannað hvort ástæða sé til að gera breytingar á reglum sem gilda annars vegar um veitingu lána til öryrkja vegna bifreiðakaupa, sbr. reglur Tryggingaráðs frá 18. júlí 1991, og hins vegar um styrki til öryrkja vegna kaupa á bifreiðum, sbr. reglugerð nr. 170/1987.“

sök, að A hafði áður verið talinn fullnægja skilyrðum til að fá slík lán, svo sem fram kemur í III. kafla 1 hér að framan.

Í skýringum tryggingayfirlæknis í bréfi frá 31. maí 1994, sem rakið er í III. kafla 4 hér að framan, er því lýst, að hann hafi leitast við að samræma úrskurði um hreyfihömlun varðandi bílalán á þann hátt, að í vafatilfellum væri farið eftir ákveðnum skilmerkjum. Þetta eigi aðallega við um þau tilfelli, þegar um sé að ræða bakveiki (lumbago), en í flestum tilvikum teljist sjúklingur með bakverki ekki hreyfihamlaður. Að mati tryggingayfirlæknisins teljist hins vegar þeir sjúklingar, sem séu með bakverki svo og verkjaleiðni, mikinn dofa og máttleysi niður í ganglimi vera hreyfihamlaðir. Einnig þeir sjúklingar, sem fá aukna verki niður í fætur frá baki við gang svo sem við þrengsli í mænugöngum, en fleiri dæmi mætti nefna.

Í úrskurði tryggingaráðs frá 8. janúar 1993 er ekki, svo séð verði, tekin afstaða til sjónarmiða af því tagi, sem greinir í ofangreindum skýringum tryggingayfirlæknis. Þau læknisvottorð, sem samkvæmt gögnum málsins lágu fyrir tryggingaráði, voru heldur ekki fyllilega samhljóða eða skýr um það, hvort A væri hreyfihamlaður, þá eftir atvikum í þeim skilningi, sem hér um ræðir. Í úrskurði tryggingaráðs segir, að „ekki [verði] séð“, að skilyrði um hreyfihömlun sé fullnægt. Í tilefni af þessum ummælum verður að benda á, að stjórnvald verður að eigin frumkvæði að undirbúa og kanna mál nægilega, áður en ákvörðun er í því tekin. Var að mínum dómi ástæða til þess, að tryggingaráð aflaði, áður en það kvað upp úrskurð sinn 8. janúar 1993, nánari upplýsinga um líkamlegt ástand A, en eins og áður segir, verður ekki séð að gögn þau, sem fyrir lágu, væru nægilega skýr um hreyfihömlun hans. Einnig kom til greina, að tryggingaráð kveddi sér til ráðuneytis sérfróða menn samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, sem þá giltu.

Í skýringum tryggingayfirlæknis, sem greinir í bréfi hans frá 31. maí 1994 og áður hefur verið rakið, segir, að framkvæmd úrskurða um bílalán hafi smám saman verið að færast í fastari skorður, þar sem unnið sé eftir ákveðnum vinnureglum til samræmingar og jafnræðis. Í bréfi tryggingaráðs 29. apríl 1993 segir, en bréfið er rakið í III. kafla 1 að framan, að „framkvæmd við afgreiðslu bílalána [hafi] breyst þannig að í dag [teljist] bakveiki ekki nægjanleg til þess að hreyfihömlunarskilyrði sé uppfyllt“.

Samkvæmt framansögðu er nokkur ástæða til að ætla, að breyting hafi orðið á afstöðu stjórnvalda tryggingamála til þess, hvað fælist í skilyrði reglna tryggingaráðs frá 18. júlí 1991 um hreyfihömlun og þar með á stjórn-sýsluframkvæmd að þessu leyti. Þótt almennt sé við það miðað, að stjórnvöld skuli gæta samræmis í úrlausnum sínum, þannig að festa og samkvæmni sé í stjórn-sýsluframkvæmd, er engu að síður heimilt að breyta stjórn-sýsluframkvæmd, að ákveðnum skilyrðum fullnægðum. Slík breyting verður þannig að vera innan þeirra marka, sem lagareglur setja, og á grundvelli málefnalegra sjónarmiða. Þá verður að hafa í huga, að þegar breytt er þekktri stjórn-sýsluframkvæmd, verður að taka tillit til réttmæts trausts, sem þeir, sem málið snertir, hafa borið til fyrri framkvæmdar, og kynna breytinguna. Er slíkt mikilvægt svo að unnt sé að tryggja, að þeir, sem hlut eiga að máli, geti gert ráðstafanir í samræmi við væntanlega niðurstöðu stjórnvalds og gætt hagsmuna sinna. Á það ekki síst við, þegar þeim, sem í hlut á, hafa áður verið veitt tiltekinn réttindi, að uppfylltum skilyrðum, sem þá hafa verið talin vera fyrir hendi. Slík sjónarmið setja því einnig takmörk, hvenær heimilt sé að láta breytingu á stjórn-sýsluframkvæmd taka gildi.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, hefur sú breyting á stjórn-sýsluframkvæmd, sem um virðist hafa verið að ræða, miðað að samræmi í úrskurðum, að því er snertir umrætt skilyrði um hreyfihömlun. Er slíkt sjónarmið lögmætt og er nokkur ástæða til að ætla, að breytt stjórn-sýsluframkvæmd hafi þarna betur samrýmst þeim skilyrðum, er leggja bar til grundvallar samkvæmt lögum og reglum, sem við áttu.

Ekki hefur komið fram, að breytingar þær, sem hér virðist hafa verið um að ræða,

orkulífeyrir, sem og fólki í vernduðu starfi. Fólki í meira en hálfu starfi hefði verið metinn örorkustyrkur. Þá kom fram að undantekning frá b-lið 12. gr. styddist við það sjónarmið að aðstoða bæri þá, sem væru öryrkjar á háu stigi samkvæmt læknisfræðilegum mælikvarða.

Vinnustaður A taldist ekki til verndaðra vinnustaða og starfshlutfall hennar hafði alltaf verið hærra en 50% frá því að örorka hennar var fyrst metin. Umboðsmaður taldi því, að undanþága A í 13 ár frá meginreglu b-liðs 12. gr. yrði ekki skýrð með undantekningarreglum þeim sem tryggingaráð vísaði til. Taldi umboðsmaður ekki alveg ljóst hvaða önnur sjónarmið byggju að baki undantekningum frá meginreglunni og að ekki hefði komið nægilega skýrt fram að sömu sjónarmið lægju að baki ákvörðun örorkubóta í einstökum tilvikum. Taldi umboðsmaður ekki verða fullýrt að jafnréttisreglur hefðu verið brotnar í tilviki A, en með hliðsjón af þeirri óvissu sem ríkti taldi umboðsmaður ástæðu til að mælast til þess, að tryggingaráð beitti sér fyrir því að kannað yrði hvort og þá hvers konar undantekningar væru gerðar frá skilyrðum ákvæðisins og síðan leyst úr því hvort á A væri hallað miðað við jafnréttisreglur.

Í skýringum tryggingaráðs kom fram að strangari framkvæmd lagaákvæðisins skýrði breytingu á örorkumati A. Upplýsingar um það hvenær þessi breyting átti sér stað eða um hve víðtæka breytingu var að ræða lágu hins vegar ekki fyrir. Umboðsmaður tók af þessu tilefni fram, að þegar stjórnsluframkvæmd væri breytt, án þess að til kæmi breyting á réttarreglum, bæri að gera þá kröfu til stjórnvalda að þau kynntu breytinguna fyrirfram, þannig að þeir aðilar sem málið snerti gætu brugðist við og gætt hagsmuna sinna, sbr. SUA 1989:28 og SUA 1993:29.

## I.

Hinn 31. maí 1994 leitaði til mín A með kvörtun yfir því, að örorkumat hennar hefði verið lækkað úr 75% niður í 65% í desember 1992 með þeim rökum, að starfshlutfall hennar væri hærra en 25%. A sótti prisvar sinnum um að fá hækkun á örorkumati sínu upp í 75%, en fékk ávallt synjun hjá Tryggingastofnun ríkisins. Hún kærði þessar ákvarðanir til tryggingaráðs, sem synjaði um hækkun á örorkumati hennar á ný með úrskurði 3. september 1993.

## II.

Í greinargerð með kvörtun A segir svo um málavexti og aðstæður hennar eftir breytingu örorkumatsins:

„Fötlun [A] er í því fólgin [. . .] Hún hefur verið með 75% örorkumat frá upphafi. Eins og fram hefur komið er fötlunin meðfædd og einkennin hafa haldist óbreytt að því undanskildu að hún finnur nú fyrir auknum álagseinkennum bæði í handleggjum, öxlum og baki. Undanfarið ár hefur [A] bætt við sig vinnu tímabundið til að endar nái saman en hún ræður ekki við það til lengdar.

[A] vinnur við afgreiðslustörf í [. . .]. Hún hefur unnið 62% vinnu í 13 ár samfleytt og verið á 75% örorkumati lengst af. Tekjur hafa örlítið hækkað með aukinni reynslu.

Heildartekjur hennar eru nú lægri en þær væru ef hún hætti alveg að vinna og fengi 75% örorkumat. [. . .] Hún hefur ekki örorkuskírteini og þarf því að greiða fullt gjald fyrir læknisþjónustu, lyf, tannlæknakostnað o.s.frv. [A] er nú í þeirri aðstöðu að hún gæti neyðst til að hætta að vinna. [A] hefur leitað til annarra hreyfihamlaðra einstaklinga til að bera saman bækurnar og virðist hún vera ein á báti í þessari aðstöðu. Þeir sem hafa lækkað í örorkumati eru annað hvort í fullri vinnu eða hafa fullnægjandi tekjur.“

hér er ekki um verndað starf að ræða er ekki lagaheimild til að hækka örorkumat hennar.“ Svar tryggingaráðs barst mér með bréfi, dags. 23. ágúst 1994, ásamt gögnum málsins. Tryggingaráð vísaði í bréfi sínu til bréfs tryggingalæknis, dags. 18. ágúst 1994, um þá framkvæmd, sem skapast hefði við skýringu á b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993. Í því bréfi segir meðal annars svo:

„Samkvæmt b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971 (sbr. nú lög nr. 117/1993) eiga þeir menn rétt til örorkulífeyris sem „eru öryrkjar til langframa á svo háu stigi að þeir eru ekki færir um að vinna sér inn  $\frac{1}{4}$  þess er andlega og líkamlega heilir menn eru vanir að vinna sér inn í því sama héraði við störf sem hæfa líkamskröftum þeirra og verkunnáttu og sanngjart er að ætlast til af þeim með hliðsjón af uppeldi og undanfarandi starfa“.

Undantekning hefur verið gerð frá þessari reglu ef um verndað starf er að ræða. Verndað starf er skilgreint á þann hátt að ekki verði ráðinn nýr starfsmaður fyrir þann sem telst vera í vernduðu starfi hætti hann störfum.

Tryggingastofnun er heimilt að veita örorkustyrk þeim, sem skortir a.m.k. helming starfsorku sinnar og uppfyllir skilyrði 1. mgr. 12. gr. að öðru leyti en því er örorkustig varðar. Örorkustyrk má ennfremur veita þeim sem stunda fullt starf en verður fyrir verulegum aukakostnaði sökum örorku sinnar. Hér er um að ræða konu sem er í meira en 25% starfi og hefur henni verið metinn örorkustyrkur skv. ofangreindu.

Að mati undirritaðs er æskilegt að breyta lögum um almannatryggingar á þann hátt að mikið fatlaðir einstaklingar njóti þeirra hlunninda er örorkulífeyrisþegar hafa þ.e. möguleika á heimildaruppbótum s.s. heimilisuppbót, uppbót á lífeyri svo og ódýrari lyf, læknishjálp og heilsugæslu, undanþágur frá greiðslu afnotagjalda ríkisútvarps, útvarps og sjónvarps svo og niðurfellingu fastagjalds fyrir síma þótt þeir hafi vinnugetu umfram fjórðung (25%). [. . .]“

Með bréfi, dags. 25. ágúst 1994, gaf ég A kost á því að gera athugasemdir við framangreind bréf tryggingaráðs og tryggingayfirlæknis. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 28. október 1994.

Ég ritaði tryggingaráði bréf 8. nóvember 1994. Vísaði ég þar til þess, að í kvörtun A kæmi fram, að hún hefði unnið 62% vinnu í 13 ár samfleytt og verið metin 75% öryrki lengst af, eða þar til örorka hennar var lækkuð í 65% með endurmati 1. desember 1992, þrátt fyrir að hvorki læknisfræðilegar né félagslegar forsendur hennar hefðu breyst. Ég óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð léti mér í té nánari skýringar varðandi eftirfarandi atriði:

- „1. Um tildrög að breytingu á örorkumati [A]. Er þá meðal annars átt við, hvaða forsendur lágu þar til grundvallar, þ. á m. hvort sú breyting hafi byggst á breyttum reglum hjá stofnuninni, og þá hvaða reglum.
2. Óskað er nánari skýringa á forsendum þess, að aðeins þeir, sem eru í verndaðri vinnu geti verið undanþegnir reglu b-liðar 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, og við hvaða lög eða reglur sú framkvæmd styðst.
3. Þá er óskað upplýsinga um þau tilvik þar sem öryrkjum hefur verið veitt undanþága frá b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993. Í þeim upplýsingum komi meðal annars fram starfshlutfall og örorkustig viðkomandi einstaklinga.“

Svar tryggingaráðs barst mér með bréfi, dags. 28. desember 1994. Segir þar meðal annars:



ég til þess, að í athugasemdum A við bréf tryggingaráðs frá 28. desember 1994 kæmi fram, að A hefði aldrei verið í 50% starfi, heldur hefði starfshlutfall hennar ætíð verið 62,5%. Með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég þess, að tryggingaráð skýrði afstöðu sína til þessa atriðis í bréfi A. Svar tryggingaráðs barst mér með bréfi, dags. 28. mars 1995, þar sem meðal annars kemur eftirfarandi fram:

„Óskað er upplýsinga um þau tilvik þar sem öryrkjum hefur verið veitt undanþága frá b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar. Svo og upplýsinga um starfshlutfall og örorkustig viðkomandi einstaklinga.

Upplýsingar þessar liggja enn ekki fyrir og ekki verður séð að þær muni liggja fyrir í nánustu framtíð.

Varðandi athugasemdir um starfshlutfall [A] sendast læknisvottorð sem vonandi varpa ljósi á örorkumatið.“

Ég ritaði tryggingaráði bréf 25. apríl 1995 og óskaði þess, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, að tryggingaráð skýrði ástæður þess, að nú væri ekki unnt að veita upplýsingar um þau tilvik, þar sem öryrkjum hefði verið veitt undanþága frá b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, svo og upplýsingar um starfshlutfall og örorkustig viðkomandi einstaklinga. Svar tryggingaráðs barst mér með bréfi, dags. 14. júní 1995. Segir þar meðal annars svo:

„Á fundi þeim er tryggingaráð óskaði ofangreindra upplýsinga töldu starfsmenn Tryggingastofnunar ríkisins, þeir er sátu fundinn og málið varðaði, að unnt væri að veita framangreindar upplýsingar. Síðar upplýstist að undanþágutilvik þessi hafa hvorki verið sérmerkt í tölvukerfinu né hefur þeim sérstaklega verið haldið til haga á annan hátt. Því er útilokað að finna þau öðruvísi en að fara í gegnum hvert mál fyrir sig, en málin skipta þúsundum.“

Í bréfi til tryggingaráðs, dags. 12. desember 1995, sem ítrekað var með bréfi 28. febrúar 1996, óskaði ég eftir því, að tryggingaráð skýrði nánar afstöðu sína til kvörtunar A. Í því sambandi óskaði ég upplýsinga um eftirgreind atriði:

„1. Í launayfirliti vinnuveitanda [A] á [X] kemur fram, að starfshlutfall hennar þar hafi verið 62,5%. Þá kemur fram í læknisvottorðum, dags. 5. nóvember 1992 og 6. desember 1993, að starfshlutfall hennar hjá [ . . . ] í Reykjavík sé 62%, eða nánast hið sama og hún hafði unnið á [X]. Í bréfi mínu 21. mars 1995 óskaði ég eftir afstöðu tryggingaráðs til athugasemda [A] varðandi starfshlutfall hennar. Í bréfi tryggingaráðs 28. mars 1995 er vísað til læknisvottorða varðandi athugasemdir um starfshlutfall. Þar sem tilvitnuð læknisvottorð bera ekki með sér að breyting á starfshlutfalli geti verið grundvöllur lækkunar örorkumats, óskast upplýst, hvort lækkun örorkumats [A] sé einungis til komin vegna breyttrar framkvæmdar á ákvæðum 12. gr. laga nr. 117/1993. Ef svo er, óskast upplýst, hvaða sjónarmið lágu til grundvallar þessari breytingu á framkvæmd svo og hvort, og þá hvernig, hún hafi verið kynnt.

2. Í örorkumati, dags. [1. desember 1992], kemur fram, að starfshlutfall [A] sé 63% og örorka hennar metin 65%. Í því sambandi óskast upplýst, hvaða reglum sé beitt um lækkun örorkumats. Sérstaklega óskast upplýst hvort og þá með hvaða hætti læknisfræðilegir þættir komi til athugunar við mat örorku samkvæmt 12. gr. laga nr. 117/1993. Komi læknisfræðilegir þættir ekki til álita, óskast upplýst, hvort önnur sjónarmið en starfshlutfall hafi þar áhrif og þá hver.

3. Af bréfum tryggingaráðs frá 14. júní 1995 verður ráðið, að vandkvæðum sé

geri það kleift, og þar með tryggingalæknum mögulegt að leggja frekar til grundvallar læknisfræðilega örorku en ekki fjárhagslega, eins og augljóslega hefur verið ætlast til fram að þessu.

Engum blöðum er um það að fletta, að læknisfræðileg örorka [A] er 75%. Undirritaður telur, að örorkumat [A] hafi í raun verið hærra en lög standa til allt frá því að ljóst var, að hún var hætt námi og í starfi á almennum vinnumarkaði og byggði mat sitt þann 1. [desember] 1992 á framangreindri túlkun [B] og þeirri staðreynd, að ekki var um verndaða vinnu að ræða.“

Með bréfi 11. mars 1996, sem ítrekað var 9. maí 1996, óskaði ég eftir að A sendi mér þær athugasemdir sem hún teldi ástæðu til að gera í tilefni framangreindra bréfa. Í athugasemdum hennar, dags. 18. júní 1996, segir:

„Í greinargerð [tryggingalæknis] er staðfest að líkamleg (læknisfræðileg) örorka [A] sé óumdeilanlega 75%. Mat lækna tryggingaráðs hafi þó verið nokkuð á reiki vegna mismunandi túlkunar þeirra á rétti til örorkubóta, og er þá m.a. átt við vægi „tekjuöflunarhæfni“ viðkomandi, auk þess sem hin svokallaða 50% „vinnuregla“ (plús, mínus hálf starf) hafi vafist fyrir mönnum.

Ekki verður annað séð en að meginniðurstaða [tryggingalæknis] sé, að tekju-skerðingarákvæði 12. greinar almannatryggingalaga geri tryggingalæknum nú kleift, að grundvalla örorkumat á læknisfræðilegum forsendum fyrst og fremst (fremur en fjárhagslegum) og er það fagnaðarefni. Í samræmi við þetta má því álykta að, „vinnuregla“ tryggingalækna, þar sem gerður er greinarmunur á örorkulífeyri og örorkustyrk, eigi ekki lengur við. Sé skilningur okkar réttur, ætti þar af leiðandi ekkert að vera því til fyrirstöðu, að [A] fái leiðréttingu sinna mála í samræmi við áður frambornar óskir (einnig aftur í tímann). [. . .]“

Ég ritaði tryggingaráði bréf 4. júlí 1996 og óskaði eftir að tryggingaráð sendi mér þær athugasemdir, sem það teldi ástæðu til að gera í tilefni bréfs A. Svarbréf tryggingaráðs, dags. 10. júlí 1996, hljóðar svo:

„Samkvæmt upplýsingum læknadeildar Tryggingastofnunar ríkisins hafa vinnureglur lækna ekkert breyst svo sem ályktað er í bréfi [A] frá 18. júní 1996.

Óumdeilt er að læknisfræðileg örorka [A] er a.m.k. 75%. Við ákvörðun örorku skv. 12. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, koma fleiri þættir til álita svo sem vinnugeta/vinnuframlag.

Eins og áður hefur komið fram og gögn sýna óskaði tryggingaráð eftir áliti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á því hvort breyta mætti túlkun 1. mgr. 12. gr. á þá vegu að læknisfræðileg örorka vægi þyngra eftir að tekjutengingarákvæði 3. mgr. 12. gr. tók gildi. Svar ráðuneytisins var á þá vegu að framkvæmd við örorkumöt skyldi vera óbreytt.“

Örorka A var endurmetin 12. október 1995, eins og mælt er fyrir um í örorkumatinu frá 1992. Með vísan til aðstæðna hennar er öroka metin óbreytt, þ.e. 65%, og mælt með hæsta leyfilega örorkustyrk.

#### IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, frá 20. nóvember 1996, segir:

að undantekning hafi verið gerð frá þeirri reglu, að ákveða örorku með hliðsjón af starfshlutfalli, ef um verndað starf hafi verið að ræða. Þá segir í bréfi tryggingaráðs, dags. 28. desember 1994, að breyting á örorkumati A hafi ekki byggst á breyttum reglum, en lagaákvæðinu sé nú strangar fylgt en áður. Jafnframt segir í bréfi tryggingaráðs, að örorkumat A hafi verið lækkað vegna hækkaðs starfshlutfalls í starfi, sem ekki væri talið verndað starf.

Ég tel ljóst af gögnum málsins, að síðastgreind skýring tryggingaráðs, að um hækkað vinnuhlutfall hafi verið að ræða, eigi ekki við rök að styðjast. Skýringar tryggingaráðs, sem og önnur gögn í máli þessu, gefa hins vegar til kynna, að í framkvæmd hafi verið vikið frá umræddu ákvæði, sem hefur haldist nánast óbreytt frá því fyrst var kveðið á um rétt til örorkulífeyris. Af því tilefni tel ég rétt að víkja að sögu ákvæðisins með tilliti til framkvæmdar þess.

Samkvæmt fyrstu ákvæðum um rétt til örorkulífeyris í lögum nr. 26/1936, um alþýðu-tryggingar, skyldi örorkulífeyrir lækka með hækkanði tekjum og falla niður, ef tekjur færu yfir tiltekið hámark, hvað sem örorkumati liði. Slík tekjuskerðingarákvæði voru í gildi allt til ársins 1961, sbr. t.d. 22. gr. laga nr. 24/1956. Á framangreindu tímabili komst á sú hefð hjá Tryggingastofnun ríkisins, að meta örorku eftir læknisfræðilegum mælikvarða, þ.e. mati lækni á sjúkdómsástandi og líklegri starfsorku. Voru því ekki bein tengsl milli athugana lækni á sjúkdómsástandi og vinnugetu. Margir voru því metnir 75% öryrkjar, en fengu engan lífeyri vegna tekjutengingarinnar. Þegar tekjuskerðingarákvæði voru felld niður, var hins vegar farið að leggja áherslu á raunverulega þekkta vinnugetu og afstaða til örorkustigs tekin með tilliti til sjúkdóms og vinnugetu viðkomandi (sjá um þetta efni: Páll Sigurðsson: Örorkumöt, Tímarit lögfræðinga, 2. hefti 1972). Athygli er hér vakin á því, að með lögum nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992, var aftur tekið ákvæði í almannatryggingalög um að örorkulífeyri skyldi skerða, færu árstekjur upp fyrir ákveðin mörk.

Í 13. gr. laga nr. 40/1963, um almannatryggingar, voru gerðar smávægilegar orðalagsbreytingar frá eldri ákvæðum um örorkulífeyri. Ljóst er af athugasemdum við 13. gr. í frumvarpi því, sem varð að framangreindum lögum, að talið var, að misræmi hefði verið milli orðalags ákvæðisins og framkvæmdar þess. Þar segir meðal annars svo:

„ . . . breytingin er gerð til þess, að orðalag greinarinnar verði í betra samræmi við framkvæmd en nú er. Hæpið er að nefna alla þá, sem örorkulífeyris njóta varanlega öryrkja á svo háu stigi, sem tiltekið er í lögnum. Munu einkum tvær ástæður liggja til þess, að ekki hefur verið fylgt stranglega orðalagi laganna. Vegna framfara í læknavísindum valda ýmsir sjúkdómar nú sjaldan varanlegri örorku, þótt slíkt hafi verið algengt fyrir aldarfjórðungi, en við örorkumat hefur ekki verið tekið tillit til hinna breyttu aðstæðna, og í öðru lagi er oft knýjandi þörf fyrir fjárhagsaðstoð vegna langvarandi veikinda, eftir að greiðsla sjúkradagpeninga fellur niður.“ (Alþt. 1962, A-deild, bls. 1144–5.)

Af framangreindu tel ég ljóst, að framkvæmdin hafi ekki alveg verið í samræmi við umrætt ákvæði almannatryggingalaga, þrátt fyrir þá stefnubreytingu, sem lýst er hér að framan. Niðurstaða tryggingaráðs í máli því, sem hér um ræðir, virðist þó vera í samræmi við sjónarmið um breytta framkvæmd þess, eftir að tekjuskerðingarákvæði voru felld úr lögnum, þ.e. að örorku skyldi meta með tilliti til hæfni til tekjuöflunar. Hins vegar tel ég gögn málsins og ýmsar fyrirliggjandi upplýsingar um framkvæmd ákvæðisins eftir 1961 benda til þess, að mat á örorku hafi í raun ekki ávallt verið í fullu samræmi við þá skýringu ákvæðisins.

Eins og fram hefur komið hér að framan, var örorka A í 13 ár metin 75%, þrátt fyrir

B-liður 1. mgr. 12. gr. er engu að síður afdráttarlaus. Litið er svo á sem starfshlutfall sé sambærilegt tekjuhlutfalli. Starfshlutfall fellir því margan á hinum almenna vinnumarkaði niður í mati.“

Samkvæmt framansögðu styðst undantekning frá annars „afdráttarlausu“ ákvæði 12. gr. laga um almannatryggingar við það sjónarmið, að aðstoða beri þá, sem eru öryrkjar á háu stigi samkvæmt læknisfræðilegum mælikvarða. Í skýringum tryggingaráðs er að finna skilgreiningu á því, hvað telja beri til verndaðra vinnustaða, sem falli undir undanþáguna.

Hvað umræddar undantekningar varðar, segir í bréfi tryggingalæknis, að það hafi yfirlétt verið vinnuregla tryggingalækna, að meta fólki, sem sé í minna en hálfu starfi, örorkulífeyri. Vinni viðkomandi meira en hálfu starf, sé reglan sú, að meta honum örorkustyrk, sé ekki um verndaða vinnu að ræða. Samkvæmt framansögðu er þessari undantekningarreglu „yfirlétt“ beitt, en ekki er ljóst, hvaða sjónarmið búi nánar að baki ákvörðun um undantekningu á þessum grundvelli í einstökum tilvikum.

Samkvæmt ákvæði 13. gr. laga um almannatryggingar er Tryggingastofnun ríkisins heimilt að veita örorkustyrk þeim, sem skortir að minnsta kosti helming starfsorku sinnar og uppfyllir skilyrði 1. mgr. 12. gr. að öðru leyti en því, er örorkustig varðar. Ennfremur má veita örorkustyrk þeim, sem stundar fullt starf, en verður fyrir verulegum aukakostnaði sökum örorku sinnar.

Ég tel ljóst, að undanþága þeim til handa, sem stunda minna en 50% vinnu, byggist á sömu sjónarmiðum og undanþága á grundvelli þess, að um verndaða vinnustaði sé að ræða, þ.e. að aðstoða þá, sem vegna örorku sinnar hafa skert hæfi til að afla sér tekna. Þeir sem hafi meira en 50% vinnugetu eigi kost á örorkustyrk, sem bæti þeim aukakostnað vegna örorku sinnar. A hefur, eins og oftlega hefur komið fram hér að framan, unnið meira en 50% vinnu allt frá því örorka hennar var metin fyrst. Ákvæði um örorkustyrk hefur verið óbreytt, hvað starfshlutfall varðar, frá því það kom fyrst inn í lög um almannatryggingar með bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 50/1949. Ákvæði um örorkustyrk skýrir því ekki síðari breytingu á örorkumati hennar.

#### 4.

Vinnustaður A telst ekki til verndaðra vinnustaða samkvæmt þeirri skilgreiningu, sem tryggingaráð vísar til og fjallað hefur verið um hér að framan. Þá hefur starfshlutfall hennar ávallt verið yfir 50%. Undanþága A í 13 ár frá þeirri meginreglu, sem samkvæmt skýringum í málinu er talin afdráttarlaus, verður því ekki skýrð með þeim undantekningarreglum, sem tryggingaráð vísar til og fjallað er um í kafla 3 hér að framan. Tryggingaráð og tryggingayfirlæknir hafa í svörum sínum vísað til meginreglu ákvæðis b-liðar 12. gr. laga nr. 117/1993 og lagt áherslu á, að sjónarmið, sem byggist á læknisfræðilegum eða félagslegum ástæðum, komi þar almennt ekki til athugunar. Samkvæmt skýringum tryggingaráðs og tryggingalæknis, sem raktar eru í kafla 2, virðast slík sjónarmið hins vegar að einhverju leyti hafa haft áhrif á ákvörðun örorku A samkvæmt ákvæðinu.

Með vísan til framangreinds tel ég, að ekki sé alveg ljóst, hvaða sjónarmið, önnur en þau, sem rakin eru í kafla 3, búi að baki undantekningu frá þeirri meginreglu umrædds ákvæðis, að starfsgeta ráði örorkumati. Er það því skoðun mín, að ekki hafi komið nægilega skýrt fram, að sömu sjónarmið liggja að baki ákvörðun örorkubóta í einstökum tilvikum. Þá vísa ég til þess, framangreindri skoðun minni til stuðnings, að tryggingaráð hefur ekki getað aflað upplýsinga frá Tryggingastofnun ríkisins um þau tilvik, þar sem undantekning hefur verið gerð frá meginreglu ákvæðisins.

#### 5.

Í framkvæmd hefur samkvæmt framansögðu verið vikið frá b-lið 1. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, sbr. nú lög nr. 117/1993. Upplýst er, að slík undan-

júlí 1997, ítrekaði ég fyrirspurn mína um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í málinu. Svar tryggingaráðs hafði ekki borist mér þegar skýrslan fór í prentun.

**1.4. Hjálpartæki. Breyting á stjórnarsýsluframkvæmd. Rökstuðningur.**  
(Mál nr. 1522/1995)

Öryrkjabandalag Íslands kvartaði fyrir hönd foreldra A yfir úrskurði tryggingaráðs, þar sem beiðni um styrk til kaupa á baðfæti var hafnað. A notaði baðfót við sundiðk-anir, vegna meðfæddrar styttingar á vinstra fæti og kreppu í vinstri mjöðm. Synjun tryggingaráðs var byggð á því að ráðið hefði synjað slíkri umsókn 7. maí 1993 og hefði styrkur til kaupa á baðfæti ekki verið veittur eftir þann tíma. Í skýringum tryggingaráðs til umboðsmanns kom fram að baðfótur væri ekki nauðsynlegt hjálpartæki samkvæmt 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, heldur teldi tryggingaráð baðfætur öryggis- eða stuðningstæki, hjálpartæki til þjálfunar og frístunda. Af hálfu A var byggt á því að baðfætur væru nauðsynleg hjálpartæki og til þess vísað að Tryggingastofnun ríkisins hefði áður styrkt fólk til kaupa á baðfótum.

Umboðsmaður tók fram að tryggingaráði væri falið að setja nánari reglum um greiðslu styrkja samkvæmt lögnum. Væri tryggingaráði því heimilt að breyta reglum og fyrri framkvæmd væru breytingarnar innan ramma laganna og byggðust á mál-efnalegum sjónarmiðum. Ákvörðun tryggingaráðs frá 7. maí 1993, sem vísað var til, sem fordæmis fyrir því að styrkir væru ekki veittir til kaupa á baðfótum, var ekki rökstudd sérstaklega. Vísaði umboðsmaður til álits síns í SUA 1989:35 um að eðlilegt væri að tryggingaráð kvæði upp formlega og rökstudda úrskurði, þar sem slíkir úrskurðir fælu í sér nauðsynlegar skýringar til kæranda og leiðbeiningar fyrir starfsmenn tryggingastofnunar, sbr. nú 21. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Er úrskurður í máli A var kveðinn upp höfðu stjórnarsýslulög tekið gildi. Úrskurðurinn var ekki rökstuddur að öðru leyti en því að vísað var til ákvörðunar ráðsins frá 7. maí 1993. Með hliðsjón af ófullnægjandi rökstuðningi þeirrar ákvörðunar taldi umboðsmaður að rökstuðningur úrskurðar tryggingaráðs í máli A hefði ekki verið fullnægjandi. Þá tók umboðsmaður fram að niðurstaða um nauðsyn hjálpartækja samkvæmt a-lið 1. mgr. 33. gr. almannatryggingalaga ætti að ráðast af aðstæðum hvers sjúklings, þ. á m. í hve ríkum mæli böð og sund væru nauðsynlegur þáttur í endurhæfingu eða líkamspjálfun viðkomandi sjúklings. Taldi umboðsmaður skorta á að fjallað hefði verið um mál A á þeim grundvelli. Mæltist umboðsmaður til þess að tryggingaráð fjallaði um mál A að nýju, leitaði hún eftir því.

**I.**

Hinn 9. ágúst 1995 bar Öryrkjabandalag Íslands fram kvörtun fyrir hönd F og G, foreldra A, yfir úrskurði tryggingaráðs frá 28. október 1994, þar sem beiðni þeirra um styrk til kaupa á baðfæti var hafnað.

**II.**

Í kvörtun Öryrkjabandalags Íslands vegna A er málavöxtum lýst svo:

„Skjólstæðingur o. býr við meðfædda styttingu á vinstri fæti og kreppu í vinstri mjöðm. Hún hefur verið í meðferð hjá sjúkrabjálfa. Hún æfir sund hjá ÍFR [Íþróttafélagi fatlaðra í Reykjavík] og keppir þar með góðum árangri. Áætlað er að hún hafi æft 3–4 sinnum í viku hverri s.l. vetur. Sundið er talið hafa styrkt skjólstæðing o. mikið og er fyrirbyggjandi. Án baðfótar er hún í stöðugri slyshættu, hoppandi

Baðfætur, sem gervifætur, eru notaðar til öryggis fyrir viðkomandi til að komast á milli staða á baðstöðum og sundlaugarstöðum. Ýmist tekur fólk af sér fótinn við sundlaugarbakkann eða hefur hann á sér í sundinu. Baðfætur eru gerðir úr plasti, geta þolað vatn, og eru mun einfaldari en almennir gervifætur. [. . .] Þeir sem ekki eru með baðfætur hoppa á einum fæti á milli staða (frá búningsklefa í sturtu, frá sturtu í sundlaug), einnig er hægt að nota hækjur, göngugrind, hjólastól eða baðstól á hjólum. Í sundkeppni eru baðfætur ekki notaðir við sund.

Gerð hefur verið fyrirspurn til Danmerkur, Svíþjóðar og Noregs um þarlandar reglur varðandi baðfætur til sundiðkunar frá hinu opinbera, [. . .]. Reglurnar virðast vera óljósar. Í Noregi og Svíþjóð er hægt að fá samþykktu baðfætur í einhverjum tilvikum, en skv. upplýsingum frá Danmörku er ekki talið að þeir séu samþykktir þar, nema etv. þegar þeir séu nauðsynlegir til að viðkomandi geti stundað sund. Í Danmörku eru það helst sundfélög og eða áhugafélög sem veita styrki til baðfóta til sundiðkunar vegna sundkeppni. [. . .]

Samkvæmt reglum um hjálpartæki þá eru hjálpartæki til sjálfsbjargar almennt greidd að fullu af hálfu TR, en ef um hjálpartæki til þjálfunar og frístunda er að ræða þá er almennt krafist 50% hlutdeildar umsækjanda. Í sumum tilfellum er hlutdeild umsækjanda háð tekjum (t.d. í húslyftum og bílahjálpartækjum).

*Líkja má baðfót við stuðningshjálpartæki, það er hjálpartæki til öryggis fyrir viðkomandi til að komast á milli staða t.d. búningsklefa og sundlaugar. Ekki er hægt að líkja baðfót við hjálpartæki til þjálfunar.*

Ennfremur barst mér bréf frá tryggingaráði, dags. 6. október 1995, þar sem upplýst var, „að á fundi tryggingaráðs í dag [hafi verið] samþykkt 50% greiðsluþátttaka Tryggingastofnunar ríkisins í baðfótum“.

Hinn 13. október 1995 ritaði ég Öryrkjabandalagi Íslands bréf og óskaði eftir því, að mér yrði gerð grein fyrir því, hvort A hefði leitað eftir greiðslu á grundvelli framangreindrar ákvörðunar tryggingaráðs. Svar bandalagsins barst mér 29. desember 1995. Þar segir meðal annars:

„ . . . Skjólstæðingur okkar mun að sjálfsögðu sækja um greiðslu til TR á grundvelli ofangreindrar samþykktar tryggingaráðs. Það er eftir sem áður óbreytt afstaða skjólstæðings okkar sem fram kemur í kvörtun til yðar dags. 9. ágúst s.l. og varðar fulla greiðsluþátttöku TR í baðfótum.“

Hinn 12. febrúar 1996 ritaði ég tryggingaráði á ný bréf. Þar ítrekaði ég fyrri ósk mína um að ráðið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, eins og hún væri sett fram af hálfu lögmanns Öryrkjabandalags Íslands. Einnig óskaði ég eftir upplýsingum um það, á hvaða sjónarmiðum sú ákvörðun væri byggð, að telja umrædda baðfætur ekki til gervifóta, sem styrkir væru veittir til samkvæmt 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Í svari tryggingaráðs, dags. 27. mars 1996, segir meðal annars:

„ . . . Tryggingaráð hefur engar athugasemdir fram að færa varðandi kvörtunina, en telur allar upplýsingar koma fram í þegar sendum gögnum.

Þá óskast upplýst, á hvaða sjónarmiðum sú ákvörðun er byggð, að telja baðfætur ekki til gervifóta, sem styrkir eru veittir til samkvæmt 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar.

Í tilvitnaðri grein er talað um hjálpartæki, sem eru *nauðsynleg* vegna þess að líkamsstarfsemi er hömluð eða vantar líkamshluta. Tryggingaráð telur, að baðfætur séu ekki *nauðsynleg hjálpartæki* vegna vöntunar líkamshluta. Baðfætur séu hinsvegar

Ég skil kvörtun A svo, að hún telji það fætur vera nauðsynleg hjálpartæki samkvæmt a-lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Hún bendir einnig á, að fordæmi séu fyrir því, að tryggingastofnun hafi styrkt fólk til kaupa á það fótum. Því hafi svo verið hætt, án þess að lögum eða viðmiðunarlista yfir þau hjálpartæki, sem TR taki þátt í kaupum á, hafi verið breytt.

Í 1. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, segir:

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

a. Að veita styrk til að afla hjálpartækja og bifreiða sem nauðsynlegar eru vegna þess að líkamsstarfsemi er hömluð eða vantar líkamshluta.

[. . .]“

Ákvæðið er efnislega samhljóða 6. gr. laga nr. 59/1978, um breyting á lögum nr. 67 20. apríl 1971, um almannatryggingar, en hún var svohljóðandi:

„Í stað b-liðar 1. málsg. 39. gr. laganna komi þrjár stafliðir, er orðist svo:

b. Að veita styrk til öflunar hjálpartækja, sem nauðsynleg eru vegna hamlaðrar líkamsstarfsemi eða vöntunar líkamshluta.

[. . .]“

Í greinargerð með frumvarpsgrein þeirri, er síðar varð 6. gr. laga nr. 59/1978, segir meðal annars, að með breytingunni komi þrjár stafliðir í stað b-liðar greinarinnar, og séu „þeir í samræmi við þá framkvæmd sem tryggingaráð hefur myndað“ (Alþt. 1977, A-deild, bls. 2674). Í umræðum um frumvarpið á Alþingi var þetta áréttað (Alþt. 1977, B-deild, dálk. 3796). Aðrar skýringar á orðalaginu „hjálpertækja og bifreiða sem nauðsynlegar eru“ er ekki að finna í lögskýringargögnum.

Samkvæmt 3. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993 skal tryggingaráð setja nánari reglur um greiðslur styrkja, meðal annars samkvæmt a-lið 1. mgr., eins og áður er vikið að.

Í gögnum málsins kemur fram, að styrkur til kaupa á það fæti hafi verið samþykktur í Tryggingastofnun ríkisins í febrúar 1993. Hinn 7. maí 1993 var hins vegar bókað á fundi tryggingaráðs:

„Lagt fram bréf [C], dags. 24. mars 1993, þar sem sótt er um sundfót. Erindi þetta var tekið fyrir á síðasta fundi tryggingaráðs. Jafnframt lögð fram greinargerð [. . .], tryggingalæknis, dags. 30. apríl 1993. Erindinu synjað.“

Í úrskurði tryggingaráðs í máli D, sem kveðinn var upp 10. júní 1994, segir meðal annars:

„Með vísan til afgreiðslu tryggingaráðs frá 7. maí 1993, þar sem beiðni um sundfót var hafnað og að óbreyttu, er ekki unnt að samþykkja beiðni [D] um kostnaðarþátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í sundfæti.“

Eins og fram hefur komið hér að framan, er tryggingaráði falið að setja nánari reglur um greiðslu umræddra styrkja. Því verður að telja, að tryggingaráði sé heimilt að breyta reglum og þeirri framkvæmd, sem tíðkast hefur, séu breytingarnar innan ramma laganna og byggist á málefnalegum sjónarmiðum.

Ákvörðun tryggingaráðs frá 7. maí 1993, sem talin hefur verið skapa fordæmi fyrir

## IV.

Með bréfi, dags. 20. mars 1997, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort A hefði leitað til tryggingaráðs á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Með bréfi, dags. 4. apríl 1997, upplýsti tryggingaráð að A hefði ekki leitað til ráðsins á ný og því hefði tryggingaráð ekkert aðhafst í málinu.

**1.5. Fullnaðarúrskurðir tryggingaráðs. Kæruheimild.  
(Mál nr. 1962/1996)**

A kvartaði yfir bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins þar sem sagði, að úrskurðir tryggingaráðs sættu ekki kæru til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra samkvæmt 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Í bréfi, sem ég ritaði A hinn 17. desember 1996 sagði meðal annars svo:

„Samkvæmt 5. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, kýs Alþingi fimm menn í tryggingaráð og aðra fimm til vara. Auk þeirra starfa, sem 6. gr. laganna mælir fyrir um, er tryggingaráði falið úrskurðarvald í ágreiningsmálum um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta, sbr. 7. gr. laga nr. 117/1993.

Með hliðsjón af framansögðu, er það skoðun mín, að telja verði úrskurði tryggingaráðs fullnaðarúrskurði í skilningi stjórnslulaga nr. 37/1993, sem ekki verði kærðir til ráðuneytis.“

**1.6. Örorkubætur. Gildissvið sjúklingatryggingar.  
Skaðlegir eiginleikar lyfja. Þörf á skýrara lagaákvæði.  
(Mál nr. 1541/1995)**

A kvartaði yfir synjun tryggingaráðs um bætur vegna sjúklingatryggingar samkvæmt f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Samkvæmt úrskurði tryggingaráðs verður tjón, sem rakið er til skaðlegra eiginleika lyfs ekki bótaskyldt samkvæmt ákvæðinu.

Í bréfi til A taldi umboðsmaður, að gildissvið sjúklingatrygginga nái, að óbreyttum lögum, ekki til tjóns, sem eingöngu verði rakið til skaðlegra eiginleika lyfsins sjálfs, en ekki til atvika, er varði lækna eða starfsfólk heilbrigðisþjónustu. Þá hafi ekki legið fyrir í málinu að ákvörðunin um lyfjagjöf hafi verið óréttmæt frá læknisfræðilegu sjónarmiði. Því taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við niðurstöðu tryggingaráðs í málinu.

Umboðsmaður vakti hins vegar athygli heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á því, að bótaréttur samkvæmt núgildandi ákvæði um sjúklingatryggingu væri um margt óljós. Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins, að kveðið yrði með skýrari hætti á um þau tjónsatvik, sem sjúklingatryggingu væri ætlað að taka til, í endurskoðuðum lögum um almannatryggingar.

## I.

Í bréfi mínu til A, dags. 22. mars 1996, sagði:

„Ég vísa til erindis yðar frá 30. ágúst 1995, þar sem þér kvartið yfir þeirri ákvörðun tryggingaráðs frá 12. maí 1995, að hafna beiðni yðar um bætur vegna sjúklingatryggingar skv. III. kafla laga nr. 117/1993, um almannatryggingar.

Um málavexti segir svo í úrskurði tryggingaráðs:



dags. 6. september 1995. Í svarbréfi tryggingaráðs, dags. 14. febrúar 1996, kemur fram, að ráðið telji viðhorf þess koma fram í úrskurði þess og því engu við að bæta að svo stöddu.

### III.

Með vísan til umsagnar tryggingayfirlæknis, telur tryggingaráð hugsanlegt, að tjón yð- ar verði rakið til skaðlegra eiginleika lyfsins Renitec. Umfjöllun mín mun því beinast að því, hvort fyrir hendi sé bótaréttur samkvæmt f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, miðað við að tjón yðar stafi af eiginleikum umrædds lyfs.

Samkvæmt framangreindu ákvæði almannatryggingalaga eru slysatryggðir samkvæmt III. kafla laganna:

„Sjúklingar sem eru til meðferðar á sjúkrastofnunum sem starfa samkvæmt lög- um um heilbrigðisþjónustu og heilsutjónið eða örorkan er vegna læknisaðgerða eða mistaka starfsfólks sem starfar á þessum stofnunum.“

Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 74/1989 (síðar f-lið 1. mgr. 24. gr. laga nr. 117/1993), segir meðal annars svo:

„Alkunna er að einstaklingar geta orðið fyrir heilsutjóni af aðgerðum lækna, ým- ist vegna bótaskyldra mistaka eða vegna þess að aðgerð hefur ekki heppnast nógu vel þótt eigi sé um að ræða bótaskyld atvik, eða vegna mistaka heilbrigðisstétta. Slíkt tjón hafa einstaklingar yfirleitt orðið að bera sjálfir óbætt hingað til.

Í svari heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra við fyrirspurn . . . kemur fram að í ráðuneyti hans liggja drög að tillögum um tryggingasjóð sjúklinga en auðsæð er að það mál nær ekki fram að ganga á þessu þingi enda um mjög viðamikilið mál að ræða.

Með frumvarpinu, sem hér er flutt, er farin sú millileið að ætlast er til að Trygg- ingastofnun ríkisins greiði á sama hátt og hún bætir vinnuslys það tjón sem verður af læknisaðgerðum eða mistökum við læknisaðgerðir. Hér er ekki um að ræða bætur samkvæmt almennu skaðabótareglunni, sem geta orðið mjög háar, heldur bætur eins og Tryggingastofnun ríkisins greiðir nú fyrir vinnuslys. Ekkert er því til fyrirstöðu að sjúklingur geti höfðað bótamál á hendur þeim sem ábyrgð bera á læknisaðgerð og fengið hærri bætur ef það mál vinnst. Fjárhæð sú, sem Tryggingastofnun mundi hafa greitt, kæmi þá til frádráttar og gæti Tryggingastofnun ríkisins endurkræfið hana. Ákvæði þessu er ætlað að standa þangað til viðameira frumvarp um tryggingasjóð sjúklinga verður tekið upp í almannatryggingalögin.“ (Alþt. 1988, A-deild, bls. 2991.)

Í lögnum er ekki vikið að því, hvort gildissvið sjúklingatryggingarinnar nái til tjóns af völdum lyfja. Ekki er heldur tekin skýr afstaða til þessa í lögskýringargögnum með um- ræddri breytingu á lögum um almannatryggingar. Á Norðurlöndum, þar sem komið hefur verið á bótakerfi vegna heilsutjóns, sem menn verða fyrir í tengslum við heilsugæslu, er meginreglan sú, að sjúklingatrygging greiði ekki bætur fyrir heilsutjón, sem rakið verður eingöngu til lyfsins sjálfs. Þar eiga sjúklingar þess þó kost, að fá bætur úr sérstökum lyfja- tjónstryggingum. Slíkar tryggingar eru þó ekki á vegum almannatrygginga. Samsvarandi tryggingu hefur ekki verið komið á fót hér á landi.

Samkvæmt stöðu sinni í III. kafla laganna er sjúklingatryggingin *slysatrygging*. Ætlast var til að bótaskylda almannatrygginga næði til tjóna vegna *ákveðinna orsaka*, þ.e. vegna læknisaðgerðar eða mistaka starfsmanna á tilteknum stofnunum, óháð almennum skaða- bótareglum. Með ákvæðinu var farin ákveðin millileið og var því ætlað að standa, þar til *viðameira frumvarp um tryggingasjóð sjúklinga* yrði að lögum, sbr. framangreindar at- hugasemdir.

**1.7. Fæðingarorlof. Skilyrði orlofsréttar vegna töku barns í fóstur.**  
(Mál nr. 1602/1995)

A kvartaði yfir synjun fjármálaráðuneytisins um greiðslu í orlofi vegna töku barns í fóstur. Í rökstuðningi fjármálaráðuneytisins var til þess vísað, að fósturráðstöfun hafi verið staðfest eftir að barnið náði fimm ára aldri. Réttur til greiðslna í orlofi samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 410/1989, sbr. 5. gr. laga nr. 57/1987, væri því ekki fyrir hendi.

Umboðsmaður taldi það vera skilyrði réttar til fæðingarorlofs vegna fósturbarns, að orlof væri tekið í tengslum við töku barns í fóstur, sem jafnframt væri yngra en fimm ára þegar fósturráðstöfun ætti sér stað. Með hliðsjón af því að A sótti fyrst um orlof 15. febrúar 1991 vegna barns, sem fætt var í október 1984, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til frekari athugasemda vegna málsins.

Í niðurlagi bréfs míns til A, dags. 12. júní 1996, sagði:

„Réttur til fæðingarorlofs er lögfestur í lögum nr. 57/1987, um fæðingarorlof. Þar er kveðið á um þær reglur, sem gilda skulu um þennan rétt, sem skilgreindur er í 1. gr. laganna sem leyfi frá launum störfum vegna meðgöngu og fæðingar. Lög um almannatryggingar kveða hins vegar á um rétt foreldra til greiðslna úr almannatryggingum í fæðingarorlofi og reglur þar að lútandi. Um starfsmenn ríkisins gildir jafnframt reglugerð nr. 410/1989, um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins, þar sem kveðið er á um rétt þeirra til fæðingarorlofs og launa í slíku orlofi, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar, þar sem segir, að vegna barnsburðar skuli fastráðin kona, sem starfað hafi í þjónustu ríkisins samfellt í 6 mánuði fyrir barnsburð, eiga rétt á leyfi í 5 mánuði [6 mánuði frá 1. janúar 1990, sbr. 2. mgr.] með þeim dagvinnulaunum, sem stöðu hennar fylgja. Samkvæmt 8. gr. á ættleiðandi móðir, uppeldis- eða fósturmóðir, sbr. 5. gr. laga um fæðingarorlof, rétt á leyfi með þeim dagvinnulaunum, sem stöðu hennar fylgja, vegna töku barns yngra en 5 ára. Framangreind reglugerð, sem á við yður sem opinberan starfsmann, tekur því mið af lögum um fæðingarorlof hvað rétt til barnsburðarleyfis varðar. Sérreglur gilda hins vegar um rétt þeirra til greiðslna í slíku orlofi.

Eins og áður hefur komið fram, teljið þér ákvæði 8. gr. reglugerðarinnar takmarka rétt yðar sem fósturmóður til fæðingarorlofs, sem þér annars ættuð samkvæmt svohljóðandi ákvæði 5. gr. laga um fæðingarorlof:

„Ættleiðandi foreldrar, uppeldis- eða fósturforeldrar eiga með sama hætti rétt til þriggja mánaða fæðingarorlofs (fjögurra mánaða frá 1. jan. 1989 og fimm mánaða frá 1. jan. 1990) vegna töku barns að fimm ára aldri þess. Töku fæðingarorlofs samkvæmt grein þessari má hefja er fyrir liggur staðfesting barnaverndarnefndar eða sveitarfélags um fósturráðstöfun eða leyfi til ættleiðingar eftir því sem við á. . . .“

Samkvæmt 3. gr. reglugerðar um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins skal kona, sem rétt á til barnsburðarleyfis samkvæmt reglugerðinni, ekki njóta lakari réttar en hún ætti kost á skv. lögum um fæðingarorlof. Ég er því sammála því, sem fram kemur í úrlausn fjármálaráðuneytisins, að líta beri til laga um fæðingarorlof, hvað rétt yðar til fæðingarorlofs varðar, að því marki sem réttur samkvæmt þeim kann að vera rýmri.

Fyrsti másl. 5. gr. laga nr. 57/1987, um fæðingarorlof, eins og 8. gr. reglugerðarinnar, kveður á um rétt til fæðingarorlofs vegna töku fósturbarns að fimm ára aldri þess. Annar másl. gerir það hins vegar að skilyrði, að staðfesting barnaverndarnefndar eða sveitarfélags á fósturráðstöfun liggja fyrir við upphaf fæðingarorlofs. Teljið þér, að hér sé um tvö sjálfstæð skilyrði að ræða og að þér eigið rétt á fæðingarorlofi, þar sem barnið hafi komið til yðar fyrir fimm ára aldur þess og fósturráðstöfun nú verið staðfest.

## 2.0. Atvinnuleysistryggingar.

### 2.1. Skilyrði þess að bóttalaust tímabil falli niður. Skylda stjórnvalds til að leysa úr máli. Kæruheimild. (Mál nr. 1246/1994)

A kvartaði yfir ákvörðun stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, sem hafnaði kröfu um að 16 vikna bóttalaust tímabil, sem hófst 1. júní 1993, yrði fellt niður frá 1. júlí 1993. Byggði A á því að honum hefði ekki staðið til boða að sækja endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeið eða átaksverkefni í samræmi við ný lög um atvinnuleysistryggingar, nr. 93/1993, og reglugerð nr. 247/1993, sem tóku gildi 1. júlí 1993, og skyldi bóttalaus biðtími því falla niður samkvæmt 11. gr. reglugerðarinnar.

A bar kröfu sína upp við úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta hjá Sambandi íslenskra bankamanna. Úthlutunarnefndin framsendi erindið til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs til að fá skorið úr um bóttarétt A. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 25. gr. laga nr. 93/1993 hefði úthlutunarnefnd á hendi úthlutun bóttafjár og samkvæmt 27. gr. laganna skyldi úthlutunarnefnd úrskurða um umsóknir til samþykktar eða synjunar. Lögin gerðu ekki ráð fyrir öðru en að úrskurðarvald úthlutunarnefnda tæki einnig til þess að ákveða hvort skilyrði væru uppfyllt til greiðslu bóta á 16 vikna biðtímanum. Þegar stjórnvaldi væri fengið opinbert vald til þess að skera úr um rétt eða skyldu manna gæti það ekki komið sér hjá að taka ákvörðun í máli með því að framsenda það til æðra stjórnvalds, nema samkvæmt skýrri lagaheimild. Taldi umboðsmaður að ákvæði laga nr. 93/1993 yrðu ekki skilin svo að úthlutunarnefnd gæti með þessum hætti látið hjá líða að taka ákvörðun um umsókn um bætur. Úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta hjá Sambandi íslenskra bankamanna bar því að úrskurða um umsókn A, og stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs bar að endursenda málið til úrskurðar nefndarinnar í stað þess að taka málið til efnislegrar ákvörðunar. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs að hún beitti sér fyrir því að mál A yrði tekið til meðferðar á ný. Við þá meðferð bæri að kanna og leysa úr því hvaða kostir A hefðu staðið til boða samkvæmt 22. gr. laga nr. 93/1993, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og að gefa yrði A færi á að skýra sjónarmið sín um þau atriði sem til athugunar væru, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga.

#### I.

Hinn 19. október 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir þeirri ákvörðun stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, að hafna því, að bóttalaust tímabil, sem hófst hjá A 1. júní 1993 og lauk 27. september 1993, yrði fellt niður frá 1. júlí 1993. Taldi A, að sér hefði ekki staðið til boða að taka þátt í námskeiðum eða átaksverkefnum sveitarfélaga.

#### II.

A greinir svo frá í kvörtun sinni, að 1. júní 1993 hafi hann verið búinn að vera atvinnulaus í eitt ár og hafi þá tekið við 16 vikna bóttalaust tímabil. Í maílok 1993 hafi verið samþykktar breytingar á lögum um atvinnuleysistryggingar, þar sem atvinnulausum væri gefinn kostur á að halda atvinnuleysisbótum á bóttalaus tímabilinu, og í kjölfarið hafi verið gefin út reglugerð 28. júní 1993, sem tekið hefði gildi 1. júlí sama ár. A lýsir því, að vorið 1993 hafi hann lagt sig fram um að fylgjast með umræðum um málefni atvinnulausra og því, sem atvinnulausum væri boðið upp á. Fram kom að A reyndi að fá upplýsingar um námskeið eða átaksverkefni bæði hjá sveitarfélagi hans og stéttarfélagi. Þegar hann taldi sýnt, að hann kæmist hvorki á námskeið né í átaksverkefni hafi hann í júní 1993 flutt

Í 11. gr. reglugerðar nr. 247/1993 segir: „Nú hefur atvinnulaus sannanlega ekki átt kost á þátttöku í námskeiði og skal biðtími þá engu að síður falla niður.“

Gera verður ráð fyrir að greinin eigi við um þá sem hafa fasta búsetu allt árið í fámennum byggðalögum eða þar sem atvinnuleysi er það lítið að ekki sé talið svara kostnaði að halda námskeið, en ekki að menn geti flutt frá þeim stöðum þar sem námskeið eru í boði allt árið og mikið um átaksverkefni, til staðar sem hvorki bjóða upp á átaksverkefni eða námskeið.“

Með bréfi, dags. 31. október 1994, gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 9. nóvember 1994.

Hinn 24. nóvember 1994 ritaði ég stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs á ný bréf. Vísaði ég til þess, að í kvörtun A væri því haldið fram, að hann hefði ekki átt kost á að sækja endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeið eða taka þátt í átaksverkefnum í a.m.k. 8 vikur og hefði því ekki verið heimilt að taka hann af bótum, sbr. 5. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 247/1993, um greiðslu atvinnuleysisbóta. Með tilvísun til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég eftir því, að Atvinnuleysistryggingasjóður gerði grein fyrir afstöðu sinni til eftirfarandi atriða:

- „1. Hvaða tilboð [A] hafi fengið um endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeið eða átaksverkefni frá stjórnvöldum, sem hann hafi ekki sinnt og látið var varða bótamissi skv. 5. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1993.
2. Upplýsingar óskast um þau endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeið, sem boðið var upp á mánuðina júní, júlí og ágúst árið 1993 í samræmi við ákvæði 5. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1993.
3. Þá óskast upplýst, með hvaða hætti atvinnulausum var tilkynnt um þessi námskeið og tilboð um að sækja þau. Ennfremur óskast upplýst, hvernig staðreynt var að atvinnulausir sinntu ekki umræddum tilboðum.
4. Loks óskast upplýst, hvort atvinnulausum mönnum hafi almennt verið leiðbeint um afleiðingar þess, ef þeir færu ekki á umrædd námskeið.
5. Þá óskast upplýst, hvort bornar séu brigður á þá frásögn [A] í kvörtun hans, að honum hafi hvorki boðist átaksvinna né tækifæri til að komast á endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeið.“

Með bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs 4. apríl 1995 bárust mér gögn frá vinnumiðlun Seltjarnarness um skráningu A á atvinnuleysisskrá, ásamt yfirliti yfir greiðslur atvinnuleysisbóta til hans tímabilið 1. júní 1992 til 1. júní 1993. Í bréfi stjórnar sjóðsins frá 4. apríl 1995 sagði:

„Frá 1. júlí 1993 veitti stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs, Menningar- og fræðslusambandi alþýðu mánaðarlegan styrk til námskeiðahalds fyrir atvinnulausa, svo að frá þeim tíma buðust námskeið í Reykjavík fyrir atvinnulausa.“

Með bréfi 10. apríl 1995 staðfesti ég móttöku mína á ofangreindu bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs og ítrekaði fyrri óskir mínar um að stjórn sjóðsins léti mér í té þær upplýsingar, sem ég hafði óskað eftir í bréfi mínu 24. nóvember 1994. Í svarbréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs 25. apríl 1995 segir:

„Máli [A], . . . , var skotið til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs skv. 29. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar, í október 1993. Úthlutunarnefnd atvinnu-

„Þá spurði hv. þm. um umræddar 16 vikur og um endurmenntunarnámskeið í því sambandi og spurðu fleiri hv. þm. um þau. Ég vil gjarnan í því sambandi benda þeim á að lesa síðustu mgr. 10. gr. frv. en þar segir orðrétt, með leyfi forseta:

„Gefa skal atvinnulausum kost á að sækja endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeið eða taka þátt í átaksverkefnum í a.m.k. 8 vikur á hverju bótatímabili.“

Þarna er löggjafinn að undirgangast þá skyldu að gefa skuli atvinnulausum kost á slíkum námskeiðum og ekki bara þeir tveir aðilar sem eru nefndir voru til sögunnar sem það gera, það er einnig rekið endurmenntunarnámskeið á vegum félmrn. og ég er í þann mund að skipa nefnd til þess að athuga hvernig Atvinnuleysistryggingasjóður gæti betur stutt að endurmenntunarnámskeiðum en hann gerir nú.

Það liggur hins vegar alveg fyrir að geti framkvæmdarvaldið ekki uppfyllt þessa skilmála greinarinnar, þ.e. gefið atvinnulausum kost á annað hvort endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeiði eða átaksverkefni í einhverri atvinnustöð, munu þá náttúrlega þeir hinir sömu ekki missa 16 vikurnar úr atvinnubótagreiðslum á næsta ári. Það segir sig sjálft að ef á viðkomandi atvinnustöð eða atvinnusvæði er enginn kostur gefinn á slíku átaksverkefni eða starfsmenntunarnámskeiði er ekki hægt að svipta viðkomandi bótum vegna þess að hann hafi ekki sótt námskeiðið. Hins vegar ef kostur er gefinn á slíkum námskeiðum og átaksverkefnum og sá sem er á atvinnuleysis-skrá lætur hjá líða að sækja slík námskeið eða átaksverkefni þrátt fyrir hvatningu til þess hefur hann með ákvörðun sinni afsalað sér möguleikanum að fá greiðslur atvinnuleysisbóta fyrstu 16 vikur á nýju ári.“ (Alþt. 1992, B-deild, dalk. 9118.)

Lög nr. 54/1993 voru birt í Stjórnartíðindum 27. maí 1993 og samkvæmt 17. gr. laganna skyldu þau öðlast gildi 1. júlí 1993.

Í II. kafla reglugerðar nr. 247/1993, um greiðslu atvinnuleysisbóta, eru ákvæði um skerðingu biðtíma milli atvinnuleysistímabila. Tekið er fram í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar, að hinn atvinnulausi falli af bótum í 16 vikur að loknu hverju bótatímabili, „nema hann hafi sótt og lokið endurmenntunar- og starfsþjálfunarnámskeiðum eða tekið þátt í átaksverkefnum sveitarfélaga, . . . , í samtals a.m.k. 8 vikur á bótatímabilinu“. Þá er í 5. gr. reglugerðarinnar nánar skýrt, hvaða námskeið geti skert biðtíma milli atvinnuleysistímabila. Tekið er fram í 1. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 247/1993, að hafi atvinnulaus sannanlega ekki átt kost á þátttöku í námskeiði skuli „ . . . biðtími þá engu að síður falla niður“. Loks segir í 13. gr. reglugerðar nr. 247/1993:

„Atvinnulausir sem eru á 16 vikna biðtíma milli bótatímabila við gildistöku reglugerðar þessarar geta stýtt þann biðtíma sem eftir er hafi þeir tekið þátt í námskeiðum sem uppfylla skilyrði 5. gr. eða tekið þátt í átaksverkefnum, sbr. 4. gr., á tímabilinu 1. júlí 1992 – 30. júní 1993. Við útreikning á styttingu biðtíma skal fylgja ákvæðum reglugerðar þessarar. Þó getur biðtími aldrei styst lengur en frá og með 1. júlí 1993.“

Reglugerðin var síðan birt í Stjórnartíðindum 30. júní 1993 og samkvæmt 16. gr. hennar skyldi hún öðlast gildi 1. júlí 1993.

## VI.

Í skýringum stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs frá 25. apríl 1995, sem raktar eru í IV. kafla, kemur fram, að mál A hafi borist stjórn sjóðsins skv. 29. gr. laga nr. 93/1993. Af bréfi úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta hjá Sambandi íslenskra bankamanna frá 28. september 1993, sem rakið er í III. kafla, kemur fram, að úthlutunarnefndin hafi ekki treyst sér til að úrskurða A „bætur þennan bótalausna tíma nema stjórn sjóðsins staðfesti að hann eigi ekki rétt á bótum . . .“.

bótaskrár skv. 1. mgr. 28. gr. laganna til stjórnar sjóðsins. Loks getur umsækjandi um bætur, sem eigi vill una ákvörðun úthlutunarnefndar, skotið máli sínu til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Í lögum má finna dæmi þess, að stjórnvaldi, sem bært er að lögum til að taka ákvörðun, sé fengin heimild til þess að láta hjá líða að leysa úr máli og framsenda það í þess stað til æðra stjórnvalds til úrlausnar. Framangreind ákvæði 27. og 29. gr. laga nr. 93/1993 verða að mínum dómi ekki skilin svo, að úthlutunarnefnd geti látið hjá líða að taka ákvörðun um umsókn um atvinnuleysisbætur, en í þess stað framsent hana til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs til úrlausnar. Gera verður ráð fyrir því, að þegar stjórnvaldi er fengið opinbert vald til þess að skera úr um rétt eða skyldu manna, geti það ekki komið sér hjá að taka ákvörðun í máli með því að senda það til úrlausnar æðra stjórnvalds, nema fyrir hendi sé skýr lagaheimild.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, bar úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta hjá Sambandi íslenskra bankamanna að úrskurða umsókn A til synjunar eða samþykktar í stað þess að framsenda málið til úrlausnar stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs. Það hefði síðan farið eftir atvikum, hvort einstakir nefndarmenn sæju ástæðu til að kæra úrskurðinn til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs eða aðrir þeir sem rétt höfðu til slíks málskots. Af þessari niðurstöðu leiðir ennfremur, að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs bar að endursenda málið til úrskurðar úthlutunarnefndar hjá Sambandi íslenskra bankamanna, í stað þess að taka málið til efnislegrar ákvörðunar. Er það og í samræmi við lokamálslið 2. mgr. 29. gr. laga nr. 93/1993.“

## VII.

Niðurstaða álits míns og tilmæli til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, frá 23. febrúar 1996, er svohljóðandi:

„Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, er það niðurstaða mín, að úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta hjá Sambandi íslenskra bankamanna hafi borið að úrskurða um umsókn A um atvinnuleysisbætur fyrir tímabilið 1. júlí til 27. september 1993, til synjunar eða samþykktar, og að ekki hafi verið fyrir hendi heimild til þess að senda umsókn A til ákvörðunar stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Í samræmi við það, sem að framan greinir, eru það tilmæli mín til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, að stjórnin beiti sér fyrir því, að sú úthlutunarnefnd, sem í hlut á, taki umrætt mál A til meðferðar og leysi úr kröfu hans, um atvinnuleysisbætur á tímabilinu 1. júlí 1993 til 27. september 1993. Við þá úrlausn ber að kanna og leysa úr því, sbr. nú 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, hvaða kostir A hafi staðið til boða samkvæmt 5. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar, sbr. II. og III. kafla reglugerðar nr. 243/1993, um greiðslu atvinnuleysisbóta. Þar verði, eftir atvikum, jafnframt tekin afstaða til þess, hvort aðstæður A hafi verið með þeim hætti á þeim tíma, sem hér skiptir máli, að ekki hafi verið unnt að ætlast til þess, að hann tæki einhverjum þeim kosti, sem í boði var, enda verði A gefið tækifæri til að skýra sjónarmið sín um það atriði, sbr. nú 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.“

## VIII.

Með bréfum, dags. 29. ágúst 1996 og 17. febrúar 1997, óskaði ég eftir upplýsingum stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu áliti mínu. Svar stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs barst mér 20. febrúar 1997. Þar kom fram að úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta fyrir Samband íslenskra bankamanna hefði úrskurðað um rétt A til atvinnuleysisbóta með vísan til álits míns og að fenginni umsögn Atvinnuleysistryggingasjóðs. Samkvæmt upplýsingum frá starfsmanni framangreindrar úthlutunarnefndar hefði A fengið kröfu sína greidda 1. apríl 1996.

hvort umsækjandi fái „ . . . bætur frá almannatryggingum“. Neðst á eyðublaðinu er tekið fram, að rangar upplýsingar valdi missi bótaréttar. A hóf töku ellilífeyris 1. mars 1994. Að loknum biðtíma sótti hann á ný um atvinnuleysisbætur. Á umsókninni, sem vinnumiðlunin í Reykjavík veitti viðtöku 29. maí 1995, er tilgreint, hvert sé nafn og kennitala A og hvar hann hafi unnið seinustu 12 mánuði. Á eyðublaðinu, sem að formi til hafði verið breytt frá því fyrra, er í sérstökum reit spurt um það, hvort umsækjandi njóti bóta frá almannatryggingum, þ. á m. ellilífeyris og hver sé fjárhæð þeirra. Ekki var í umsókninni merkt við það, að A nyti ellilífeyris. Neðst á umsóknareyðublaðinu er tekið fram, að rangar upplýsingar valdi missi bótaréttar og veiti rétt til að endurkrefja allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð, sem þannig væri aflað, samkvæmt 41. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysistryggingar.

Með bréfi til Atvinnuleysistryggingasjóðs, dags. 2. janúar 1996, greindi úthlutunarnefnd Verzlunarmannafélags Reykjavíkur og Rafiðnaðarsambands Íslands frá úrskurði sínum í máli A. Í bréfinu segir:

„Á fundi úthlutunarnefndar í dag 02.01. 1996, var tekið fyrir mál [A]. [A] byrjaði á atvinnuleysisbótum hjá VR 01.02. 1994 og hefur verið á bótum síðan, samtals 466 daga, en komið hefur í ljós að hann hefur jafnframt þegið ellilífeyri frá Tryggingastofnun frá 01.03. 1994 án þess að geta þess, hvorki munnlega eða skriflega (sjá meðfylgjandi afrit af umsóknareyðublöðum hans). Þar sem taka ellilífeyris hófst ekki fyrr en mánuði eftir að lögð var inn fyrsta umsókn um atvinnuleysisbætur gátu þær upplýsingar auðvitað ekki komið fram á fyrstu umsókn [A], þótt hann hefði átt að geta þess á annan hátt er greiðsla hófst. En í síðari umsókn [A] fyrir næsta bótafímabil sem hófst 16.05. 1995 var heldur ekki getið um neinar greiðslur frá almannatryggingum svo ekki verður litið fram hjá því.

Nefndin ákvað að úrskurða samkvæmt 41. gr. laga um atvinnuleysisbætur og skuldar [A] því 72 bóta daga og fer á 2 mánaða bið að auki.

Hér á eftir fer bókun úthlutunarnefndar:

*[A]. Var á bótum og ellilífeyri frá 01.03 1994 – 27.11 1995. Skuldar tvöfalda greiðslu ellilífeyris en þó aðeins frá 16.05 1995 samtals 72 bóta daga og auk þess 2 mánaða bið.“*

Með kæru, dags. 8. janúar 1996, kærði A framangreinda ákvörðun úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta hjá Verzlunarmannafélagi Reykjavíkur og Rafiðnaðarsambandi Íslands til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs. Í kæru A segir:

„Byggist úrskurðurinn hjá nefndinni á því að vegna vanþekkingar minnar fórst mér fyrir að telja fram á umsókn minni um atvinnuleysisbætur, ellilífeyri sem ég undirritaður, hef þegið frá 1. mars 1994.

Undirritaður telur að hér sé augljóslega um vanþekkingu að ræða, og eða gáleysi sem augljóst ætti að vera þegar það er dregið fram í dagsljósið, og menn kynna sér málið.

Ætti t.d. að vera ljóst ef skoðuð er kennitala mín [ . . . ] að ég er augljóslega farinn að geta notið ellilífeyris og get í raun ekkert „falið“ í þeim efnun.“

Með bréfi til A, dags. 2. febrúar 1996, birti stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs honum úrskurð sinn. Í bréfinu greindi stjórnin A frá því, að hún hefði fjallað um erindi hans og bókað eftirfarandi:

„Lögð fram kvörtun [A], Verzlunarmannafélagi Reykjavíkur.

Í kvörtun kemur fram að úthlutunarnefnd hafi stöðvað greiðslur atvinnuleysisbóta og úrskurðað um refsingu skv. 41. gr. laga um atvinnuleysisbætur. Ofangreindur

Nú hefur bótaþegi aflað sér bóta með sviksamlegu athæfi, sbr. 1. mgr., og skal hann þá til viðbótar missi bóta skv. 2. mgr. endurkrafinn um allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð sem þannig var aflað.“

Ákvæði þetta var tekið inn í lög um atvinnuleysistryggingar með c-lið 16. gr. laga nr. 54/1993, um breytingu á lögum nr. 96/1990, um atvinnuleysistryggingar. Í almennum at-  
hugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 54/1993, er tekið fram, að viðurlög við því að afla sér bóta með röngum eða villandi upplýsingum séu hert mjög verulega og að heimilt verði að endurkrefja viðkomandi um allt að tvöfaldri þeirri fjárhæð, sem fengin hefur verið úr Atvinnuleysistryggingasjóði með sviksamlegum hætti. (Alþt. 1992, A-deild, bls. 5133.) Í skýringum við 16. gr. framangreinds frumvarps segir:

„Talsverðar breytingar eru gerðar á 41. gr. um viðbrögð við því þegar reynt er að afla sér bóta með því að gefa vísitandi rangar eða villandi upplýsingar um hagi sína. Gert er ráð fyrir að tímabil missis bótaréttar við fyrsta brot geti orðið allt að 6 mánuðir en var 2 mánuðir áður og að ítrekað brot geti valdið missi bóta í allt að tvö ár. Úthlutunarnefnd úrskurðar um missi bótaréttar af þessum sökum en úrskurðum hennar má skjóta til stjórnar sjóðsins sem úrskurðar endanlega um málið. Úthlutunarnefnd skal tilkynna sjóðsstjórn um missi bótaréttar samkvæmt þessari grein. Þá er það nýmæli í 41. gr. að ef bótaþegi hefur aflað sér bóta með sviksamlegu athæfi þá skal hann til viðbótar missi bóta endurkrafinn um allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð sem þannig var aflað. Hér er höfð hliðsjón af ákvæðum almannatryggingalaga.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 5137.)

Áðurnefnt ákvæði 41. gr. laga nr. 96/1990 var samhljóða 40. gr. laga nr. 64/1981, um atvinnuleysistryggingar, og var svohljóðandi:

„Sá, sem reynir að afla bóta með því að gefa rangar eða villandi upplýsingar um hagi sína, missir rétt til bóta.

Fyrsta brot varðar missi bóta í 2 mánuði, en ítrekað brot í eitt ár. Úthlutunarnefnd úrskurðar um missi bótaréttar af þessum sökum, en úrskurðum hennar má skjóta til stjórnar sjóðsins, sem úrskurðar endanlega um málið.“

Í skýringum við ákvæðið sagði svo í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 64/1981:

„Greinin fjallar um tilraun til að afla sér bóta með því að gefa rangar eða villandi upplýsingar. Ákvæði um þetta er nú í 2. mgr. 16. gr. Refsing við fyrsta broti er samkv. frv. eins og í gildandi lögum bótamissir í tvo mánuði. Ítrekað brot varðar bótamissi í eitt ár. Samkv. gildandi lögum varðar annað brot bótamissi í tvö ár og þriðja brot bótamissi fyrir fullt og allt.“ (Alþt. 1980, A-deild, bls. 1941.)

Í skýringum við 2. mgr. 16. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 57/1973, um atvinnuleysistryggingar, kemur fram, að ákvæðið sé nær samhljóða 16. gr. laganna og þarfnist ekki skýringa. (Alþt. 1972, A-deild, bls. 1399.) Ákvæði þetta hafði fyrst verið tekið í lög um atvinnuleysistryggingar með 2. mgr. 3. gr. laga nr. 70/1969, um breyting á lögum nr. 29/1956, um atvinnuleysistryggingar. Í ákvæðinu sagði svo:

„Sá, sem orðið hefur uppvís að því að reyna að afla sér bóta með því að gefa vísitandi rangar upplýsingar um hagi sína, missir bótarétt. Fyrsta brot varðar bótamissi í 2 mánuði, annað brot í 2 ár og þriðja brot fyrir fullt og allt.“



Samkvæmt 1. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 er óheimilt að refsa manni, nema hann hafi gerst sekur um háttsemi, sem refsing er lögð við í lögum eða öldungis má jafna til hennar. Hið sama gildir að meginstefnu til um refsikennd viðurlög. Af þessum sökum verða bótaþegar ekki beittir öðrum refsikenndum viðurlögum en fram koma í 41. gr. laga nr. 93/1993, nema skýr heimild sé til þess í öðrum lögum og þá aðeins að uppfylltum refsiskilyrðum.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 41. gr. laganna er heimilt að ákveða að maður missi rétt til bóta, hafi hann gert tilraun til þess að afla sér bóta með því að gefa visvítandi rangar eða villandi upplýsingar um hagi sína.

Eins og áður segir, er óumdeilt að A veitti rangar upplýsingar á eyðublaði til úthlutunarnefndar og fékk af þeim sökum bætur, sem hann átti ekki rétt til að lögum. Deila málsins snýst aftur á móti um það, hvort A hafi af *ásetningi* veitt hinar röngu upplýsingar til þess að afla sér bóta, sem hann átti ekki rétt til. Í 1. mgr. 41. gr. laga nr. 93/1993 er gert ráð fyrir því, að hlutaðeigandi hafi *visvítandi* gefið rangar eða villandi upplýsingar og með því *reynt* að afla sér bóta. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins og forsögu þess er ljóst, að *ásetnings* er krafist sem saknæmisskilyrðis. Af ákvæðinu verður á hinn bóginn gagnálykt að, að brot framið af gáleysi sé refsilaust. Það ræður því úrslitum í máli þessu, hvort hinar röngu upplýsingar voru veittar af ásetningi í því skyni að afla hins óréttmæta ávinnings.

Samkvæmt 41. gr. laganna er það úthlutunarnefnd, sem í fyrstu sker úr, hvort lagaskilyrði séu til þess að beita hinum refsikenndu viðurlögum, en ekki dómstólar, eins og raunin er um sambærileg tilvik skv. 2. mgr. 17. gr. laga nr. 53/1993, um ábyrgðarsjóð launa vegna gjaldþrota. Af þessum sökum verður úthlutunarnefnd að vanda mjög rannsókn og undirbúning máls. Má í þessu sambandi minna á tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R (91) 1 um „administrative sanctions“. Þar sem ekki hefur verið kvartað sérstaklega yfir málsmeðferð úthlutunarnefndar, tel ég ekki efni til þess að víkja nánar að henni.

Þegar mál hefur verið nægilega rannsakað, ber úthlutunarnefnd síðan að skera úr því með ótvíræðum hætti, hvort lagaskilyrði séu til þess að beita hinum refsikenndu viðurlögum. Eins og áður segir, snýst deila þessa máls um það álitafni, hvort saknæmisskilyrði 1. mgr. 41. gr. laganna hafi verið uppfyllt.

Í úrskurði úthlutunarnefndar 2. janúar 1996 er ekkert vikið að því, hvort þetta saknæmisskilyrði hafi verið uppfyllt. Ekki er heldur vikið að þessu í úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs þrátt fyrir að A hafi sérstaklega borið fyrir sig í kærú sinni, að um vankunnáttu eða gáleysi hafi verið að ræða en ekki ásetning. Í rökstuðningi stjórnar fyrir staðfestingu niðurstöðu úthlutunarnefndar segir einungis:

„Stjórnin staðfestir úrskurð úthlutunarnefndar, þar sem umsækjendum atvinnuleysisbóta ber að fylla út allar þær upplýsingar sem um er beðið á umsókn.“

Þegar haft er í huga, að í rökstuðningnum er á engan hátt tekið á hinu ófrávíkjanlega saknæmisskilyrði 1. mgr. 41. gr., þrátt fyrir að það hafi verið höfuðefni stjórnarsýslukæru A, verður að telja, að rökstuðningur og úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs uppfylli ekki skilyrði 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, enda í engu getið mats og sönnunarfærslu stjórnar sjóðsins að því er þetta grundvallaratriði snertir. Með vísan til dóms Hæstaréttar frá 5. nóvember 1991 (Hrd. 1991:1690) verður að telja þennan annmarka á rökstuðningi úrskurðarins verulegan. Þar við bætist, að úrskurður stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs er heldur ekki að öðru leyti að formi og efni til eins og áskilið er í 31. gr. stjórnarsýslulaga.

Með vísan til framangreindra annmarka á úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs eru það tilmæli mín, að stjórnin taki málið til meðferðar á ný, komi fram ósk um það frá A.“

verður ráðið að umsókn A var tekin fyrir á fundi úthlutunarnefndar fyrir launamenn utan stéttarfélaganna hinn 10. nóvember 1994 og er þar bókað að vottorð vinnuveitanda sé ekki fullnægjandi. Í bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs til mín, dags. 3. apríl 1996, segir að á þessum fundi hafi úrskurði um umsóknina verið frestað, þar sem vottorð vinnuveitanda hafi ekki verið fullnægjandi og upplýsingar úr Hlutafélagaskrá vantað. Í sama bréfi kemur fram að umsókn A hafi ekki verið tekin fyrir að nýju hjá úthlutunarnefndinni fyrr en 16. febrúar 1995 „þ.s. ekki bærust dagpeningavottorð vegna umsækjanda“. Af gögnum málsins verður einnig ráðið að undanfari þess að málið var tekið fyrir að nýju hjá úthlutunarnefndinni voru samtöl A við starfsmann félagsmálaráðuneytisins og síðan samtal þess starfsmanns við framkvæmdastjóra Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Samkvæmt 2. mgr. 27. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar úrskurðar úthlutunarnefnd um umsóknir til samþykktar eða synjunar. Úthlutunarnefnd úrskurðar hvaða hundraðshluta hámarksbóta skuli greiða umsækjanda og skal færa allar ákvarðanir varðandi bótarétt í gjörðabók, svo og úrskurði um ágreiningsatriði.

A heldur því fram að hann hafi fyrst fengið þær upplýsingar að vafi léki á um bótarétt hans þar sem hann hefði verið einn af eigendum X h.f., en honum hafi verið sagt að það yrði kannað. A segir að hann hafi síðar fengið þær upplýsingar að hann ætti ekki rétt á atvinnuleysisbótum vegna eignaraðildar sinnar að X h.f. Hann hafi þó staðið í þeirri trú að synjunin stæðist ekki og því skráð sig atvinnulausan til 1. desember 1994, en þá gefist upp.

Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en framangreindar upplýsingar sem A telur sig hafa fengið hafi allar verið láttnar í té munnlega. Þá verður ekki séð að þær upplýsingar, sem A telur sig hafa fengið um að hann ætti ekki rétt til atvinnuleysisbóta, hafi stuðst við úrskurð úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta. Umsókn hans frá 13. október 1994 hafði á þessum tíma samkvæmt upplýsingum í bréfi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, dags. 3. apríl 1996, ekki hlotið afgreiðslu hjá nefndinni.

Samkvæmt lögum nr. 93/1993 um atvinnuleysisbætur er það eins og áður sagði verkefni úthlutunarnefndar að taka afstöðu til umsókna um atvinnuleysisbætur og úrskurða um þær til samþykktar eða synjunar. Fyrr en úthlutunarnefndin hafði úrskurðað um umsókn A hafði umsóknin ekki hlotið formlega afgreiðslu og ekki var tilefni til endanlegra svara um rétt hans til atvinnuleysisbóta af hálfu starfsmanna viðkomandi vinnumiðlunar og Atvinnuleysistryggingasjóðs. Lögum samkvæmt átti A kröfu á því að slíkur úrskurður gengi og hann átti þá m.a. kost á því að skjóta þeim úrskurði til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs, ef hann var ekki sáttur við efni úrskurðarins, sbr. 29. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar. Ekkert liggur fyrir um að A hafi áður en hann hætti að skrá sig atvinnulausan 1. desember 1994 gengið eftir því að úthlutunarnefndin úrskurðaði í máli hans.

Í 20. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar segir að til þess að öðlast bótarétt verði umsækjandi að láta skrá sig vikulega hjá vinnumiðlun, að viðlögðum missi bótaréttar. Geti umsækjandi ekki látið skrá sig vegna veikinda, skal hann láta skrá sig næsta dag, sem honum er unnt, að viðlögðum missi bóta samkvæmt framansögðu. Ákvæði um sama efni eru einnig í 4. tl. 16. gr. sömu laga.

Í erindi því sem A beindi til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs í bréfi, dags. 18. ágúst 1995, óskaði hann eftir því að sjóðurinn greiddi honum atvinnuleysisbætur fyrir tímabilið 1. desember 1994 til 12. janúar 1995, þótt hann hefði ekki skráð sig atvinnulausan hjá vinnumiðlun á því tímabili. Þegar A bar fram þetta erindi var þriggja mánaða kærufrestur samkvæmt 27. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 liðinn, en ekki eru sérstök ákvæði um kærufrest í lögum nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar. Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs tók erindi A engu að síður til afgreiðslu, enda var stjórninni það heimilt, sbr. t.d. 2. tl. 1. mgr. 28. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, og þá einnig á grundvelli almenns eftirlits hennar með úthlutun atvinnuleysisbóta. Með tilliti til vafa um á hvaða grundvelli stjórnin

unarnefndum atvinnuleysisbóta samkvæmt lögum nr. 93/1993 sé skylt að gera umsækjendum um atvinnuleysisbætur grein fyrir því ef afgreiðslu á umsókn þeirra um bætur er frestað að vegna skorts á fylgigögnum eða framlögð gögn eru ekki talin fullnægjandi. Ef það er ætlun úthlutunarnefndar að láta umsækjanda bæta þar úr er rétt að setja honum frest til þess og einnig til að koma að skýringum. Sé fyrirsjáanlegt að afgreiðsla máls muni tefjast ber í samræmi við 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 að skýra aðila máls frá því.

Við athugun vegna kvörtunar A hefur það vakið athygli mína að í þeim gögnum sem stjórn Atvinnuleysisstryggingasjóðs sendi mér með bréfi, dags. 3. apríl 1996, eru tvær umsóknir A um atvinnuleysisbætur. Er önnur stimpluð hjá vinnumiðlun [. . .] 3. nóvember 1994 og undirrituð af A, en hin er stimpluð 3. febrúar 1995 og er óundirrituð. Þá kemur fram í gögnum að gagna frá Hlutafélagaskrá var fyrst aflað 3. febrúar 1995. Hafi raunin verið sú, sem greint er frá í bréfi stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs, að afgreiðslu á umsókn A hafi verið frestað á fundi úthlutunarnefndar 10. nóvember 1994 verður ekki séð hvaða þörf var á nýrri umsókn af hálfu A. Þá verður að telja að rétt hefði verið að afla vottorðs frá Hlutafélagaskrá mun fyrr en raun varð á, þar sem afgreiðslu umsóknar A var frestað 10. nóvember 1994 m.a. á þeim grundvelli að upplýsingar vantaði frá Hlutafélagaskrá.

Hér að framan var komist að þeirri niðurstöðu að sú niðurstaða stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs á fundi 11. september 1995 að hafna beiðni A hafi verið í samræmi við ákvæði laga um atvinnuleysisbætur sem áskilja vikulega skráningu hjá vinnumiðlun sem skilyrði fyrir rétti til atvinnuleysisbóta. Hins vegar verður að telja að málsmeðferð á umsókn A um atvinnuleysisbætur hjá úthlutunarnefnd þeirri sem fjallaði um málið hafi ekki að öllu leyti verið í samræmi við ákvæði stjórnslulaga og vandaða stjórnsluhætti. Þeir annmarkar eru þó ekki með þeim hætti að það haggi framangreindri niðurstöðu um afgreiðslu stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs á erindi A sem byggð er á skýrum fyrirætlunum laga. Þetta mál er þó tilefni til að vekja athygli stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs á því að þörf er á að færa málsmeðferð við afgreiðslu umsókna um atvinnuleysisbætur hjá úthlutunarnefndum til samræmis við þau sjónarmið sem lýst var hér að framan.“

## I.

Hinn 9. nóvember 1995 leitaði bifreiðastjórufélagið A til mín og kvartaði yfir setningu reglna frá 27. júní 1995, um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar. Telur félagið þau fyrirmæli, að einu bifreiðastjórufélagi skuli vera falið að sjá um framkvæmd og eftirlit með undanþágum leyfishafa frá akstri eigin leigubifreiðar, fái illa staðist, þegar svo standi á, að á sama svæði starfi fleiri en eitt félag leigubifreiðastjóra.

## II.

Málsatvik eru í stuttu máli þau, að hinn 27. júní 1995 setti samgönguráðherra reglur um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar. Mun reglum þessum vera ætlað að gilda á takmörkunarsvæði því, er nær yfir Reykjavík, Kópavog, Hafnarfjörð, Garðabæ, Seltjarnarnes, Mosfellsbæ og Bessastaðahrepp, sbr. 1. tölulið 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 224/1995, um leigubifreiðar. Samkvæmt nefndum reglum er Bifreiðastjórufélaginu Frami falið „að sjá um framkvæmd og eftirlit með undanþágum leyfishafa frá akstri eigin leigubifreiðar“.

Í bréfi, er A ritaði samgönguráðherra 3. október 1995, gagnrýndi félagið efni framangreindra reglna og setningu þeirra. Jafnframt óskaði félagið eftir því, að það fengi heimild til að gefa út tímabundnar akstursheimildir með sama hætti og Bifreiðastjórufélaginu Frami hafði verið falið samkvæmt fyrrnefndum reglum. Í svarbréfi samgönguráðuneytisins 9. nóvember 1995 sagði meðal annars:

„Þær reglur sem samþykktar voru af ráðuneytinu 27. júní sl. eru ekki í formi reglugerðar heldur [er] einungis um vinnureglur að ræða sem ráðuneytið síðan samþykkir fyrir hvert takmörkunarsvæði fyrir sig. Þær reglur sem gilda á höfuðborgarsvæðinu gilda ekki á öðrum takmörkunarsvæðum þó yfirleitt sé um sambærilegar reglur að ræða. Nú nýlega samþykkti ráðuneytið reglur um undanþágur sem gilda á Akureyri samkvæmt beiðni [bifreiðastjórufélagsins C].

Samkvæmt reglugerð nr. 224/1995 hefur því stéttarfélagi sem flesta félagsmenn hefur á svæðinu verið falin framkvæmd [undanþága], mál þessi eru nú til endurskoðunar í ráðuneytinu eins og kom fram á fundi með forsvarsmönnum [A] og [B] nú fyrir skömmu.“

## III.

Með bréfi, dags. 12. desember 1995, óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að samgönguráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn þau, er málið snertu. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að fram kæmi, hvort umræddar reglur hefðu verið birtar samkvæmt lögum nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, og væri sú ekki raunin, hverjar væru ástæður þess. Einnig óskaði ég eftir skýringum ráðuneytisins á því, á hvaða lagaheimild og sjónarmiðum gjaldheimta fyrir veittar undanþágur væri byggð. Loks óskaði ég upplýsinga um tilhögun tímabundinna undanþága frá akstri eigin leigubifreiðar hjá bifreiðastjórufélögum í Reykjanesbæ, Miðneshreppi, Gerðahreppi og Vatnsleysustrandarhreppi, sbr. 2. tölulið 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 224/1995, um leigubifreiðar. Í svarbréfi ráðuneytisins 29. janúar 1996 segir meðal annars:

„Í 3. mgr. 7. gr. laga um leigubifreiðar nr. 61/1995 er kveðið á um að ráðherra sé heimilt að fela félagi bifreiðastjóra, þar sem meirihluti bifreiðastjóra á svæðinu er félagar, að annast framkvæmd undanþága í samráði við umsjónarnefnd. Bifreiðastjóri getur áfrýjað ákvörðunum félagsins til umsjónarnefndar enda skal fyllsta jafnræðis gætt. Ákvarðanir umsjónarnefndar um kæru eru endanlegar innan stjórnsýslunnar,

veittar undanþágur. Í 3. mgr. 11. gr. reglugerðar um leigubifreiðar nr. 224/1995 er gjald fyrir veittar undanþágur ákveðið kr. 700 fyrir hvern byrjaðan mánuð sem undanþágan er veitt fyrir. Gjald þetta hefur runnið til Bifreiðastjórafélagsins Frami til að mæta kostnaði við útgáfu undanþáganna og eftirliti sem því er samfara. Gætt hefur verið að því að tekjur vegna gjaldsins séu ekki umfram þann kostnað sem skapast vegna þessa.“

Bréfi ráðuneytisins fylgdi bréf Bifreiðastjórafélagsins Frami, dags. 26. júní 1996, þar sem gerð var grein fyrir tekjum og gjöldum vegna undanþága frá leiguakstri eigin bifreiða. Í bréfi Frami segir meðal annars:

„1. Tekjur.

Gert er ráð fyrir að fjöldi byrjaðra mánaða á undanþágum sé u.þ.b. 3.000 á ári. Hefur þessi fjöldi verið óbreyttur sl. tvö ár og virðist sem svo að þetta sé sá fjöldi sem verður í ár. Þar með ættu tekjur af veittum undanþágum að vera kr. 2.100.000 á ári miðað við að gjald fyrir hvern byrjaðan mánuð heimildar sé 700 kr.

2. Gjöld.

Skipta má kostnaði varðandi veittar undanþágur í tvennt. Kostnað sem tvímæla-laust er vegna undanþága og kostnað sem félagið verður fyrir og er hluti af rekstri þess. Kostnaður sem félagið verður tvímælalaust fyrir er kostnaður vegna trúnaðarmanna sem hafa það hlutverk að fylgjast með því að reglunum sé framfylgt og ekki séu aðrir að aka en þeir, sem hafi til þess heimild. Þá er kostnaður vegna trúnaðarlæknis allur vegna undanþága.

Félagið hefur komið sér upp aðstöðu til þess að sinna undanþágum frá akstri og hafa vinnubrögðin verið að þróast í nokkra áratugi. Þar sem þetta er mjög sérhæft hefur þurft að hanna sérstakan hugbúnað fyrir útgáfuna og hefur okkur tekist að gera útgáfu heimildanna skilvirka og með þeim hætti að erfitt er að misnota þessar heimildir.

Einn starfsmaður félagsins sér um akstursheimildirnar ásamt öðru. Telur viðkomandi starfsmaður að um 70% til 80% af starfi hans sé vegna undanþáganna. . .

Þar sem um veikindaundanþágu er að ræða, þar sem veikindi standa yfir í meira en tvo mánuði þarf trúnaðarlæknir félagsins að yfirfara læknisvottorð og gefa leyfi fyrir undanþágunni. Þá eru það hlutverk læknis og lögmanns félagsins að verja ákvarðanir þess fyrir umsjónarnefnd eða fyrir dómi og lendir sá kostnaður á félaginu.

Kostnaður félagsins við þann starfsmann sem annast undanþágurnar var kr. 1.709.045 á síðasta ári. 60% af því er kr. 1.025.427. Kostnaður vegna trúnaðarmanna var kr. 478.800 og vegna trúnaðarlæknis er mjög varlega áætlað kr. 200.000 á ári. Annar kostnaður, laun (annarra en þess sem sér um heimildirnar), hugbúnaður, prentun, sími o.s.frv. er mjög varlega áætlaður kr. 500.000 á ári.

Eins og sjá má er gjaldtöku vegna þessarar þjónustu haldið í algjöru lágmarki og augsýnilegt er að tekjur vegna hennar ná ekki að mæta þeim kostnaði sem til fellur.“

Í tilefni af bréfi þessu ritaði bifreiðastjórafélagið A mér bréf hinn 17. júlí 1996, með athugasemdum við bréf ráðuneytisins. Hinn 26. júlí s.á. ritaði ég samgönguráðuneytinu enn á ný bréf. Þar óskaði ég eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um þrennt. Í fyrsta lagi, í hverju sá kostnaður hefði verið fölginn, sem lagður var til grundvallar, er ákveðið var í 3. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995, að gjald fyrir veitta undanþágu skyldi vera „kr. 700 fyrir hvern byrjaðan mánuð sem undanþágan er veitt fyrir“. Í öðru lagi, hvort meiri kostnaður fylgdi því t.d. að veita undanþágu til tveggja mánaða en til tveggja vikna, en samkvæmt nefndu ákvæði

og því aukin vinna fyrir trúnaðarmenn félagsins. Vari veikindin lengur en 3 mánuði ber trúnaðarlækni félagsins að fara yfir vottorð lækna og sérfræðinga. Í einstaka tilfellum kallar trúnaðarlæknir viðkomandi bifreiðastjóra til sín í viðtal. Öllu þessu fylgir aukinn kostnaður. Allar þessar reglur eru byggðar á áralangri reynslu og niðurstaða þeirra sem um þessi mál hafa fjallað er sú að þessi háttur á greiðslufyrirkomulagi komist næst því að vera sanngjarn, þ.e. hver og einn greiðir þann kostnað sem hlýst af þeirri vinnu sem fylgir hverri akstursheimild.

3. Rétt er að gera stutta grein fyrir því í hverju starf trúnaðarmanna er fólgið og hvernig þeir fá greitt fyrir það starf. Starf trúnaðarmanna er fólgið í að hafa eftirlit með því að lögum og reglum um undanþágur frá akstri eigin bifreiðar sé fylgt. Auk þess hafa þeir á hendi útgáfu akstursheimilda utan hins venjulega skrifstofutíma. Laun þeirra eru kr. 40.000,00 á ári fyrir eftirlitsstörf. Auk þess hafa þeir fengið greiddar kr. 300,00 fyrir hverja útgefna akstursheimild. Til frekari skýringar skal eftirfarandi tekið fram. Trúnaðarmenn félagsins hafa heimild til að gefa út akstursheimildir í stuttan tíma á þeim tíma sem skrifstofan er lokuð. Það hefur þótt sjálfsögd þjónusta við bifreiðastjóra að þeir geti ráðið afleysingarmann með stuttum fyrirvara t.d. um helgar. Það hefur jafnframt þótt eðlilegt að þeir sem nýti þessa þjónustu greiði aukalega fyrir hana. Það er alkunna að þeir sem nýta einhvers konar þjónustu sem veitt er utan hins almenna vinnutíma greiða fyrir þann kostnað sem það kostar að halda slíkri þjónustu úti. Trúnaðarmenn félagsins þurfa ávallt að vera til taks þegar skrifstofan er lokuð þeir verða líka að hafa yfir bíla- eða G.S.M. síma að ráða. Auk þess hefur verið tekið tillit til þess að á meðan þeir sinna útgáfu akstursheimilda stunda þeir ekki vinnu í akstri. Litið hefur verið svo á að hér sé um svokallað „útkall“ að ræða og að sá sem þá þjónustu fær greiði aukalega fyrir hana.

Ekki er bein lagaheimild fyrir gjaldi þessu heldur er það byggt á áralangri hefð. Fallast má á að eðlilegra sé að kveðið væri á um réttindi og skyldur trúnaðarmanna í reglugerð og þ.m.t. þetta aukagjald.“

Hinn 7. ágúst 1996 ritaði ég A bréf, og óskaði eftir því, að það sendi mér athugasemdir sínar við bréf ráðuneytisins. Mér bárust athugasemdir félagsins, dags. 21. ágúst 1996.

## V.

Í forsendum álits míns segir:

„Kvörtun sú, er bifreiðastjórafélagið A hefur borið fram, lýtur að þeirri ákvörðun samgönguráðuneytisins, að fela Bifreiðastjórafélaginu Framað að annast framkvæmd á veitingu undanþága frá akstri eigin leigubifreiða, sbr. 2. málslíð 3. mgr. 7. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar. Einnig koma til athugunar reglur um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiða frá 27. júní 1995 og ákvörðun gjalds fyrir veittar undanþágur.

## 1.

Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar, má veita þeim, er hafa fengið leyfi til þess að stunda leiguakstur á fólki, sbr. 5. gr. laganna, „tímabundnar undanþágur frá akstri eigin bifreiðar“ vegna: a) orlofs, veikinda eða annarra forfalla, b) vaktaskipta á álagstímum og c) viðgerðar eða endurnýjunar á bifreið. Síðan segir í 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995:

„Samgönguráðherra setur reglur um undanþágur skv. 2. mgr. að fengnum tillögum umsjónarnefndar og félags eða félaga bifreiðastjóra á hlutaðeigandi svæði. Ráðherra er heimilt að fela félagi bifreiðastjóra, þar sem meiri hluti bifreiðastjóra á svæðinu eru félagar, að annast framkvæmd á veitingu undanþága í samráði við umsjónar-

hlíta. Það kynni að vera óeðlilegt og nefndin leit svo á að það væri óeðlilegt að heimilt væri að fela einstökum félögum að setja slíkar reglur og miklu sterkara að það sé gert af æðsta stjórnvaldi. Á hinn bóginn leggur nefndin til að ráðherra verði heimilt að fela félagi bifreiðastjóra, þar sem meiri hluti bifreiðastjóra á svæðinu eru félagar, að annast framkvæmd á þessum málum, þ.e. á veitingu [undanþága] samkvæmt reglunum í samráði við umsjónarnefnd fólksbifreiða.“(Alpt. 1994, B-deild, dálk. 5224–25.)

Með stoð í lögum nr. 61/1995 setti samgönguráðherra reglugerð nr. 224/1995, um leigubifreiðar. Í 3. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar er tekið fram, að „félag bifreiðastjóra, þar sem meirihluti bifreiðastjóra á svæðinu er félagar, [annist] framkvæmd á veitingu undanþága í samráði við umsjónarnefnd“ og að gjald fyrir veitta undanþágu sé 700 krónur fyrir hvern byrjaðan mánuð, sem undanþágan er veitt fyrir.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, getur samgönguráðherra ákveðið að fela einu félagi bifreiðastjóra, þar sem „meiri hluti bifreiðastjóra á svæðinu eru félagar, að annast veitingu undanþága í samráði við umsjónarnefnd“. Af gögnum málsins verður ekki séð, að um það sé deilt, að flestir bifreiðastjórar á því svæði, sem hér um ræðir, hafi verið í Bifreiðastjórafélaginu Fram. Samkvæmt þessu verður að líta svo á, að samgönguráðherra hafi á grundvelli 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 verið heimilt að fela Bifreiðastjórafélaginu Fram að sjá um veitingu umræddra undanþága.

## 2.

Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 setur samgönguráðherra reglur um veitingu tímaþingundanna undanþága samkvæmt 2. mgr. sama ákvæðis, að fengnum tillögum umsjónarnefndar og félags eða félaga bifreiðastjóra á hlutaðeigandi svæði. Í 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995, um leigubifreiðar, er enn fremur tekið fram, að umsjónarnefnd og félag eða félög bifreiðastjóra skuli „sjá um birtingu þeirra á þann hátt, að þær séu aðgengilegar hverjum leyfishafa“. Reglur þær, sem hér um ræðir, teljast til almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Slík stjórnvaldsfyrirmæli, sem gefin eru út eða staðfest af ráðherra, skal birta í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Mælist ég til þess, að samgönguráðuneytið bæti úr þessu.

## 3.

Samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 getur ráðherra ákveðið með reglugerð gjald fyrir veittar undanþágur frá akstri eigin bifreiðar. Í lokamálslið 3. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995 er tekið fram, að gjald fyrir veitta undanþágu sé 700 kr. „fyrir hvern byrjaðan mánuð sem undanþágan er veitt fyrir“.

Ákvæði 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 veitir ráðherra heimild til töku gjalds, sem telst til svonefndra þjónustugjalda. Um þau megin sjónarmið, er gæta verður við ákvörðun þjónustugjalda, og um mun á slíkum gjöldum og sköttum, hef ég áður fjallað. Má þar nefna tvö mál, sem fjallað er um í skýrslu minni fyrir árið 1994 (SUA 1994: 225 og 233), og enn fremur fjögur mál, sem fjallað er um í skýrslu minni fyrir árið 1995 (SUA 1995: 379, 394, 402 og 407).

Um þjónustugjöld gildir sú meginregla, að fjárhæð þeirra megi ekki vera hærri en nemur þeim kostnaði, sem almennt leiðir af því að veita þá þjónustu, sem gjaldtökuheimildin nær til. Fjárhæð umrædds gjalds, sem hér um ræðir, ræðst af þeim kostnaði, sem er af útgáfu leyfanna og því eftirliti, sem nauðsynlegt er. Því hefur það grundvallarþýðingu að við ákvörðun gjaldsins séu afmarkaðir þeir kostnaðarliðir, sem samkvæmt þessum sjónarmiðum verða felldir undir gjaldið, og fjárhæð þeirra.

Ekki liggur ljóst fyrir, hvaða gögn lágu fyrir í samgönguráðuneytinu við ákvörðun

3.2. Umsókn um sérfræðiviðurkenningu. Dráttur á málsmeðferð.  
(Mál nr. 1232/1994)

A kvartaði yfir afgreiðslu menntamálaráðuneytisins á umsókn hans um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði, annað hvort sem aðalgrein eða sem undirgrein aðalgreinar. Menntamálaráðuneytið vísaði umsókn A til umsagnar nefndar um sérfræðileyfi sálfræðinga, sem taldi rétt að bíða eftir niðurstöðum starfshóps sem skipaður hafði verið til að meta hvernig fara skyldi með sérfræðileyfi í taugasálfræði. Menntamálaráðuneytið afgreiddi umsóknina í samræmi við umsögn nefndarinnar og synjaði um leyfisveitinguna að svo stöddu.

Samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 158/1990, um sérfræðileyfi sálfræðinga, er unnt að sækja um sérfræðiviðurkenningu í klínískri sálfræði, fötlunarsálfræði, uppeldis-sálfræði og félags- og skipulagssálfræði. Samkvæmt 10. gr. reglugerðarinnar má veita sérfræðileyfi á öðrum sviðum ef kröfum um sérmenntun er fullnægt að mati sérfræðinefndar. Þar sem um heimildarákvæði er að ræða í 10. gr. og taugasálfræði ekki talin upp í 4. gr., taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá afstöðu menntamálaráðuneytisins að synja um veitingu sérfræðileyfis í taugasálfræði að svo stöddu.

Í málinu kom fram, að menntamálaráðuneytið og sérfræðinefnd skildu umsókn A svo, að einungis væri sótt um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði sem aðalgrein. Umboðsmaður taldi að umsókn A hefði verið nægjanlega skýr um það að sótt var valkvætt um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði sem aðalgrein eða undirgrein aðalgreinar. Hefði því menntamálaráðuneytinu borið að taka til efnisúrlausnar hvort skilyrði væru til þess að veita A sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði sem undirgrein aðalgreinar hans, fötlunarsálfræði. Umsókn A var dagsett 5. júlí 1994. Meðal annars vegna fyrrnefndra mistaka við meðferð málsins hlaut hann umrædda sérfræðiviðurkenningu ekki fyrr en 4. mars 1996. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að málsmeðferð við leyfisveitingar sem þessarar yrði endurskoðuð með það að markmiði að komið yrði í veg fyrir sambærileg mistök í framtíðinni.

### I.

Hinn 5. október 1994 bar A fram kvörtun yfir afgreiðslu menntamálaráðuneytisins á umsókn hans um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði, annað hvort sem aðalgrein eða sem undirgrein aðalgreinar. Fram kom, að menntamálaráðuneytið hefði ekki afgreitt umsókn hans, þar sem það hefði talið rétt að bíða eftir niðurstöðum starfshóps, sem settur hafði verið á laggirnar til að meta, hvernig fara skyldi með umsóknir um leyfi sálfræðinga til að mega kalla sig sérfræðinga í taugasálfræði.

### II.

Hinn 6. október 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 skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og léti mér í té tiltæk gögn, sem málið snertu.

Mér bárust svör ráðuneytisins með bréfi, dags. 22. desember 1994, og segir þar meðal annars svo:

„[A] kvartar yfir niðurstöðu sem fram kemur í bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 21. september 1994. Þar er [A] tilkynnt að ráðuneytið geti að svo stöddu ekki tekið afstöðu til umsóknar hans um sérfræðileyfi í taugasálfræði, en telji rétt að bíða eftir niðurstöðum ráðgjafanefndar um sérfræðileyfi í taugasálfræði.



taka nokkurn tíma. Nefndin hefur fulla samúð með þeirri óþreyju sem umsækjandi finnur fyrir. Við teljum okkur hins vegar knúna til þess að vanda vinnu okkar svo hún verði faginu til framdráttar og til lengri tíma litið ekki eilíft bitbein sálfræðinga.“

Með bréfi, dags. 7. desember 1995, gerði menntamálaráðuneytið A grein fyrir niðurstöðu málsins. Þar segir meðal annars svo:

„Með vísun til svars nefndarinnar, þ.e. að nefndin taki ekki afstöðu til umsóknar yðar, fyrr en niðurstöður ofangreinds starfshóps liggja fyrir, telur ráðuneytið ekki forsendur til að verða við umsókn yðar um sérfræðileyfi í taugasálfræði.

Eins og sérfræðinefndin bendir á í ofangreindu bréfi sínu, dags. 10. f.m., getið þér sótt um sérfræðileyfi í taugasálfræði sem undirgrein fötlunarsálfræði þar eð þér hafið þegar hlotið sérfræðileyfi í þeirri grein sálfræði.

Ef þér kjósið að senda inn slíka umsókn, verður mál yðar að sjálfsögðu skoðað að nýju.

Umsóknargögn endursendast hér með.“

Hinn 8. janúar 1996 ritaði ég menntamálaráðherra á ný bréf og sagði þar meðal annars svo:

„Í bréfi menntamálaráðuneytisins til [A], dags. 7. desember 1995, kemur fram, að ekki sé hægt að verða við erindi hans að svo stöddu um að fá sérfræðileyfi í taugasálfræði. Í bréfi ráðuneytisins segir síðan, að ekkert sé því hins vegar til fyrirstöðu að [A] sækji um sérfræðileyfi í taugasálfræði sem undirgrein fötlunarsálfræði, þar sem hann hafi þegar hlotið sérfræðileyfi í þeirri grein sálfræði.

Framangreint bréf ráðuneytisins er svar við umsókn, sem [A] lagði fram með bréfi, dags. 5. júlí 1995. Þar segir meðal annars að sótt sé um „sérfræðiviðurkenningar í: Taugasálfræði. Annað hvort sem aðalgrein eða sem undirgrein aðalgreinar.“

Af framangreindu tilefni er þess óskað, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar útskýri hvers vegna ekki var fjallað efnislega um þann þátt umsóknar [A], er laut að umsókn hans um sérfræðiviðurkenningu í taugasálfræði sem undirgrein.“

Mér bárust svör menntamálaráðuneytisins með bréfi, dags. 6. mars 1996, og segir þar meðal annars svo:

„Af því tilefni vill ráðuneytið taka fram að undirstrikuð yfirskrift umsóknar [A] var á þá leið að litið var svo á að verið væri að sækja um sérfræðileyfi í taugasálfræði og var óskað eftir umsögn nefndar um sérfræðileyfi sálfræðinga um það efni. Ekkert í umsókn hans bar annað með sér utan neðanmálgreinar þar sem stóð án undirstrikunar: Óskað er sérfræðiviðurkenningar í: Taugasálfræði. Annað hvort sem aðalgrein eða sem undirgrein aðalgreinar.

Umsögn sérfræðinefndar, dags. 10. nóvember s.l., sýnir einnig að nefndin hefur lagt sama skilning á umsókn hans.

Með bréfi, dags. 15. desember s.l., ítrekaði [A] umsókn sína um sérfræðileyfi í taugasálfræði sem undirgrein fötlunarsálfræði. Umsóknin var send sérfræðinefndinni til umsagnar með bréfi dags. 19. desember s.l. Að fenginni umsögn nefndar um sérfræðileyfi sálfræðinga, dags. 27. f.m., þar sem mælt er með að honum verði veitt sérfræðileyfi í taugasálfræði sem undirgrein fötlunarsálfræði, hefur ráðuneytið gefið út leyfisbréf honum til handa til að kalla sig sérfræðing í taugasálfræði sem undirgrein fötlunarsálfræði og starfa sem slíkur hér á landi.“

„ . . . vill ráðuneytið taka fram að umrædd málsmeðferð fór fram hjá menntamálaráðuneytinu. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið mun í meðferð mála hjá því ráðuneyti kappkosta að slík mistök sem áttu sér stað í ráðuneyti menntamála endurtaki sig ekki í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu.“

### 3.3. Starfsleyfi. Afturköllun lögbundinnar stjórnvaldsákvörðunar. Rannsóknarregla. EES-samningurinn. (Mál nr. 1450/1995)

A kvartaði yfir afturköllun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á leyfi hans til að mega starfa sem sjúkraþjálfari. Var afturköllunin byggð á því að A hefði ekki lokið prófi við skóla sem væri viðurkenndur af heilbrigðisyfirvöldum þess lands sem námið var stundað í. A hafði lokið prófi sem „fysioterapeut“ frá X í Svíþjóð og sótti um leyfi til að mega starfa sem sjúkraþjálfari hér á landi í október 1994. Í kjölfar jákvæðrar umsagnar landlæknis og stjórnar námsbrautar í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands var A veitt leyfi til að kalla sig og starfa sem sjúkraþjálfari. Í mars 1995 var leyfið afturkallað, þar sem þá hafði komið í ljós að X uppfyllti ekki þær kröfur sem gerðar væru til sjúkraþjálfaramenntunar og að einstaklingar með lokapróf frá skólanum fengju ekki löggildingu í Svíþjóð.

Umboðsmaður tók fram að það hvíldi á því stjórnvaldi sem tæki stjórnvaldsákvörðun að sjá til þess að mál væri nægilega upplýst áður en ákvörðun væri tekin, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993, sbr. og 3. og 6. gr. laga nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum. Umsagnaraðilar virtust ekki hafa kannað sérstaklega hvort A hefði lokið prófi frá viðurkenndum skóla. Þar sem þessara upplýsinga hafði ekki verið aflað þegar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bárust umsagnir í málinu hefði ráðuneytinu borið að sjá til þess að þeirra yrði aflað áður en ákvörðun var tekin um leyfisveitinguna. A lagði fram prófskírteini sitt og aðrar upplýsingar sem krafist var á eyðublaði ráðuneytisins. Taldi umboðsmaður að villa ráðuneytisins um staðreyndir málsins hefði orsakast af ófullnægjandi undirbúningi að úrlausn þess og að ráðuneytið hefði ekki gætt 10. gr. stjórnisýslulaga við undirbúning málsins.

Starfsleyfi A var afturkallað á grundvelli 2. mgr. 25. gr. stjórnisýslulaga. Umboðsmaður tók fram að við mat á þeim annmarka sem ákvörðun væri haldin hefði það grundvallarþýðingu hvort um lögbundna eða matskennda stjórnvaldsákvörðun væri að ræða. Í 2. gr. laga nr. 58/1976, um sjúkraþjálfun, var mælt fyrir um veitingu starfsleyfa. Umboðsmaður tók fram að þegar nám væri stundað í öðru EES-ríki en hér á landi væri heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ekki eftirlátið mat um það hvaða skólar væru viðurkenndir heldur væri stjórnvöldum í viðkomandi ríki falið það mat. Þá væri ráðherra ekki veitt heimild til að veita þeim leyfi sem lokið hefðu sambærilegu námi eða hefðu jafngilda menntun, eins og var í fyrri lögum um sjúkraþjálfara, nr. 31/1962. Þá veittu núgildandi lög ráðherra ekki heimild til að veita undanþágu frá skilyrðum 2. gr. laga nr. 58/1976. Því var um lögbundna ákvörðun að ræða og er ráðuneytið veitti A leyfi gætti það ekki hlutlægs og ófrávikjanlegs lagaskilyrðis. Stjórnvaldsákvörðunin var því ólögmat að efni til og af þeim sökum ógildanleg. Umboðsmaður taldi að grandleysi A gæti ekki skipt máli þar sem efnisannmarkinn gat ekki talist óverulegur og stuttur tími leið frá því að ákvörðun var tekin þar til A var tilkynnt um að það yrði tekið til meðferðar hvort afturkalla ætti ákvörðunina.

Umboðsmaður tók fram að umfjöllun um mögulegan bótarétt A vegna mistaka sem ráðuneytið bæri ábyrgð á félli utan starfssviðs hans. Umboðsmaður beindi því

fyllir ekki þær kröfur sem gerðar eru til sjúkraþjálfunarmenntunar og einstaklingar með lokapróf frá [X] fá þar af leiðandi ekki „legitimation“ frá Socialstyrelsen.

Sendi hér með lista yfir þá skóla sem uppfylla námskröfur fyrir sjúkraþjálfara . . .“

Hinn 9. desember 1994 ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið A bréf og greindi honum frá því, að tekið yrði til athugunar, hvort mistök hefðu átt sér stað við leyfisveitinguna, þannig að ráðuneytið væri knúið til að afturkalla leyfið, sbr. 2. tölul. 25. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Með vísun til 14. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 var A gefið færi á að tjá sig um málið. A kom athugasemdum sínum á framfæri við ráðuneytið með bréfum, dags. 16. og 30. desember 1994.

Hinn 22. febrúar 1995 ritaði landlæknir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf og greindi ráðuneytinu frá því, að við nánari athugun á menntun A hefði komið í ljós, að hann uppfyllti ekki menntunarskilyrði 2. gr. laga nr. 58/1976, um sjúkraþjálfara, með síðari breytingum. Þá segir svo í bréfinu:

„Því telur landlæknir *ekki* rétt að A og [ . . . ] fái að starfa sem sjúkraþjálfarar hér á landi.

Landlæknir fer þess því á leit við Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið að starfsleyfi þeirra sem sjúkraþjálfarar verði þegar í stað afturkölluð.“

Með bréfi, dags. 8. mars 1995, tilkynnti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið A, að ráðuneytið hefði tekið ákvörðun um að afturkalla leyfi hans til þess að mega starfa sem sjúkraþjálfari hér á landi. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Samkvæmt gögnum málsins þá er sá skóli sem þú stundaðir nám þitt í [X] ekki stofnun sem uppfyllir þær kröfur sem gerðar eru til sjúkraþjálfaramenntunar og einstaklingar með lokapróf frá þeim skóla fá ekki löggildingu í Svíþjóð.

Ráðuneytið hefur yfirfarið þau gögn sem þú hefur sent vegna máls þessa þar sem fram kemur að þú mótmælir því að löggilding þín sé ógildanleg.

Það er niðurstaða ráðuneytisins að samkvæmt 2. gr. laga um sjúkraþjálfun þá skal einungis veitt þeim leyfi sem hafa lokið prófi við skóla sem viðurkenndur er sem fullkominn sjúkraþjálfunarskóli af heilbrigðisyfirvöldum þess lands sem námið er stundað í. Í greininni er og kveðið á um að leita skuli umsagnar stjórnar námsbrautar í sjúkraþjálfun við Háskóla Íslands og Landlæknis áður en leyfi er veitt. Í máli þessu er ljóst að nám þitt er ekki stundað í skóla sem uppfyllir framangreindar kröfur og að umsagnaraðilar hafa báðir dregið til baka jákvæða umsögn og gefið neikvæða umsögn.

Ráðuneytið telur í ljósi framangreinds nauðsynlegt að afturkalla starfsleyfi þitt sem sjúkraþjálfara skv. 2. tl. 25. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Starfsleyfi þitt sem sjúkraþjálfari er því hér með afturkallað og er óskað eftir að því sé skilað í ráðuneytið.“

### III.

Hinn 18. maí 1995 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 léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Ég óskaði þess sérstaklega, að ráðuneytið gerði grein fyrir þeim ástæðum, sem það taldi heimila ákvörðun ráðuneytisins um að afturkalla leyfisveitingu þess frá 24. nóvember 1994.

Mér bárust svör ráðuneytisins með bréfi, dags. 7. júlí 1995, og segir þar meðal annars svo:

kominn sjúkrapjálfunarskóli af heilbrigðisstjórn þess lands, sem námið er stundað í, og af landlækni, eða hafa menntun, sem því jafngildir að dómi ráðherra. Einnig má ráðherra löggilda þá, sem starfað hafa í þessari grein, þegar lög þessi öðlast gildi. Um ofangreind þrjú atriði tekur ráðherra ákvarðanir að fengnum meðmælum landlæknis og umsögn formanns Félags íslenskra sjúkrapjálfa.“

Í athugasemdum í greinargerð við frumvarp það, er varð að lögum nr. 31/1962, um sjúkrapjálfun, sagði meðal annars svo:

„Tilgangur þessa frv. er tvíþættur. Annars vegar lýtur það að því að tryggja þeim sjúkrapjálfurum, sem lokið hafa námi í sérgrein sinni, rétt til að starfa við sjúkrapjálfun fram yfir þá, sem ekki hafa til starfsins lært. Hins vegar lýtur það að öryggi þeirra sjúklinga, er á sjúkrapjálfun þurfa að halda. Á miklu veltur fyrir heilsu þeirra, að sú meðferð sé framkvæmd á réttan hátt, og því þeirra hagur, að þeir einir hafi heimild til að stunda þetta starf, sem til þess hafa kunnáttu.“ (Alþt. 1961, A-deild, bls. 863.)

Með lögum nr. 58/1976, um sjúkrapjálfun, voru skilyrðin til þess að fá leyfi til þess að mega kalla sig sjúkrapjálfa og starfa hér á landi hert. 2. gr. laganna hljóðar svo:

„Leyfi samkv. 1. gr. skal veita þeim íslenskum ríkisborgurum, sem hafa lokið prófi við skóla, sem viðurkenndur er fullkominn sjúkrapjálfunarskóli af heilbrigðisstjórn þess lands, sem námið er stundað í. Leita skal umsagnar stjórnar námsbrautar í sjúkrapjálfun við Háskóla Íslands og landlæknis áður en leyfi er veitt.“

Með 2. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, var meginmáli EES-samningsins veitt lagagildi hér á landi. Í 30. gr. samningsins er kveðið svo á, að til þess að auðvelda launþegum og sjálfstætt starfandi einstaklingum að hefja og stunda starfsemi sína skuli samningsaðilar í samræmi við VII. viðauka gera nauðsynlegar ráðstafanir varðandi gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum, vottorðum og öðrum vitnisburði um formlega menntun og hæfi, svo og samræmingu ákvæða í lögum og stjórnarsýslufyrirmælum samningsaðila varðandi rétt launþega og sjálfstætt starfandi einstaklinga til að hefja og stunda starfsemi. Af þessu tilefni voru sett lög nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, en þau gilda um störf, sem löggilding, leyfi eða aðra jafngilda viðurkenningu þarf til og falla undir tilskipanir 89/48/EBE eða 92/51/EBE, sem samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið nær til, og kveða á um almennar reglur um gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum vegna starfsmenntunar.

Vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðisins var lögum nr. 58/1976, um sjúkrapjálfun, breytt með 7. gr. laga nr. 116/1993 (Alþt. 1993, A-deild, bls. 736). Eftir breytingarnar hljóðar 2. gr. laganna svo:

„Leyfi skv. 1. gr. skal veita íslenskum ríkisborgurum og ríkisborgurum í EES-ríki sem lokið hafa prófi frá skóla sem viðurkenndur er fullkominn sjúkrapjálfunarskóli af heilbrigðisstjórn þess lands sem námið er stundað í. Leita skal umsagnar stjórnar námsbrautar í sjúkrapjálfun við Háskóla Íslands og landlæknis áður en leyfi er veitt.“

## V.

### 1. Undirbúningur og rannsókn málsins.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 58/1976 veitir heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra mönnum leyfi til að starfa sem sjúkrapjálfa hér á landi og kalla sig sjúkrapjálfa.

Af 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 leiðir, að það stjórnvald, sem er bært til þess að

Samkvæmt lögum nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, hefur umboðsmaður aðeins eftirlit með stjórnýslu íslenska ríkisins. Utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis fellur því að taka afstöðu til þess, hvort mat „Socialstyrelsen“ í Svíþjóð á námi A sé í samræmi við sænsk lög.

Með bréfi, dags. 8. mars 1995, tilkynnti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið A, að ráðuneytið hefði tekið ákvörðun um að afturkalla leyfi hans til þess að mega starfa sem sjúkraþjálfari hér á landi á grundvelli 2. tölul. 25. gr. stjórnýslulaga. Yfir þessari afturköllun hefur A kvartað. Telur hann að afturköllunin hafi verið óheimil, þar sem hún snerti ívilnandi stjórnvaldsákvörðun. Þá bendir hann á, að honum verði ekki kennt um, hvernig staðið var að rannsókn og undirbúningi málsins, og þau mistök, sem átt hafi sér stað. Ennfremur hafi honum verið ókunnugt um þann annmarka, sem leyfisveitingin hafi verið haldin.

Eins og áður segir, var afturköllun leyfisveitingarinnar byggð á 2. tölul. 25. gr. stjórnýslulaga. Ákvæðið hljóðar svo:

„Stjórnvald getur afturkallað ákvörðun sína að eigin frumkvæði, sem tilkynnt hefur verið aðila máls, þegar:

[. . .]

2. ákvörðun er ógildanleg.“

Í greinargerð með frumvarpi því, er varð að stjórnýslulögum nr. 37/1993, segir í athugasemdum við 25. gr., að í 2. tölul. 25. gr. komi fram réttarúrræði, sem almennt hafi ekki verið talið til afturköllunar í stjórnýslurétti, en sé þó það skylt afturköllun að rétt þyki að taka það með í 25. gr. frumvarpsins (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3305). Ákvæði 2. tölul. 25. gr. virðist byggt á þeirri óskráðu meginreglu, sem gildi fyrir lögfestingu stjórnýslulaga, að stjórnvald, sem tekið hefur stjórnvaldsákvörðun, geti við vissar aðstæður fellt ákvörðun niður eða staðfest að hún sé ógild, sé ákvörðunin haldin verulegum annmarka. Lagaleg þýðing þess, að ákvæðið hefur verið tekið upp í 25. gr. stjórnýslulaga er meðal annars sú, að áður en stjórnvald beitir þessu úrræði, verður að undirbúa málið og fara með það eftir málsmeðferðarreglum stjórnýslulaga, þ.m.t. að veita aðila færi á að tjá sig um málið.

Í athugasemdum við 25. gr. í greinargerð með frumvarpi því, er varð að stjórnýslulögum nr. 37/1993, kemur fram, að leysa beri úr því, hvort ákvörðun sé haldin ógildingarannmarka eftir sömu sjónarmiðum og dómstólar gera (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3305). Samkvæmt þessu fellur könnun á því, hvort til staðar er heimild til afturköllunar skv. 2. tölul. 25. gr. stjórnýslulaga, saman við könnun og mat dómstóla á því, hvenær ákvörðun er talin ógildanleg. Verður því annars vegar að meta, hvort ákvörðun sé að lögum haldin annmarka, sem talist geti verulegur, og hins vegar hvort í málinu liggi fyrir veigamikil rök gegn því að ógilda hana.

Við mat á þeim annmarka, sem ákvörðunin er haldin, hefur grundvallarþýðingu, hvort um lögbundna eða matskennda stjórnvaldsákvörðun er að ræða. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 58/1976, um sjúkraþjálfun, með síðari breytingum, skal heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra veita íslenskum ríkisborgurum og ríkisborgurum í EES-ríki umrætt leyfi, „sem lokið hafa prófi frá skóla sem viðurkenndur er fullkominn sjúkraþjálfunarskóli af heilbrigðisstjórn þess lands sem námið er stundað í“. Þegar um er að ræða nám, sem ekki hefur verið stundað hér á landi, heldur í öðru EES-ríki, er heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ekki eftirlátið mat um það, hvaða skólar séu viðurkenndir sem fullkomnir sjúkraþjálfunarskólar. Stjórnvöldum þess ríkis, sem námið er stundað í, er aftur á móti fallið það mat. Að gildandi lögum er ráðherra heldur ekki veitt heimild til þess að veita þeim leyfi, sem lokið hafa sambærilegu námi eða hafa jafngilda menntun, eins og var í lögum

3.4. Viðurkenning starfsheitis. Viðurkenning á menntun og prófskírteinum. EES-samningurinn. Sálfræðingar. (Mál nr. 1268/1994)

A hafði lokið námi í Noregi, sem „special pedagogikk“ og með því hlotið rétt til að kalla sig „candidata Paedagogiae specialis“. A sótti um leyfi til þess að mega kalla sig „uppeldis- og sálfræðiráðgjafa“, en samkvæmt norskum rétti uppfyllti hún skilyrði til þess að hljóta ráðningu sem „pedagogisk-psykologisk rådgiver“. Menntamálaráðuneytið hafnaði umsókn A þar sem hún var ekki sálfræðingur, og samkvæmt 1. gr. laga nr. 40/1976, um sálfræðinga, hefðu ekki aðrir rétt á því að kalla sig sálfræðinga en þeir sem hlotið hefðu til þess leyfi menntamálaráðuneytisins.

Í bréfi til A tók ég fram, að starfsheitið „uppeldis- og sálfræðiráðgjafi“, væri ekki löggilt hér á landi og væri A því óheimilt að nota það samkvæmt gildandi lögum vegna ákvæða 2. mgr. 1. gr. laga nr. 40/1976, um sálfræðinga, þrátt fyrir að starfsheitið væri þýðing á hinu norska starfsheiti. Ég benti A á að þessi niðurstaða hefði á hinn bóginn ekki sjálfkrafa í för með sér, að komið væri í veg fyrir að A mætti starfa hér á landi á því sviði, sem hún væri menntuð á. Vísaði ég þar til 75. gr. stjórnarskrárinnar, sem fjallar um um atvinnufrelsi, og benti A á að rita bæði menntamálaráðuneytinu og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf og spyrjast fyrir um, hvort lög talmuðu því á einhvern hátt að þeirra dómi, að A mætti vinna þau störf hér á landi sem féllu undir starfssvið hennar í Noregi.

Í bréfi, er ég ritaði A 30. apríl 1996 tók ég meðal annars fram:

„Erindi yðar, sem þér báruð fram við menntamálaráðuneytið hinn 4. apríl 1993, skil ég svo, að þér hafið ekki verið að sækja um löggildingu sem sálfræðingur, sbr. lög nr. 40/1976, um sálfræðinga, heldur um leyfi til þess að fá að bera starfsheitið *uppeldis- og sálfræðiráðgjafi*, í samræmi við hið norska starfsheiti „paedagogisk-psykologisk rådgiver“.

Til stuðnings máli yðar hafið þér vísað til samnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar um norrænan vinnuþátt fólks með minnst þriggja ára æðri menntun, sem veitir starfsréttindi. Þar sem umræddur samningur hefur ekki enn öðlast gildi með bindandi hætti fyrir íslenska ríkið, kemur hann ekki til nánari athugunar í máli þessu.

Ennfremur hafið þér vísað til samningsins um Evrópska efnahagssvæðið máli yður til stuðnings.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, skal meginmál EES-samningsins hafa lagagildi hér á landi. 30. gr. samningsins hljóðar svo:

„Til að auðvelda launþegum og sjálfstætt starfandi einstaklingum að hefja og stunda starfsemi skulu samningsaðilar í samræmi við VII. viðauka gera nauðsynlegar ráðstafanir varðandi gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum, vottorðum og öðrum vitnisburði um formlega menntun og hæfi, svo og samræmingu ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum samningsaðila varðandi rétt launþega og sjálfstætt starfandi einstaklinga til að hefja og stunda starfsemi.“

Í tilefni af lögfestingu EES-samningsins voru sett lög nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, sbr. lög nr. 76/1994, en þau gilda um störf sem löggildingu, leyfi eða aðra jafngilda viðurkenningu þarf til og falla undir tilskipanir 89/48/EBE og 92/51/EBE. 2. gr. laganna, með síðari breytingum, hljóðar svo:

„Ríkisborgarar í aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins, svo og norrænir ríkisborgarar sem uppfylla skilyrði þessara tilskipana eða samninga sem falla undir 1. gr.,

framangreindra lögskýringarsjónarmiða, tel ég ekki tilefni til athugasemda við þá afstöðu menntamálaráðuneytisins að yður sé óheimilt að nota starfsheitið „uppeldis- og sálfræðiráðgjafi“, þar sem það sé til þess fallið að gefa í skyn, að þér hafði hlotið löggildingu sem sálfræðingur.

[. . .]

Eins og hér að framan greinir er niðurstaða mín sú, að starfsheitið „uppeldis- og sálfræðiráðgjafi“ sé ekki löggilt hér á landi og yður sé óheimilt að nota það að gildandi lögum vegna ákvæða 2. mgr. 1. gr. laga nr. 40/1976, um sálfræðinga, þrátt fyrir að starfsheitið sé þýðing á hinu norska starfsheiti „pedagogisk-psykologisk rådgiver“. Þessi niðurstaða hefur aftur á móti ekki sjálfkrafa í för með sér, að komið sé í veg fyrir að þér megið starfa hér á landi á því sviði, sem þér eruð menntuð á. Samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, er öllum frjálst að stunda þá atvinnu, sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með *lögum*, enda krefjist almannahagsmunir þess. Ég tel rétt að þér skrifið bæði menntamálaráðuneytinu og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf, og spyrjist fyrir um, hvort *lög* tálmi því á einhvern hátt, að þeirra dómi, að þér megið vinna þau störf hér á landi, sem falla undir starfssvið „pedagogisk-psykologisk rådgiver“ í Noregi. Í því sambandi er nauðsynlegt að þér leggið fram lýsingu á eðli starfsins. Ef þér verðið óánægð með svör ráðuneytanna og teljið yður beitta rangindum, er yður heimilt að leita til mín á ný með það mál.“

bæ 1993–2013. Kvartað var yfir því, að B, C og D hefði ekki verið veitt færi á að tjá sig um tillögur að aðalskipulagi þegar það var til meðferðar, skipulagsstjóri hefði verið vanhæfur til þess að fjalla um aðalskipulagið vegna tengsla sinna við F, sem vann að skipulaginu og því að ekki hefði verið metið við gerð skipulagsins hvort almannabörf krefðist þess, að það yrði með þeim hætti sem varð. Dregið var í efa, að umhverfisráðherra hefði verið heimilt að staðfesta skipulagið hinn 19. maí 1994. Loks töldu þau B, C og D að með nefndu aðalskipulagi hefði verið farið í bága við þinglýsta kvöð um nýtingu tiltekinnar jarðar.

## II.

Hinn 23. maí 1995 ritaði ég skipulagsstjóra ríkisins bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að hann veitti mér upplýsingar um tengsl sín við F. Mér bárust svör hans með bréfi, dags. 29. maí 1995, og lýsir hann tengslum sínum við F svo:

„[F] og [skipulagsstjóri ríkisins] eru fjórmenningar [. . .]. Báðir stunduðu þeir nám í arkitektúr við [. . .] og unnu þar m.a. saman að skipulagsverkefnum. [F] lauk námi 1974 en [skipulagsstjóri ríkisins] árið 1976.

Árið 1978 keypti [skipulagsstjóri ríkisins] og kona hans vesturhluta parhúss við [. . .]. Stuttu síðar keypti [F] og kona hans [. . .] austurhluta sama parhúss og hafa þeir því verið nágrennar síðan að undanteknum árunum 1979–1981 er [skipulagsstjóri ríkisins] bjó á [. . .].

Á árunum 1981 til 1985 leigði [skipulagsstjóri ríkisins] vinnuherbergi á Teiknistofu [. . .] föður [F].

[Skipulagsstjóri ríkisins] og [F] eru því, auk þess að vera vinir, frændur, nágrennar og vinnufélagar um tíma.“

Hinn 17. ágúst 1995 ritaði ég bæjarstjórn Hveragerðisbæjar bréf og óskaði eftir því, að hún gerði mér grein fyrir viðhorfum sínum til kvörtunarinnar. Ég óskaði þess sérstaklega að upplýst yrði, hvort kynning hefði farið fram á umræddum skipulagstillögum í samræmi við 1. mgr. greinar 3.4.1. í skipulagsreglugerð nr. 318/1985, með síðari breytingum.

Y, hæstaréttarlögmaður, kom á framfæri við mig svörum Hveragerðisbæjar með bréfi, dags. 18. október 1995. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Af hálfu umbj. míns er litið svo á að farið hafi verið í einu og öllu að lögum við samþykkt aðalskipulags bæjarins fyrir árin 1993–2013. Skipulagstillögur voru auglýstar með lögbundnum hætti auk þess sem almennir borgarafundir voru auglýstir og haldnir þann 22. júní og 14. september 1993. Ábúendum [X] var fullkunnugt um skipulagstillöguna og efni hennar, enda gerðu þeir athugasemdir við hana [. . .].

Þess skal þó getið til áréttingar að eldra skipulag fyrir umrætt svæði, sem staðfest var þann 13. júlí 1982, og gildi þar til núverandi skipulag gekk í gildi, gerði ráð fyrir að svæði það sem hér er til umfjöllunar yrði iðnaðarsvæði. Ákvörðun um að landið kæmi ekki til greina sem landbúnaðarland var því í raun tekin á árinu 1982 án athugasemda af hálfu ábúenda [X].“

Með bréfinu fylgdi yfirlit yfir auglýsingu á aðalskipulagi Hveragerðisbæjar árin 1994–2013 og greinargerð G, dags. 24. september 1995.



vegum skipulagsstjórnar skv. grein 3.4.2. skipulagsreglugerðar. Almennt verður að ganga út frá því, að einungis nán vinátta við aðila máls eða annan einstakling, sem hefur sérstaka og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls, geti valdið vanhæfi skv. hinni óskráðu grundvallarreglu um sérstakt hæfi starfsmanna ríkisins.

Ekki hefur verið sýnt fram á, að F eigi fasteign á því svæði, sem skipulagið tekur til, eða skipulagið hafi haft í för með sér sérstakan hagnað eða óhagræði fyrir hann umfram aðra fasteignareigendur, sem af skipulaginu eru bundir. Þá verður heldur ekki séð, að umfjöllun skipulagsstjórnar um aðalskipulagið hafi að öðru leyti snert sérstaka og verulega hagsmuni F. Af þessum sökum verður ekki talið, samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, að skipulagsstjóri hafi verið vanhæfur til umfjöllunar um nefnt aðalskipulag.

### 3.

Í bréfi yðar til mín, dags. 23. janúar 1996, er vikið að hæfi G, sem var formaður skipulags- og umferðarnefndar Hveragerðisbæjar, þegar uppdráttur að umræddu skipulagi var saminn. Teljið þér vafa leika á, að hann hafi verið hæfur til meðferðar þeirra athugasemda, sem fram komu frá E við skipulagstillöguna eftir opinbera framlagningu hennar. Í þessu sambandi bendið þér á tvær ástæður.

Í fyrsta lagi bendið þér á, að E og G hafi verið kunningjar. Í þessu sambandi er rétt að taka fram, að kunningsskapur veldur almennt ekki vanhæfi skv. 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Aðeins mjög nán vinátta við aðila máls getur valdið vanhæfi við vissar aðstæður skv. því ákvæði. Liggur því ekki fyrir, að G hafi af þessari ástæðu verið vanhæfur til meðferðar athugasemda E við skipulagstillöguna.

Í öðru lagi bendið þér á, að G hafi hreinritað athugasemdir E við umrædda skipulagstillögu. Samkvæmt þeirri meginreglu, sem 7. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 er byggð á, skal stjórnvald veita þeim, sem til þess leita, nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar. Í athugasemdum í greinargerð við 7. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnisýslulögum nr. 37/1993, segir, að „í reglunni [felist] m.a. að stjórnvöldum [beri] að leiðbeina og aðstoða menn við að fylla út eyðublöð sé um þau að ræða“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3292.) 7. gr. laganna er skipað í III. kafla þeirra. Í athugasemdum í greinargerð við þann kafla segir meðal annars, að „flest ákvæði kaflans [byggji] á óskráðum grundvallarreglum stjórnisýsluréttarins sem [hafi] almennt mun víðtækara gildissvið en gert [sé] ráð fyrir að lögin hafi . . .“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3292).

Hér er ekki þörf á því að taka afstöðu til þess, hvort G hafi verið skylt skv. framangreindri meginreglu að hreinskrifa athugasemdir E. Að mínum dómi liggur aftur á móti ekki fyrir í gögnum málsins, að G hafi tekið að sér hagsmunagæslu eða veitt slíka ráðgjöf, að það hafi gert hann vanhæfan til meðferðar athugasemda E í skipulagsnefnd skv. 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

Að framansögðu athuguðu og með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, tel ég ekki tilefni til frekari umfjöllunar um þennan þátt málsins.

### 4.

Þá er meðal annars kvartað yfir því, að við gerð skipulagsins hafi ekki verið metið, hvort almannaþörf krefðist þess, að skipulag [ . . . ] yrði með þeim hætti sem varð, þ.m.t. að þar yrði komið fyrir golfvelli. Af hálfu umbjóðenda yðar er bent á, að þessi landnotkun fari í bága við mikilsverða hagsmuni þeirra. Af þessari ástæðu er dregið í efa, af hálfu umbjóðenda yðar, að umhverfisráðherra hafi verið heimilt að staðfesta aðalskipulag Hveragerðisbæjar hinn 19. maí 1994.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 4. gr. skipulagslaga, sbr. 1. gr. laga nr. 31/1978, eru öll sveitarfélög skipulagsskyld og skal gera skipulagsuppdrætti af öllum þéttbýlisstöðum, þar sem

## 5.0. Fangelsismál.

### 5.1. Aðbúnaður fanga í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg. Evrópskar fangelsisreglur. Jafnræðisregla. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 1539/1995)

Umboðsmaður tók til athugunar að eigin frumkvæði aðbúnað fanga í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg, meðal annars með hliðsjón af kvörtun tveggja fanga og skýrslu Evrópunefndar um varnir gegn pyntingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 1993. Fyrirspurnir umboðsmanns til Fangelsismálastofnunar ríkisins lutu að óviðunandi birtu í tveimur klefum, litlu loftstreymi inn um glugga á tilteknum klefum, skorti á aðstöðu til líkamsræktar, svo og reglum um stærð sjónvarpstækja og aðgangi fanga að síma.

Þeir tveir klear sem fjallað var um voru teknir úr notkun sem fangaklear í desember 1995. Þá voru þeir gluggar lagfærðir sem gerðar höfðu verið athugasemdir við vegna lítills loftstreymis. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til frekari athugasemda vegna þessa. Þá taldi umboðsmaður að komið hefði verið upp lágmarksaðstöðu til líkamspjálfunar í fangelsinu, sbr. 15. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, og 83. og 84. gr. evrópsku fangelsisreglnanna og taldi því ekki ástæðu til frekari athugasemda um þessa þætti.

Umboðsmaður taldi ekki nauðsynlegt að takmarka stærð sjónvarpstækja í klefum og beindi þeim tilmælum til fangelsismálastofnunar að reglur um stærð sjónvarpstækja í klefum fanga væru í samræmi við raunverulega framkvæmd í þessum efnum. Loks vísaði umboðsmaður til 19. gr. laga nr. 48/1988, um rétt fanga á símtöllum við aðila utan fangelsis, sbr. 27. gr. reglugerðar nr. 119/1990, sem og til fyrrnefndrar skýrslu, að einungis beri að takmarka tengsl fanga við umheiminn á grundvelli skilgreindra öryggissjónarmiða eða með tilliti til þess sem mögulegt er við ríkjandi aðstæður. Með vísan til þessa sjónarmiðs og jafnræðissjónarmiða beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fangelsismálastofnunar að hún beitti sér fyrir því að fangar hegningarhússins nytu sambærilegra kosta í símamálum og fangar í öðrum fangelsum landsins.

Loks tók umboðsmaður fram að Hegningarhúsið við Skólavörðustíg væri gömul bygging sem erfitt væri að laga að þeim kröfum sem gerðar væru til fangelsa. Taldi umboðsmaður að stefna ætti að því að hætta svo fljótt sem kostur væri að nota það sem fangelsi.

#### I.

Í tilefni af kvörtun tveggja fanga, er dvöldu í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg þeirra A og B, ákvað ég að taka að eigin frumkvæði til athugunar aðbúnað fanga í hegningarhúsinu, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Hinn 22. júní 1995 heimsótti ég hegningarhúsið af þessu tilefni. Í þeirri heimsókn komu fram nokkur atriði, sem sérstaklega vöktu athygli mína, bæði við skoðun á húsakynnum sem og í viðtölum við fanga.

#### II.

Í framhaldi af heimsókn minni í Hegningarhúsið við Skólavörðustíg sendi ég bréf til Fangelsismálastofnunar ríkisins, dags. 17. júlí 1995, þar sem ég óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að fangelsismálastofnun veitti mér upplýsingar og skýrði viðhorf sitt til eftirfarandi atriða:

fremur smærri tæki en stærri vegna aðstöðuleysis. Þá ber þess að geta að á fangagangi Hegningarhússins eru 2 sjónvarpstæki af stærri gerð.

Ad.5. Engar ákvarðanir hafa verið teknar um að setja upp kortasíma í Hegningarhúsinu eða rýmka almennt símatíma þar umfram það sem kveðið er á um í reglugerðum um þetta efni.“

Hinn 2. febrúar 1996 barst mér bréf forstöðumanns fangelsa á höfuðborgarsvæðinu. Kemur þar fram, að fangaklefar nr. 13 og 14 hafi verið teknir úr notkun sem fangaklefar og breytt í sjónvarpsherbergi fyrir fanga og aðstöðu til líkamsræktar. Af því tilefni ritaði ég Fangelsismálastofnun ríkisins bréf, þar sem þess var óskað, að veittar yrðu nánari upplýsingar um, hvernig aðstöðu til líkamsræktar væri nú háttáð í fangelsinu. Jafnframt óskaðist upplýst, hvort aðstaða í fangelsinu hefði breyst frekar að því er snertir þau atriði, sem fjallað er um í framangreindu bréfi mínu, frá því fangelsismálastofnun svaraði erindi mínu 5. september 1995.

Hinn 11. mars 1996 barst mér bréf fangelsismálastofnunar, þar sem fram kemur, að stofnunin telji, að aðstaða til líkamsræktar í Hegningarhúsinu hafi verið færð í viðunandi horf. Bréfi fangelsismálastofnunar fylgdi greinargerð forstöðumanns fangelsa á höfuðborgarsvæðinu, dags. 1. mars 1996. Þar segir meðal annars svo:

„Fangaplássum hefur fækkað úr 19 í 16. Klefar nr. 1, 13 og 14 voru teknir úr notkun sem fangaklefar þann 28. desember 1995. Klefarnir voru málaðir og snyrtir, rúm, skápar og annar búnaður fangaklefa var tekinn burt. Klefa númer eitt var síðan breytt í heimsóknarherbergi, þar sem fangar taka á móti heimsóknargestum sem þeir hafa heimild til að fá til sín lögum samkvæmt. Heimsóknarherbergið er útbúið sófa, hægindastól, borði og öðrum búnaði er slíku herbergi sæmir.

Klefa nr. 13 var breytt í setustofu sem fangar hafa afnot af meðan klefar eru opnir frá kl. 08:00 á morgnana til kl. 22:00 á kvöldin. Í setustofu var settur hornsófi og borð, ásamt sjónvarpi, sem fangar geta horft á, hafi þeir ekki sjónvarp á klefa.

Klefa nr. 14 var breytt í aðstöðu til líkamsræktar. Sett var upp fjölnota tæki til ýmiss konar styrktaræfinga, s.s. lyftinga, fótstigs- og magæfinga. Síðar er hugsanlegt að bæta við aðstöðuna, t.d. með æfingarimlum á vegg eða öðru sem rými leyfir. Fangar hafa daglega aðgang að líkamsræktartæki samkvæmt ákvörðun yfirmanns á vakt. Þess ber einnig að geta að hjúkrunarfræðingur fangelsa á höfuðborgarsvæðinu fékk það verkefni, í samráði við sjúkrahjálpara er starfar á líkamsræktarstöð, að gera tillögur um æfingar og léttu líkamsrækt sem fangar gætu sjálfir stundað, t.d. í útivist eða á fangagangi. Unnið er að úrvinnslu tillagna í því efni.

Hvað varðar loftstreymi inn um glugga í fangaklefum á ganginum, þá hefur það aukist. Göt á gluggaristum í opnanlegu fagi klefaglugga voru boruð út og stækkuð. Ennfremur var sett upp rafknúin vifta í glugga baðherbergis fanga á innra – gangi, sem bæði getur dregið inn ferskt útiloft og sogað loft út. Loftstreymi er þ.a.l. meira á gangi og í klefum.“

### III.

Í álitinu segir:

„Fyrirspurn nr. 1 í bréfi mínu frá 17. júlí 1995 varðar birtu í klefum 13 og 14. Í skýrslu Evrópunefndar um varnir gegn pyntingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT), um heimsókn til Íslands dagana 6.–12. júlí 1993, leggur nefndin til, að tekinn verði til athugunar möguleiki á því að taka þessa tvo klefa úr notkun til vistunar fanga. Í svörum ríkisstjórnar Íslands við framangreindri skýrslu, sem send voru nefndinni með bréfi, dags. 27. september 1994, kemur fram, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi

## IV.

Niðurstöður álitsins, frá 2. apríl 1996, voru svohljóðandi:

„Ég tek fram, að Hegningarhúsið við Skólavörðustíg er gömul bygging, sem erfitt er að laga að þeim kröfum, sem nú eru gerðar til fangelsa. Tel ég þess vegna að stefna eigi að því að hætta svo fljótt sem kostur er að nota það sem fangelsi. Í svari ríkisstjórnar Íslands við skýrslu Evrópunefndar um varnir gegn pyntingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 3. mars 1994 segir, að það verði gert, þegar nýtt fangelsi hafi verið byggt í Reykjavík.

Um þau atriði, sem fjallað er sérstaklega um í máli þessu, er niðurstaða mín sú, að ekki sé ástæða til athugasemda vegna fyrstu þriggja þátta fyrirspurnar minnar í bréfi frá 17. júlí 1995. Hins vegar tel ég rétt, að reglur um stærð sjónvarpstækja verði samræmdar raunverulegri framkvæmd í því efni og að fangar í fangelsinu hafi sama rétt varðandi notkun síma og fangar í öðrum fangelsum landsins. Beini ég þeim tilmælum til Fangelsismálastofnunar ríkisins, að stofnunin hlutist til um að gerðar verði viðeigandi breytingar í samræmi við framangreind sjónarmið. Af því tilefni sendi ég álit þetta einnig til dóms- og kirkjumálaráðherra og vænti þess, að mér verði látnar í té upplýsingar um framvindu málsins.“

## V.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af framangreindu álitinu mínu.

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 11. október 1996, barst mér 14. október sama ár. Þar segir meðal annars:

„Eftir móttöku bréfs yðar, herra umboðsmaður Alþingis, dags. 29. ágúst sl., þar sem grennslast var fyrir um hvernig mál hefðu þróast í fangelsum landsins, annars vegar um stöðlun sjónvarpstækja sem fangar mega hafa hjá sér í klefunum og hins vegar um aðgang að síma og heimildir til að nota síma, þ. á m. kortasíma.

Ráðuneytið hefur aflað upplýsinga frá fangelsismálastofnun ríkisins hér að lútandi og er yður hér með sent ljósrit af bréfi hennar, dags. 7. þ.m.

Eins og málið horfir nú við, hefur ráðuneytið engu við upplýsingar fangelsismálastofnunar ríkisins að bæta.“

Í umræddu svari fangelsismálastofnunar segir meðal annars:

„Varðandi sjónvarpstækin má greina frá því að unnið er að samræmingu reglna um leyfilegan búnað í klefum fanga. Er hugmyndin að tilgreina þar einnig heimila stærð sjónvarpstækja. Verða reglurnar hengdar upp ásamt húsreglum.

Ekki hefur enn verið ákveðið að setja upp kortasíma eða sambærilegt fyrirkomulag í Hegningarhúsinu. Rétt þykir að gera nokkra grein fyrir helstu ástæðum þess. Í Hegningarhúsið koma nánast allir dómþolar við upphaf afplánunar. Konur sem afplána refsivistardóma koma þó beint í Kópavogsfangelsið. Þannig þjónar Hegningarhúsið fyrst og fremst hlutverki móttökufangelsis. Þegar dómþolar hafa dvalið þar í nokkra daga er ákveðið hvar afplánun skuli fara fram. Fremur fá dæmi eru um að dómþolar dvelji vikum eða mánuðum saman í Hegningarhúsinu. Er það helst í einstaka tilvikum þar sem dómþolar fara sérstaklega fram á það.

Nauðsynlegt er að hafa eftirlit með notkun fanga á síma eins og öðrum þáttum refsivistarinnar. Sjaldan er vitað fyrirfram hvernig hegðun dómþola í refsivist muni

þeim kröfum sem gera yrði til undirbúnings fanga undir lausn úr fangelsi. Tók umboðsmaður fram að hann myndi áfram fylgjast með störfum stjórnvalda að þessu leyti.

Þá tók umboðsmaður fram að samstarf fangelsisyfirvalda við félagsmálastofnanir væru ekki sambærileg samstarfi þeirra við frjáls félagasamtök. Fram kom að fangar ættu kost á almennri þjónustu félagsmálayfirvalda, samkvæmt lögum nr. 40/1990, en ekki virtist um formlega samvinnu yfirvalda að ræða. Umboðsmaður tók fram að Evrópsku fangelsisreglurnar legðu áherslu á að fangar nytu aðstoðar við að koma sér fyrir í þjóðfélaginu. Aðstæður fanga væru taldar með þeim hætti að tryggja yrði með sérstökum ráðstöfunum að þeir leituðu aðstoðar og að hún kæmi þeim að gagni. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til yfirvalda fangelsis- og félagsmála að þau hygðu að því hvernig samskiptum þeirra yrði best háttáð til að koma föngum til aðstoðar við að ná fótfestu í samfélaginu.

## I.

Í framhaldi af athugun nokkurra kvartana, er mér höfðu borist frá föngum, sem afplána refsivist, ákvað ég taka að eigin frumkvæði til athugunar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, hvernig hagað væri aðstoð við fanga til að búa þá undir það að hverfa á ný út í þjóðfélagið að aflokinni refsivist.

## II.

Hinn 17. júlí 1995 sendi ég erindi til dóms- og kirkjumálaráðherra og Fangelsismálastofnunar ríkisins. Þar segir meðal annars:

„Í IV. hluta Evrópsku fangelsisreglnanna, greinum 87–89, eru ákvæði, er snerta undirbúning að lausn fanga úr refsivist. Þannig segir í 87. gr., að veita beri öllum föngum aðstoð við að snúa aftur til þjóðfélagsins, fjölskyldu sinnar og atvinnu, er fangavist lýkur, svo sem með aðlögun og námskeiðum í þessu skyni. Samkvæmt 88. gr. reglnanna ber að gera ráðstafanir til þess að tryggja, að fangar, sem eru lengi í afplánun, snúi aftur til þjóðfélagsins, stig af stigi. Beri einkum að stefna að þessu með sérstakri meðferð fanga fyrir lausn þeirra, sem skipulögð sé á sömu stofnun eða á annarri viðeigandi stofnun, eða með reynslulausn undir eftirliti, í tengslum við virka félagslega aðstoð. Þá kemur fram í 89. gr. reglnanna, að fangelsisyfirvöld eigi að hafa náðið samstarf við félagsmálastofnanir og aðrar stofnanir, sem aðstoða fyrrverandi fanga við að ná fótfestu í samfélaginu, einkum að því er snertir fjölskyldulíf og atvinnu, svo sem nánar kemur fram í grein 89.1 og 89.2.

Í lögum nr. 82/1988, um fangelsi og fangavist, er fjallað um þetta efni í 21. gr., en þar segir, að veita megi fanga leyfi til skammrar dvalar utan fangelsis, ef slíkt telst heppilegt sem þáttur í refsifullnustu eða til að búa hann undir að afplánun ljúki.“

Með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég þess, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið og fangelsismálastofnun veittu mér skýringar og upplýsingar um framkvæmd þessara mála hér á landi. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um, hvort um væri að ræða samstarf á milli yfirvalda fangelsismála annars vegar og félagsmála hins vegar, að því er snerti undirbúning fanga fyrir lausn úr refsivist hér á landi og aðstoð við þá, eftir að þeir hafa lokið refsivist.

Í svari fangelsismálastofnunar, sem barst mér með bréfi, dags. 31. ágúst 1995, segir meðal annars:

„Í upphafi er rétt að geta þess að lögum samkvæmt er á ýmsan hátt reynt að búa fanga undir að koma á ný út í þjóðfélagið. Hér skal m.a. nefna aðstoð og meðferð sál-

ættingjum þess aðstoð í persónulegum vandamálum, á meðan á frelsissviptingu stendur“. Einnig „að aðstoða hvern þann sem tekið hefur út refsingu og æskir [aðstoðar]“. Honum skal hjálpað yfir byrjunarörðugleika, þannig að hann vinni aftur traust samfélagsins, með því m.a. að útvega honum atvinnu, húsnæði og þá þjóðfélagsaðstöðu sem honum er nauðsynleg.“ Þá reka félagasamtökin áfangaheimili að Laugateigi 19 hér í borg og eiga þeir sem eru að ljúka refsivist greiðan aðgang að heimilinu vilji þeir sætta sig við þær reglur sem þar gilda, m.a. algjört bindindi. Fangelsismálastofnun styrkir Vernd með verulegum fjárhæðum á hverju ári til þess að hægt sé að uppfylla þessi markmið. Á árinu 1995 fá samtökin 4.200.000 kr.

Þá hefur fangelsismálastofnun frá því í ársbyrjun 1995 vistað afplánunarfanga síðustu vikur eða mánuði afplánunar á áðurgreindu áfangaheimili, þaðan sem þeir geta stundað viðurkennda atvinnu. Á árinu 1995 hefur alls 16 föngum verið heimilað að afplána hluta dóma með þessum hætti. Þetta er nýmæli í íslenskri refsifullnustu og hefur gefið góða raun. Markmiðið er að sjálfsgöðu að undirbúa fanga undir að afplánun ljúki og að gera þeim [kleift] að stunda eðlilega vinnu og létta af þeim og fjölskyldum þeirra þeirri röskun sem óhjákvæmilega hlýst af refsivistinni. Samskipti þessara einstaklinga og fjölskyldna þeirra raskast mun minna en í hefðbundinni refsivist.

Félagasamtökin Vernd hafa einnig nýverið tekið að sér að hluta til, eftirlit og umsjón með þeim sem hlotið hafa skilorðsbundna reynslulausn úr refsivist eða verið náðaðir skilorðsbundið. Það er álit fangelsismálastofnunar að félagasamtökin séu að mörgu leyti betur til þess verkefnis fallin en opinberar stofnanir og eru samskipti Verndar og félagsmálastofnana mikil og yfirleitt góð. Í þessu sambandi má geta þess að starfsmaður félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar situr í húsnefnd Verndar, sem fundar vikulega. Algengt er að Félagsmálastofnun greiði húsaleigu og fæði fyrstu vikurnar, fyrir menn sem losnað hafa úr afplánun. Starfsfólk Verndar hefur samband við fyrirtæki hér í borg sem oftlega eru tilbúin að veita þessum mönnum atvinnu. Í húsnefnd Verndar situr einnig deildarstjóri fangelsismálastofnunar.

Frá 1990 hefur fangelsismálastofnun heimilað samtals 82 föngum, þar af 18 á árinu 1995, að afplána síðustu 6 vikur refsivistar í áfengis- og vímuefnaðferð hjá SÁÁ. (sjá ársskýrslu fangelsismálastofnunar fyrir 1994.) Hér var um nýmæli að ræða á sínum tíma. Augljóst markmið slíkrar viðurkenndrar meðferðar er að undirbúa fangann undir að takast á við lífið eftir afplánunina.“

Um framkvæmd skammtímaleyfa, sbr. 21. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, segir svo í bréfi fangelsismálastofnunar:

„Í reynd eru leyfi þessi þannig að hafi fangi afplánað ½ hluta af samanlagðri refsivist, þó ekki skemur en eitt ár að frátöldu gæsluvarðhaldi, er honum heimilað 15 klst. leyfi án fylgdar. Slík leyfi eru svo veitt á þriggja mánaða fresti fyrsta árið, en á tveggja mánaða fresti þar eftir. Í 3. gr. reglugerðar nr. 440/1992, um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis eru þó sett ýmis takmörk fyrir slíkum leyfisveitingum, m.a. þau að leyfi skuli ekki veitt án fylgdar ef hætta sé á að fangi muni misnota það. Í sömu grein segir einnig að sýna skuli sérstaka gát við leyfisveitingar gagnvart þeim sem framið hafa alvarleg brot svo sem manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, meiriháttar fíkniefnabrot, ofbeldi eða hótun um ofbeldi, eða önnur afbrot sem eru sérlega gróf. Sama gildir ef fangi á mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstólum þar sem hann er grunaður um refsivert athæfi. Sérstök gát er einnig höfð gagnvart þeim sem strokið hafa úr refsivist, eða framið afbrot, sem ekki er smávægilegt, í núverandi refsivist. Á árinu 1994 var 29 föngum veitt samtals 74 skammtímaleyfi úr refsivist. (Sjá ársskýrslu fangelsismálastofnunar fyrir árið 1994). Áðurgreind reglu-

Að því er snertir Evrópskar fangelsisreglur, þá einkanlega greinar 87–89, hefur fangelsismálastofnun gert rækilega grein fyrir því í áður nefndu bréfi, dags. 31. ágúst 1995, hvernig reynt er að búa fanga undir að koma út í þjóðfélagið á ný.

Sér ráðuneytið ekki ástæðu til að bæta þar við, en vill áréttta að tilraunin með að leyfa völdum föngum að búa í áfangaheimili Verndar að Laugateigi 19 í Reykjavík og stunda þaðan vinnu síðustu vikur eða mánuði refsivistar, hefur gefist sérstaklega vel og er glögg dæmi um sérstaklega heppilegt úrræði til þess að undirbúa fanga undir að afplánun ljúki, þar sem þeir eru komnir í fasta vinnu og farnir að eiga meiri samskipti við fjölskyldu og vini eða kunningja, heldur en þeim er kleift í hefðbundinni refsivist. Um þessar mundir eru alls 9 fangar vistaðir þar.“

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf 23. febrúar 1996, þar sem ég óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að félagsmálaráðuneytið veitti mér upplýsingar og skýringar um framkvæmd þeirra mála, sem hér um ræðir. Sérstaklega var óskað upplýsinga um samstarf á milli yfirvalda fangelsismála og félagsmála, að því er snertir undirbúning fanga fyrir lausn úr refsivist og aðstoð við þá, eftir að þeir hafa lokið refsivist.

Með bréfi, dags. 9. maí 1996, ítrekaði ég framangreind tilmæli mín. Í svarbréfi ráðuneytisins, sem mér barst 13. maí 1996, kemur fram, að ráðuneytið hafi leitað upplýsinga hjá stærstu sveitarfélögunum, og byggist svar ráðuneytisins einkum á svarbréfum þeirra. Svar félagsmálaráðuneytisins er svohljóðandi:

„*Félagsþjónusta sveitarfélaga.*

Fangar eiga að aflokinni refsivist sama rétt til félagsþjónustu og aðrir íbúar sveitarfélaganna, sbr. lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Öllum sveitarfélögum landsins ber að veita þessa þjónustu. Í henni felst m.a.:

a) Réttur til fjárhagsaðstoðar í samræmi við samþykktar reglur sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð, sbr. 21. gr. laga nr. 40/1991. Þessar reglur kveða almennt á um skyldur sveitarfélaganna til að greiða einstaklingum og fjölskyldum ákveðna fjárhæð mánaðarlega til framfærslu, sem duga skal til lágmarksframfærslu.

b) Réttur til félagslegrar heimþjónustu sbr. VII. kafla s.l.

c) Aðstoð og úrlausn í húsnæðismálum til þeirra sem ekki eru færir um það sjálfir, sbr. XII. kafla s.l.

d) Aðstoð við áfengissjúka; m.a. skulu félagsmálanefndir hlutast til um að áfengissjúkir og þeir sem misnota áfengi og aðra vímuefni fá viðeigandi meðferð. Þá skal veita aðstandendum áfengissjúkra ráðgjöf og aðstoð eftir því sem við á, sbr. XIII. kafla s.l.

e) Sveitarfélögin skulu ennfremur leitast við að veita félagslega ráðgjöf; m.a. á sviði fjármála, húsnæðismála, uppeldismála og skilnaðarmála, sbr. V. kafla s.l.

Ekki verður séð að sveitarfélögin hafi sett sér sérstakar reglur eða á annan hátt undirbúið sérhæfða aðstoð við fanga og fjölskyldur þeirra. M.ö.o. þjónustan sem föngum og fjölskyldum þeirra stendur til boða er sú sama og öðrum íbúum sveitarfélags er veitt. Ef vel er að þeirri þjónustu staðið; einkum ef heildstæð félagsleg ráðgjöf, sbr. e-lið hér að framan, er veitt samhliða annarri þjónustu, má telja að föngum og fjölskyldum þeirra sé veitt viðunandi aðstoð til að takast á við lífið meðan á refsivist stendur og að henni lokinni.

Á hitt ber hins vegar að líta að þjónusta umfram grunnaðstoð vegna fjárhags- og húsnæðismála er víða af skornum skammti og bera svör sveitarfélaganna það með sér.

Alþingis, að upplýst verði hvort framhald hafi orðið á slíkum námskeiðum, er að ofan greinir. Jafnframt óskast upplýst hvort félagsráðgjafi starfar nú við fangelsismálastofnun.“

Í svarbréfi Fangelsismálastofnunar ríkisins, dags. 27. september 1996, kemur fram, að ekki hafi verið haldin fleiri hópnámskeið á vegum sálfræðinga fangelsismálastofnunar. Sálfræðingur, sem ráðinn hafi verið sérstaklega við fangelsið á Litla Hrauni, hafi valið að taka einstaklinga til meðferðar og búa þá þannig undir lausn úr fangelsi. Ekki hafi verið auglýst eftir öðrum sálfræðingi, eftir að hann hafi látið af störfum 15. september s.l. Hins vegar ættu sér stað samningaviðræður við Sjúkrahús Suðurlands á Selfossi um að sú stofnun tæki að sér alla heilbrigðis-, sálfræði- og jafnvel félagslega þjónustu við fangelsið Litla Hrauni. Yfirsálfræðingur fangelsismálastofnunar sinni nú föngum þar. Síðan segir í bréfi fangelsismálastofnunar:

„Nefnd sem fjallað hefur um heilbrigðismál fangelsiskerfisins er þessa dagana að ljúka störfum. Hana skipa landlæknir og fulltrúar frá fangelsismálastofnun ríkisins, dómsmálaráðuneyti og heilbrigðismálaráðuneyti. Nefndin hefur m.a. rætt þann möguleika að færa alla heilbrigðis- og sálfræðiþjónustu við fanga undir heilbrigðisráðuneytið. Nefnd þessi var skipuð að tillögu fangelsismálastjóra.

[Að] gefnu tilefni og eins og fram hefur komið í ársskýrslum fangelsismálastofnunar, er ýmislegt gert af hálfu stofnunarinnar til þess að undirbúa fanga fyrir losun. Á hverju ári eru t.d. haldin námskeið í fangelsinu á Litla Hrauni í meðferð þungavinnuvéla. Þá gefst föngum þar einnig kostur á því að taka 30 t. skipstjórnarréttindi. Að sjálfsgöðu er markmiðið með slíkum námskeiðum það að undirbúa fanga undir það að hverfa á ný út í þjóðfélagið að aflokinni refsivist.

Sérstakur íþrótta- og tómsundafulltrúi var ráðinn til starfa við fangelsið á Litla Hrauni á þessu ári og verið er að taka í notkun nýjan íþróttasal fyrir fanga.

Þá skal geta þess að frá árinu 1990 hefur fangelsismálastofnun heimilað um 120 föngum að ljúka síðustu 6 vikum afplánunar í meðferð hjá SÁÁ, þar af um 50 einstaklingum á síðustu tveimur árum. Úrræði þetta hefur reynst vel og er góð samvinna við SÁÁ á þessu sviði. Utanaðkomandi AA menn halda reglulega fundi í fangelsum og fagfólk er fengið til að halda fyrirlestra um vímuefnavandamál. Samkomulag er við Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar þess efnis að þeir fangar sem ljúka fullri áfengis- og vímuefna meðferð hjá SÁÁ njóti forgangs um aðstoð að afplánun lokinni.

Á árunum 1995 og 1996 hefur 75 föngum verið heimilað að ljúka síðustu mánuðum refsitímans á áfangaheimili félagasamtakanna Verndar að Laugateigi 19 og stunda þeir þaðan vinnu eða skóla gegn ákveðnum ströngum skilyrðum. Félagasamtökin sjá einnig að hluta til um skilorðseftirlit með þeim sem hlotið hafa skilorðsbundna reynslulausn, eða verið náðaðir. Þá heimsækir starfsmaður Verndar fangelsin reglulega og veitir föngum félagslega þjónustu. Notkun áður nefndra nýrra úrræða í fullnustu refsidóma hefur vakið talsverða athygli nágrannaþjóða okkar.

Fangelsismálastofnun hóf í vor sem leið viðræður við Rauða Kross Íslands um svokallaðar vanaheimsóknir til fanga. Valdir sjálfbóðaliðar á vegum Rauða Krossins munu heimsækja fanga, einkum þá sem lítið fá af heimsóknum og refsivistin reynist óvenju erfið. Markmiðið er m.a. það að fangar geti haldið nokkrum tengslum við hið frjálsa samfélag utan fangelsisins. Námskeið fyrir áðurgreinda sjálfbóðaliða verður haldið 26. og 27. október n.k.“

### III.

Í álitinu fjallaði ég fyrst um ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna, þá um skýringar fangelsisyfirvalda og framkvæmd þessara mála, í þriðja lagi um samvinnu yfirvalda við



getið er hér að framan, er þar vísað til annarra lögbundinna þátta, sem hafi áhrif á undirbúning fanga að þessu leyti. Fangar eigi kost á námi og vinnu í fangelsinu, sbr. 14. og 13. gr. laganna. Samkvæmt 17. og 18. gr. laganna sé föngum tryggður réttur til heimsóknna sinna nánustu og að eiga samskipti með bréfum og í síma. Þá er vísað til starfsþjálfunar og bættrar aðstöðu til íþróttu og tómstunda, sbr. 15. gr. laganna, og til reglugerðar nr. 11/1996, um skilyrði þess að vera ráðinn fangavörður og um menntun fangavarða, þar sem kveðið sé sérstaklega á um félagslega aðstoð við fanga, mannleg samskipti o.fl.

Samkvæmt Evrópsku fangelsisreglunum skal koma á starfsháttum og halda sérstök námskeið í því skyni að búa fanga undir lausn þeirra úr fangelsi. Þá er vikið að sérstakri meðferð þeirra, sem eru lengi í afplánun, í því skyni að tryggja að þeir snúi aftur til þjóðfélagsins stig af stigi. Í greinargerð með 89. gr. reglnanna kemur fram, að æskilegt sé að sérhæft starfsfólk komi að þessum undirbúningi, auk þess sem þjálfu ætti allt starfslið fangelsisins til að taka þátt í honum. Gera verður ráð fyrir, að ríkari kröfur séu nú gerðar til starfsmanna fangelsa að þessu leyti, sbr. reglugerð nr. 11/1996. Hvað snertir sérmenntað starfsfólk, er samkvæmt þeim upplýsingum, sem ég hef aflað, aðeins einn sálfræðingur í starfi hjá fangelsismálastofnun, sem ekki annar eftirspurn eftir slíkri þjónustu í fangelsum landsins. Í svarbréfi fangelsismálastofnunar við fyrirspurn minni frá 9. september 1996 kemur fram, að aðstoð við fanga hafi verið einstaklingsbundin og að ekki hafi verið haldin fleiri hópnámskeið á vegum sálfræðinga stofnunarinnar. Í skýrslu fangelsismálastofnunar fyrir árið 1994 og bréfi stofnunarinnar til mín frá 31. ágúst 1995 kemur hins vegar fram sú skoðun, að full ástæða sé til að bjóða í ríkara mæli upp á hópnámskeið fyrir fanga, sem vilji taka upp nýja lífshætti. Í skýrslu fangelsismálanefndar til dóms- og kirkjumálaráðherra, sem vikið hefur verið að hér að framan, er jafnframt lögð áhersla á eflingu félagslegrar þjónustu við fanga og stuðning við þá til undirbúnings endurkomu út í þjóðfélagið. Samkvæmt framansögðu eru markmið fangelsismálayfirvalda og leiðir að þeim markmiðum í samræmi við Evrópsku fangelsisreglunar um undirbúning að lausn úr fangelsi. Hins vegar verður ráðið af þeim upplýsingum, sem liggja fyrir í málinu, að reglunum og hugmyndum stofnunarinnar sé ekki að fullu fylgt eftir, einkum vegna skorts á sérhæfðu starfsfólki. Ég tel rétt að benda á, að ég hef áður fjallað um ónóga sálfræðiaðstoð við fanga, sbr. álit mitt, sem birt er í SUA 1995:102. Með vísan til framangreinds er það skoðun mín, að enn skorti á fullnægjandi undirbúning fanga undir það, að þeir geti snúið aftur til þjóðfélagsins, og að skortur sé á starfsfólki á vegum fangelsismálastofnunar til að sinna þessu verkefni.

Í bréfi Fangelsismálastofnunar ríkisins frá 27. september 1996 kemur fram, að fyrirhugaðar séu breytingar á skipulagi heilbrigðismála fangelsiskerfisins, sem felist í því að færa heilbrigðis- og sálfræðiþjónustu við fanga undir heilbrigðisráðuneytið. Það eru því til mæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að hugað verði að því, að við væntanlegar breytingar verði fullnægt þeim kröfum, sem gera verður til undirbúnings fanga undir lausn úr fangelsi. Mun ég því fylgjast áfram með starfi viðkomandi stjórnvalda að þessu leyti.

### 3.

Samkvæmt þeim upplýsingum og skýringum, sem komið hafa fram í málinu, hafa félagsamtökin Vernd frjálsan aðgang að fangelsum landsins. Þá gegna samtökin hlutverki í undirbúningi að lausn fanga úr fangelsi. Þannig hefur hluta fanga verið heimilað að ljúka síðustu mánuðum refsítímans á áfangaheimili samtakanna og stunda þaðan vinnu. Einnig sjá samtökin að hluta til um eftirlit með þeim, sem hlotið hafa skilorðsbundna reynslulausn eða verið náðaðir.

Þá hefur föngum verið heimilað að afplána síðustu 6 vikur refsivistar í áfengis- og vímuefna meðferð hjá SÁÁ, sem hefur það markmið m.a., að undirbúa fangann undir að

**5.3. Dagsleyfi fanga. Leyfi bundið skilyrðum.  
Skylda stjórnvalda til að úrskurða í kærumáli.  
(Mál nr. 1614/1995 og 1654/1996)**

Dagsleyfi fangans A var bundið þeim skilyrðum að hann ræddi ekki við fjölmiðla eða fulltrúa þeirra á meðan á leyfinu stæði. Þá var A gert að hringja í fangelsið á 3 klukkustunda fresti. Í tilefni af kæru A tók dóms- og kirkjumálaráðuneytið fram að heimilt væri að setja slík viðbótarskilyrði í dagsleyfi. Ávallt væri álitamál hversu langt mætti ganga, en þar sem leyfið hefði þegar verið tekið væri ekki tilefni til frekari umfjöllunar um þennan þátt í kæru A.

Umboðsmaður tók fram að leyfi til dvalar utan fangelsis sætti ákveðnum skilyrðum sem tiltekin væru í 10. gr. reglugerðar nr. 440/1992, um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis, auk þess sem heimilt væri að setja skilyrði samkvæmt 11. gr., svo sem að fangi sætti töku öndunar-, þvag- og blóðsýna, að fangi gengist undir líkamsleit við endurkomu í fangelsi og að banna mætti fanga að koma á ákveðna staði eða hafa samband við ákveðna menn í leyfinu. Umboðsmaður tók fram að ekki virtist gert ráð fyrir að leyfi væru bundin öðrum skilyrðum. Hins vegar væri gert ráð fyrir að settar væru reglur um leyfið „að öðru leyti“, m.a. skv. 21. gr. reglugerðarinnar.

Með vísan til þess að skilyrði dagsleyfa væru föngum jafnan ekki ljós fyrr en skömmu áður en þau eru veitt og því óhægt um vik að kæra þau og fá úrlausn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins fyrir töku leyfisins, taldi umboðsmaður að ráðuneytinu bæri að fjalla um slíkar kærur jafnvel þótt leyfið hefði þá verið tekið.

**5.4. Samfélagsþjónusta. Forsenda samfélagsþjónustu.  
Vararefsing. Tilgangur laga.  
(Mál nr. 1578/1995)**

A kvartaði yfir synjun samfélagsþjónustunefndar á beiðni hans um að mega afplána vararefsingu fésektar með ólaunaðri samfélagsþjónustu.

Umboðsmaður benti á, að í lögskýringargögnum kæmi skýrlega fram, að gert hefði verið ráð fyrir að samfélagsþjónusta kæmi einungis til greina þar sem ella yrði dæmd óskilorðsbundin refsivist. Taldi umboðsmaður afgreiðslu samfélagsþjónustunefndar í málinu því í samræmi við tilgang laga nr. 55/1994, um samfélagsþjónustu.

**I.**

A kvartaði yfir því að samfélagsþjónustunefnd hefði synjað umsókn hans um að mega afplána vararefsingu, þ.e. 20 daga varðhald með ólaunaðri samfélagsþjónustu samkvæmt lögum nr. 55/1994, um samfélagsþjónustu. Jafnframt kvartaði hann yfir því, að hafa verið færður til afplánunar vararefsingar í lögreglustöðina í Reykjavík, án þess að hafa fengið tilkynningu um að slík afplánun stæði til, og yfir því, að hafa ekki fengið viðtal við starfsfólk fullnustudeildar lögreglunnar í Reykjavík til þess að ræða greiðslufyrirkomulag sektargreiðslu.

Í tilefni bréfs míns, dags. 13. október 1995, bárust mér gögn málsins frá lögreglustjóranum í Reykjavík, ásamt upplýsingum um vinnureglur fullnustudeildar um tilkynningar um afplánun og greiðslur sekta með afborgunum. Í bréfi mínu til A, dags. 4. júní 1996, tjáði ég honum þá skoðun mína, að af gögnum málsins yrði ráðið, að framkvæmd afplánunar vararefsingar í máli hans hefði verið í fullu samræmi við vinnureglur fullnustudeildar. Jafnframt að ég teldi vinnureglurnar ekki gefa tilefni til athugasemda af minni hálfu og því væri ekki ástæða til frekari afskipta minna vegna þessarar þáttar kvörtunar A.

## 6.0. Fatlaðir.

### 6.1. Málefni fatlaðra. Málsmeðferð svæðisráðs fatlaðra. Rannsóknarregla. Andmælaréttur. Eftirlitsskylda stjórnvalda. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 1395/1995)

A og B, forstöðukona og deildarstjóri á sambýli fatlaðra, kvörtuðu yfir málsmeðferð og úrlausn svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra. Málavextir voru þeir, að S, móðir J, sem bjó á sambýlinu, bar fram kæru vegna réttindabrots á hendur J. Svæðisráð Reykjavíkur afgreiddi erindið sem kvörtun og í ályktun þess kom meðal annars fram að sambýlið hefði ekki hentað J nógu vel. Er svæðisráð afgreiddi málið hafði J flutt af sambýlinu og var í ályktuninni lögð áhersla á að svæðisskrifstofa sinnti þörfum J á nýju heimili. Þá fól svæðisráð trúnaðarmanni fatlaðra í Reykjavík að fylgjast sérstaklega með hag íbúa sambýlisins. A og B kvörtuðu yfir því að málið hefði ekki verið nægilega rannsakað, B hefði ekki verið tilkynnt um kærana og ekki gefið tækifæri á að koma að andmælum og misbrestur hefði orðið á að A væri kynnt málið. Þá væri niðurstaða ráðsins órókstudd og álitshnekkir fyrir A og B og sambýlið að það skyldi sæta sérstöku eftirliti.

Umboðsmaður tók fram að ráðherrar færu ávallt með yfirstjórn stjórnssýslu, nema hún væri að lögum undanskilin. Gæti ráðherra því ekki undanskilið stjórnvöld slíkra yfirstjórn og stjórnskipulegri ábyrgð með reglugerð eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum. Þótt svæðisráð væri sjálfstætt fjölskipað ráð, samkvæmt 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 142/1993, um svæðisráð málefna fatlaðra, og hlutverk þess og skipan slík að ekki væri óeðlilegt að svæðisráð hefði sérstaka stöðu, varð slík staða hvorki ráðin af ákvæðum laga nr. 59/1992 né lögskýringargögnum. Taldi umboðsmaður að svæðisráð málefna fatlaðra væri lægra sett stjórnvald gagnvart félagsmálaráðuneytinu og sætti eftirliti þess. Þótt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, ætti við, þ.e. að ekki verði kvartað til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð í máli, ákvað umboðsmaður, með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 að fjalla að eigin frumkvæði um málið, þar sem hér reyndi á álitaeftni sem almenna þýðingu hefðu fyrir störf og málsmeðferð svæðisráða málefna fatlaðra.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, og þær breytingar sem gerðar höfðu verið á ákvæðum um framkvæmd þjónustu við fatlaða og ákvæðum um eftirlit og réttindagæslu. Rakti umboðsmaður ákvæði um hlutverk svæðisráðs við réttindagæslu og hlutverk sérstakra trúnaðarmanna fatlaðra. Umboðsmaður tók fram að hvorki í lögum nr. 59/1992, né í reglugerð nr. 142/1993, væri fjallað um þær málsmeðferðarreglur sem svæðisráði bæri að fylgja við meðferð mála. Það réðist af hlutverki ráðsins og því valdi sem því væri fengið í lögum hvaða málsmeðferðarreglum því væri skylt að fylgja. Umboðsmaður taldi að ekki væri um stjórnvaldsákvörðun að ræða í málum sem þessum og ættu ákvæði stjórnssýslulaga nr. 37/1993 ekki við um málsmeðferð svæðisráðs. Hins vegar taldi umboðsmaður að við meðferð slíkra mála bæri svæðisráði að fylgja meginreglu þeirri sem liggur til grundvallar 10. gr. stjórnssýslulaga, þ.e. rannsóknarreglu. Þá taldi umboðsmaður að þegar rannsókn á því, hvort réttur hefði verið brotinn á fötludum manni beindist að því hvort starfsmaður hefði sinnt starfsskyldum sínum, bæri að gefa starfsmanninum sérstakt færi á að tjá sig um málið, enda væri mál ella ekki rannsakað með fullnægjandi hætti.

Með tilliti til þess að J hafði flutt af sambýlinu er svæðisráð ályktaði um málið og

maður fatlaðra. Telji svæðisráð þjónustu eða aðbúnaði við fatlaðan mann vera ábóta vant gerir ráðið athugasemd með tilmælum um leiðréttingu. Svæðisráð fer ekki með framkvæmdarvald, ráðið tekur ekki ákvörðun um rétt og skyldur manna.

Svæðisráð Reykjavíkur tók mál það, sem hér er kvartað út af til athugunar og umfjöllunar, sendi það trúnaðarmanni fatlaðra og ályktaði um málið þann 28. febrúar 1995.

Það er því á misskilningi byggt, sem fram kemur í kvörtun til Umboðsmanns Alþingis, að svæðisráð hafi tekið *ákvörðun* í málinu þann 28. febrúar 1995. Þar var um *ályktun*, en ekki ákvörðun, að ræða eins og áður kom fram. Ályktun svæðisráðs var með bréfi þess, dags. 1. mars 1995 send svæðisskrifstofu málefna fatlaðra í Reykjavík.

Með hliðsjón af framangreindu telur ráðuneytið að afskipti svæðisráðs málefna fatlaðra í Reykjavík af því máli, sem hér er til umfjöllunar, feli ekki í sér stjórnvalds-ákvörðun.

[. . .]

Þegar svæðisráð tekur mál til umfjöllunar í krafti eftirlits og/eða réttindagæslu skal málið sent til úrlausnar hlutaðeigandi stjórnvalds. Það fer því eftir því um hvaða málaflokk er að ræða hvert er hlutaðeigandi stjórnvald í skilningi 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 142/1993. Snúist málefnið um þjónustu eða aðbúnað við fatlaða skv. lögum um málefni fatlaðra, er hlutaðeigandi stjórnvald viðkomandi svæðisskrifstofa málefna fatlaðra og félagsmálaráðuneyti. Sé hins vegar um að ræða þjónustu skv. almennum lögum, t.d. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, lögum um heilbrigðisþjónustu eða lögum um grunnskóla, svo dæmi séu tekin, er stjórnvald sá aðili sem tekur ákvörðun í málinu innan viðkomandi málaflokks.

[. . .]

Hlutaðeigandi stjórnvald, varðandi sambýlið að [X], Reykjavík, eru svæðisskrifstofa málefna fatlaðra í Reykjavík og félagsmálaráðuneyti.“

Svar svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra við erindi mínu frá 5. apríl 1995 barst mér með bréfi, dags. 10. maí 1995. Segir þar meðal annars:

„Kvartað er yfir ákvörðun svæðisráðs frá 28. febrúar 1995. Svæðisráð tók enga ákvörðun í þessu máli og þegar af þeirri ástæðu telur svæðisráð að kvörtunin eigi sér ekki stoð, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Ályktun svæðisráðsins frá 28.2.1995 er einungis álit þess á málinu og ráðið kemur henni á framfæri við viðkomandi aðila. Svæðisráðið leit svo á að bréf [S] dags. 9. ágúst 1994 væri kvörtun en ekki kæra og vann að málinu í samræmi við það.

Viðhorf svæðisráðsins til málsins að öðru leyti koma fram í ályktun þess frá 28. febrúar 1995 og er vísað til hennar og fylgir hún hér með. Svæðisráðinu er ljóst að ágreiningur verður milli aðila og atburðarás verður á þann veg að trúnaðarbrestur verður og [J] telur sig ekki eiga annarra kosta vól en flytja af heimili sínu.“

Hinn 7. júlí 1995 bárust mér athugasemdir A og B við ofangreind bréf félagsmálaráðuneytisins og svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra.

#### IV.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, verður almennt ekki *kvartað* til umboðsmanns Alþingis, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli.

„Í því skyni að treysta réttindi fatlaðra einstaklinga á heimilum fatlaðra skv. 3.–6. tölul. 10. gr. á sviði einkalífs og meðferðar fjármuna þeirra skulu svæðisráð skipa sérstakan trúnaðarmann fatlaðra á hverju svæði.

Trúnaðarmaður fylgist með högum hinna fötluðu og skulu forstöðumenn viðkomandi heimila veita honum nauðsynlegar upplýsingar þar að lútandi. Sé um að ræða skráðar upplýsingar um persónuleg atriði eða upplýsingar um einkafjármuni hins fatlaða skal leitað eftir samþykki hans.

Telji hinn fatlaði að réttur hans sé fyrir borð borinn getur hann tilkynnt það trúnaðarmanni sem veitir honum nauðsynlegan stuðning og kannar málið tafarlaust. Að lokinni könnun metur trúnaðarmaður hvort málið skuli lagt fyrir svæðisráð. Sama gildir telji trúnaðarmaður að réttur hins fatlaða sé ekki virtur.

Telji aðstandendur fatlaðra, hagsmunasamtök fatlaðra eða aðrir sem láta sig hag fatlaðra varða að réttur fatlaðra á heimili fatlaðra skv. 3.–6. tölul. 10. gr. sé ekki virtur skal tilkynna það trúnaðarmanni sem kannar málið tafarlaust. Að lokinni könnun metur trúnaðarmaður hvort málið skuli lagt fyrir svæðisráð.

Svæðisráð sér um að mál samkvæmt þessari grein fái þá meðferð sem við á hverju sinni, lögum samkvæmt. Trúnaðarmaður veitir hinum fatlaða stuðning við meðferð málsins sé þess óskað.“

Í athugasemd við 37. gr. í frumvarpi til laga nr. 58/1992 segir meðal annars:

„Hér er lagt til það nýmæli að kveða sérstaklega á um réttindagæslu fatlaðra í lögum. Í greininni er fjallað um réttindagæslu almenns eðlis. Þar er í raun ekki nýjung á ferðinni heldur er verið að lögfesta þann skilning sem ríkt hefur á gildandi lögum um málefni fatlaðra, þann að svæðisstjórnir (svæðisráð samkvæmt frumvarpinu) skuli gæta þess að fatlaðir fái þá þjónustu sem þeir eiga rétt á. Rétt þykir að lögfesta þetta mikilvæga atriði, annars vegar til að taka af öll tvímæli um hverjum beri þetta verkefni og hins vegar til þess að leggja áherslu á það vægi sem verkefni þetta á að hafa hjá svæðisráði, sbr. einnig 4. tölul. 6. gr. frumvarpsins.“ (Alþt. 1991, A-deild, bls. 2468.)

Þá segir svo í athugasemdum við frumvarpið um réttindagæslu svæðisráðs:

„Með réttindagæslu er átt við að fylgst sé með því að fatlaðir njóti lagalegs réttar síns, að ljóst sé hvernig með skuli fara leiki grunur á að brotinn sé réttur á hinum fatlaða og að hann fái notið aðstoðar til að leita réttar síns.“ (Alþt. 1991, A-deild, bls. 2449.)

Í 7. gr. reglugerðar nr. 142/1993 er fjallað um sérstaka réttindagæslu svæðisráðs og trúnaðarmann fatlaðra, sbr. 3.–4. mgr. 37. gr. laga nr. 59/1992. 6. gr. reglugerðarinnar lýtur að almennri réttindagæslu og segir þar í 1.–2. mgr.:

„Svæðisráð annast almenna réttindagæslu, sbr. 36. gr. laga um málefni fatlaðra. Með almennri réttindagæslu er átt við eftirlit með því að fatlaðir fái þá þjónustu sem þeir eiga rétt á bæði almenna þjónustu, svo og sértæka þjónustu sem ætluð er fötluðum eingöngu.

Svæðisráð skal fjalla um kvartanir og athugasemdir sem berast því skriflega. Telji svæðisráð að umkvörtun eigi við rök að styðjast skal það beina þeim tilmælum til viðkomandi aðila að leita leiðréttingar. Beri sú málaleitan ekki árangur skal málið sent til úrlausnar hlutaðeigandi stjórnvalds.“

störfum sínum að fylgja þeirri meginreglu, sem liggur til grundvallar 10. gr. stjórnsýslulaga, þ.e. rannsóknarreglunni.

Ljóst er, að í sumum málum er rannsókn og úrlausn á því, hvort réttur hafi verið brotinn á fötluðum manni, óhjákvæmilega samofin þeirri spurningu, hvort starfsmaður hafi sinnt starfsskyldum sínum. Þegar svo stendur á, tel ég, að veita beri starfsmanni, sem sakaður er um að hafa brotið rétt á fötluðum einstaklingi með athöfnum sínum eða at-hafnaleysi, sérstakt færi á að tjá sig um málið, áður en svæðisráð lýkur athugunum sínum og meðferð málsins, enda er almennt ekki hægt að fullyrða að mál hafi verið rannsakað nægilega, fyrr en starfsmanni hefur verið gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum um málsatvik, þegar svo stendur á.

Í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér er til umfjöllunar, er ekki ástæða til að víkja að öðrum óskráðum meginreglum, sem gilda kunna við meðferð mála skv. 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 142/1993, um svæðisráð málefna fatlaðra.

## VII.

Um einstök atriði í kvörtun A og B segir svo í álitinu:

„I. Niðurstæða ályktunar svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra.

A og B kvarta í fyrsta lagi yfir því, að með niðurstöðu sinni hafi svæðisráðið vegið ómaklega að starfsheidri þeirra.

S, móðir J, auðkenndi erindi sitt til svæðisráðs sem „kæru“. Þá kom fram í erindinu að „kæran“ væri á hendur forstöðukonu og deildarstjóra umrædds sambýlis, þ.e. A og B.

Í skýringum svæðisráðs kemur fram, að hinn 30. september 1994 hafi formaður svæðisráðs rætt við S og tjáð henni, að um málið yrði eingöngu fjallað sem „kvörtun“ á grundvelli XV. kafla laga nr. 59/1992 og 6. gr. reglugerðar nr. 142/1993. Í gögnum málsins kemur ekki fram, hvort A og B var einnig leiðbeint um þetta atriði.

Þegar svæðisráðið lauk athugunum sínum á málinu með ályktun sinni frá 28. febrúar 1995, hafði það gerst, að J var flutt út af sambýlinu að X og fyrir lá að henni hefði boðist búseta í íbúð, þar sem meiri áhersla yrði lögð á að sinna sérþörfum hennar. Fram kemur í bréfi A og B, svo og bréfi svæðisráðs, að fyrir hefði legið, að sambýli hefði ekki verið heppilegt búsetuform fyrir J, meðal annars með tilliti til fötlunar hennar og þarfa, en hún er daufblind og auk þess mikið hreyfihömluð. Þar sem framtíðarlausn var því í sjónmáli, sem hentaði betur þörfum J, og ljóst var, að hún flyttist ekki á ný í sambýlið að X, var af þessum sökum ekki þörf á því að leyst yrði úr kvörtunarefnum þeim, sem S hafði borið fram og snertu beint störf A og B, með tilliti til starfssviðs og hlutverks svæðisráðs.

Með tilliti til skýringa svæðisráðs, skil ég ályktun ráðsins frá 28. febrúar 1995 svo, að það hafi ekki tekið formlega afstöðu til þeirra kvörtunarefna, sem sett voru fram af S með bréfi, dags. 9. ágúst 1994, og snertu beint störf A og B, með tilliti til þess hvernig málið hafði þá þróast. Samkvæmt framansögðu tel ég ekki tilefni til athugasemda við þessa afstöðu svæðisráðsins, en tel að réttara hefði verið að hún hefði komið skýrar fram í ályktun svæðisráðsins.

Að framansögðu athuguðu og með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, tel ég ekki tilefni til að fjalla nánar um efni ályktunar svæðisráðs, sem rakin er í II. kafla hér að framan, fyrir utan eitt atriði.

Í ályktun svæðisráðs kemur fram, að „svæðisráð [feli] trúnaðarmanni fatlaðra í Reykjavík að fylgjast sérstaklega með hag íbúa sambýlisins að [X].“ Ég skil kvörtun A og B svo, að þær hafi talið, að með þessu hefði svæðisráð ákveðið að grípa til sérstakra aðgerða í tilefni af kvörtun S yfir ætluðum brotum þeirra á J. Í skýringum svæðisráðs kemur aftur á móti fram, að þessi setning hafi verið misskilin. Af hálfu svæðisráðs er því haldið

142/1993, svo ekki valdi vafa, hvernig standa beri að rannsókn og meðferð þeirra mála um réttindagæslu fatlaðra, sem ekki næst að leysa með sátt.“

Af þessu tilefni er athygli félagsmálaráðherra vakin á málinu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

### IX.

Niðurstöðu álitis míns, dags. 15. febrúar 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Niðurstaða.

Það eru helstu niðurstöður mínar í máli þessu, að með tilliti til skýringa svæðisráðs Reykjavíkur í málefnum fatlaðra verði að telja, að með ályktun sinni frá 28. febrúar 1995 hafi ráðið ekki tekið formlega afstöðu til þeirra kvörtunarefna, sem sett voru fram af S með bréfi, dags. 9. ágúst 1994, og snertu beint störf A og B. Ég tel aftur á móti, að ályktun svæðisráðs hafi ekki verið orðuð með nægilega skýrum hætti og gat hún því misskilist.

Til þess að stuðla að því, að svæðisráð sé betur fært um að standa vörð um hagsmuni fatlaðra, tel ég æskilegt, að tekið verði til athugunar, hvort ekki sé rétt að setja skýr ákvæði um málsmeðferð svæðisráðs í reglugerð nr. 142/1993, svo ekki valdi vafa, hvernig standa beri að rannsókn og meðferð þeirra mála um réttindagæslu fatlaðra, sem ekki næst að leysa með sátt.

Af þessu tilefni er athygli félagsmálaráðherra vakin á málinu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

### X.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum félagsmálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu álitinu mínu. Félagsmálaráðuneytið svaraði fyrirspurn minni með bréfi, dags. 23. september 1996. Þar kom fram, að þar sem endurskoðun á lögum um málefni fatlaðra stæði yfir og gert væri ráð fyrir verulegum breytingum á ýmsum ákvæðum laganna, þar með talið ákvæðum um svæðisráð og hlutverk þeirra, teldi ráðuneytið ekki ástæðu til breytinga á reglugerð nr. 142/1993, um svæðisráð, fyrr en nefnd sú, sem endurskoðaði fyrrgreind lög hefði lokið störfum.

Fyrrgreint frumvarp var samþykkt sem lög nr. 161/1996, um breytingu á lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992. Er þar ekki tekið á ákvæðum um málsmeðferð svæðisráðs.

Með bréfi, dags. 9. maí 1997, óskaði ég á ný eftir upplýsingum félagsmálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Svar félagsmálaráðuneytisins er dagsett 10. júní 1997. Þar segir meðal annars:

„Í bréfi ráðuneytisins dags. 23. september 1996 kom fram að endurskoðun á lögum um málefni fatlaðra stæði yfir.

Niðurstaða af þeirri endurskoðun varð að lokum samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða að flytja málaflokk fatlaðra frá ríkinu yfir til sveitarfélaga og komi yfirfærslan til framkvæmda þ. 1. janúar 1999. Að öðru leyti varð endurskoðunarnefndin sammála um að gera ekki breytingar við einstakar greinar laganna nema þar sem slíkt væri nauðsynlegt vegna annarra lagasetninga (sbr. lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins).

Á vegum ráðuneytisins er nú unnið að undirbúningi vegna flutnings á málaflokki fatlaðra til sveitarfélaga og í því skyni munu verkefnastjórnir taka til starfa innan tíðar.

Þar sem gert er ráð fyrir að nógildandi lög um málefni fatlaðra verði afnumin og ekki í gildi nema til ársloka 1998 telur ráðuneytið ekki brýna ástæðu til að gera breytingar nú á reglugerð um svæðisráð.

## 7.0. Foreldrar og börn.

### 7.1. Fóstursamningur. Rannsóknarregla. Meðalhófsregla. Umgengnisréttur. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 1262/1994)

A og B kvörtuðu yfir aðdraganda og gerð fóstursamnings um dóttur þeirra C, sem komið var í fóstur til langframa til M, systur A, og manns hennar á grundvelli yfirlýsingar A og B. Þá kvörtuðu A og B yfir síðari úrlausnum barnaverndaryfirvalda vegna kröfu þeirra um endurskoðun fósturráðstöfunarinnar og um umgengni þeirra við C.

A og B byggðu á því að þau hefðu verið þvinguð til að undirrita fósturráðstöfun þessa, án þess að rannsókn hefði verið gerð á hæfi þeirra til að annast uppeldi barnsins og án þess að upplýsinga hefði verið leitað frá læknum A um heilsufar hennar og hæfi til barnauppeldis, en A var talin þjást af geðhvarfasýki. Umboðsmaður tók fram að er ákvörðun var tekin um fóstur barnsins hefðu gilt lög nr. 53/1966, um vernd barna og ungmenna, en ákvæði laganna hefðu verið fábrotin um meðferð slíkra mála. Umboðsmaður tók fram að velferð barna og ungmenna væri höfuðmarkmið barnaverndarlaga. Jafnframt væri sú meginhugsun að baki lögnum, að foreldrar beri ábyrgð á börnum sínum og beri að veita þeim viðunandi uppeldisskilyrði. Ákvæði Stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu kvæðu á um friðhelgi heimilisins og kæmu í veg fyrir íhlutan í málefni fjölskyldunnar nema brýna nauðsyn bæri til. Yrði að skýra ákvæði barnaverndarlaga í samræmi við þau sjónarmið og líta svo á, að fósturráðstöfun væri aðeins heimil ef önnur vægari úrræði næðu ekki markmiði laganna, sbr. nú meðalhófsreglu 2. mgr. 25. gr. barnaverndarlaga, nr. 58/1992. Taldi umboðsmaður ekki alveg ljóst hvort vægari úrræði samkvæmt barnaverndarlögum hefðu verið fullreynð í máli A og B.

Umboðsmaður tók fram í álitinu að sú röksemd barnaverndarnefndar að ekki væri ástæða til að ætla annað en að A væri haldin alvarlegum geðsjúkdómi væri ófullnægjandi röksemd fyrir svo afdrifaríkri ákvörðun. Taldi umboðsmaður þetta annmarka á undirbúningi málsins, sem og það, að ekki var gerð sérstök könnun á högum B og hæfi hans til að annast barnið. Niðurstaða umboðsmanns var að skort hefði á að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hefði uppfyllt rannsóknarskyldu sína áður en fóstur C var ákveðið. Þá tók umboðsmaður fram að samþykki foreldra leysti barnaverndaryfirvöld ekki undan þeirri skyldu að rannsaka hvaða úrræði kæmu barni best og að gæta þess að beita vægustu mögulegu úrræðum. Þrátt fyrir vísbendingar í þá átt að A og B hefðu staðið frammi fyrir vali um það að samþykkja fóstur C hjá M og K eða að barninu yrði komið til vandalausra taldi umboðsmaður ekki liggja ljóst fyrir að þau hefðu verið beitt þrýstingi til að samþykkja ráðstöfunina. Þá taldi umboðsmaður ekki sýnt að skort hefði á leiðbeiningar af hálfu barnaverndaryfirvalda um eðli og áhrif fóstursins og taldi því ekki ástæðu til frekari athugasemda við þann þátt í kvörtun A og B.

Í öðru lagi kvörtuðu A og B yfir úrlausnum barnaverndaryfirvalda á kröfu þeirra um endurskoðun fósturráðstöfunarinnar. Umboðsmaður taldi, að umfjöllun um endurskoðun umræddrar fósturráðstöfunar færi fram á grundvelli 35. gr. barnaverndarlaga, um riftun fóstursamnings, og 50. gr. barnaverndarlaga, um endurskoðun vegna breyttra aðstæðna. Taldi umboðsmaður að nokkuð skorti á rökstuðning fyrir úrskurði barnaverndarnefndar Reykjavíkur, sem og barnaverndarráðs, með tilliti til framangreindra heimilda. Niðurstaða úrskurðanna var þó öðru fremur byggð á því mati að það myndi valda C verulegri röskun ef gerðar yrðu breytingar á högum hennar. Taldi



og barnaverndaryfirvalda verið þvinguð til að samþykkja fósturráðstöfunina, auk þess sem ekki hafi farið fram fullnægjandi rannsókn á högum þeirra og heilsu A.

Aðdragandi ákvörðunar um að barnið færi í fóstur er rakinn í greinargerð, dags. 14. júní 1991, sem lögð var fyrir fund barnaverndarnefndar Reykjavíkur þann 19. júní s.á. Þar segir, að læknar og hjúkrunarfólk á Landspítalanum hafi talið ýmislegt benda til að barnið byggi við ótraustar aðstæður og óskað eftir athugun barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Hafi þeim A og B síðan verið „gerð grein fyrir þeirri niðurstöðu starfsmanna spítalans og barnaverndarnefndar, að bæta yrði aðstæður telpunnar og ástæða væri til að athuga þann möguleika að hún færi á fósturheimili“. Síðan segir í greinargerðinni:

„Niðurstaðan varð sú að [B] og [A] kváðust samþykkja að telpan dveldi á heimili [K] og [M] á meðan unnið yrði að varanlegri lausn.

Síðar sama dag ræddi [A] um það við [K] systur sína að hún tæki [C] að sér. [A] og [B], [K] og [M] hittust síðan öll fjögur á sunnudeginum og ræddu um framtíð [C]. [B] talaði um að þetta tæki hann sárt að telpan færi í fóstur en hann yrði að sætta sig við þetta. [A] tjáði sig ekki mikið en hún táraðist þegar þau ræddu um þetta.

[B] og [A] komu í boðað viðtal við starfsmenn þann 17. apríl. Kváðust þau í viðtalinu hafa hugleitt stöðu málsins og töldu þau að úr því sem komið væri myndi það tryggja best öryggi telpunnar að hún færi í varanlegt fóstur. Jafnframt sögðust þau telja það best út frá hagsmunum telpunnar að hún færi í fóstur til [K] systur [A] og manns hennar.“

Sjónarmið B og A varðandi aðdraganda umræddrar ráðstöfunar koma fram í bréfi þeirra til barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 1. júlí 1993, þar sem þau gera kröfu um endurskoðun hennar. Þar segir, að þeim hafi verið talin trú um, „að málið væri vonlaust og ekkert annað hægt að gera en undirrita fóstursamninginn“. Þá segir ennfremur:

„Í kjölfar ofangreindra atburða vorum við nánast þvinguð til þess að láta dóttur okkar [C] af hendi og undirrita fóstursamninginn 17. maí 1991. [A] hafði lítinn viðnámsþrótt af eðlilegum ástæðum og áhyggjur [B] af heilsufari konu sinnar ásamt óbærilegum þrýstingi frá fjölskyldu [A] og félagsráðgjöfunum réðu baggamuninn. Við slíkar aðstæður er í hæsta máta óeðlilegt að undirrita skjal sem hefur áhrif á framtíðarhagsmuni fjölskyldunnar. Engin rannsókn fór fram á því að við værum óhæfir foreldrar og voru hagir [B] aldrei kannaðir sérstaklega.“

Í skýringum barnaverndarnefndar Reykjavíkur í málinu kemur fram, að þau A og B nutu ekki aðstoðar lögmanns, áður en þau tóku ákvörðun um umrædda fósturráðstöfun. Ennfremur, að hvorki hafi verið aflað sérstakra upplýsinga geðlækna A um heilsufar hennar né gerð sérstök könnun á högum hjónanna og hæfi þeirra til að annast uppeldi barnsins.

Pegar tekin var ákvörðun um fóstur barnsins, giltu lög nr. 53/1966, um vernd barna og ungmenna. Meðferð þessa þáttar málsins laut því þeim lögum. Ákvæði laga nr. 53/1966 eru fábrotin hvað fósturráðstafanir og meðferð slíkra mála varðar. Við ráðstafanir samkvæmt lögnum bar barnaverndarnefnd að fylgja ákveðnum reglum við meðferð mála, sbr. einkum IV. kafla laganna. Samkvæmt 16. gr. skyldi við úrlausn barnaverndarmála kosta kapps um að afla sem gleggstra upplýsinga um hagi barna eða ungmenna, sem í hlut ættu, og jafnan taka upp þau ráð, sem ætla mætti að barni eða ungmenni væru fyrir bestu. Veita bar foreldrum eða forráðamönnum barns kost á að tjá sig um málið, sbr. 20. gr., og samkvæmt 26. gr. bar barnaverndarnefnd að gera viðeigandi ráðstafanir, t.d. leiðbeina eða áminna foreldra og forráðamenn, skipa heimili eftirlitsmann, eða eiga hlut að því að taka

hafi á leiðbeiningar af hálfu barnaverndaryfirvalda um eðli og áhrif fósturs eða að hjónin hafi verið beitt þrýstingi til að samþykkja ráðstöfunina. Samkvæmt því tel ég ekki grundvöll fyrir frekari athugasemdum af minni hálfu varðandi þennan þátt málsins.

## 2.

Kvörtun A og B beinist ennfremur að þeim úrskurði barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 1. mars 1994, sem staðfestur var af barnaverndarráði 28. september 1994, að C skyldi vera áfram í fóstri hjá K og M.

Með bréfi 1. júlí 1993 óskuðu þau eftir endurupptöku málsins hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur á grundvelli 50. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992. Gerðu þau í fyrsta lagi þá kröfu, að fóstursamningi, á grundvelli yfirlýsingar þeirra frá 17. maí 1991, yrði rift og til vara, að umgengni þeirra við barnið yrði aukin þá þegar. Ég mun fjalla um þann hluta kröfu þeirra, er varðar umgengnisrétt, í lið 3 hér á eftir.

Í kröfu sinni um endurskoðun fósturráðstöfunarinnar vísa A og B annars vegar til aðdraganda að undirritun yfirlýsingar þeirra um samþykki fósturráðstöfunar. Telja þau sig hafa verið þvinguð til að samþykkja þá ráðstöfun og krefjast riftunar á þeim grundvelli. Ég tel ljóst að þessi þáttur kröfu þeirra byggist á riftunarheimild 35. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992, sem hljóðar svo:

„Nú óska foreldrar, sem samþykkt hafa fóstur, eftir því að fóstursamningi verði rift og skal barnaverndarnefnd þá taka málið til meðferðar. Við úrlausn máls skal fyrst og fremst taka mið af velferð barnsins. Barnaverndarnefnd er þá jafnan heimilt að úrskurða að barn sem er í fóstri, skuli vera kyrrt hjá fósturforeldrum ef þar fer vel um það og hagsmunir barns mæla með því.“

Í framangreindri kröfu sinni vísa A og B hins vegar til 50. gr. barnaverndarlaga, sem heimilar endurupptöku máls á grundvelli breyttra aðstæðna foreldra til að annast barn:

„Nú breytast aðstæður foreldra verulega frá því að samþykki var veitt eða úrskurður var kveðinn upp þannig að ætla megi að foreldrar séu nú hæfir til þess að fara með forsjá barns og geta þeir þá farið fram á að barnaverndarnefnd taki mál þeirra upp á ný. Barnaverndarnefnd metur hvort mál skuli endurupptekið og afgreiðir beiðnina með bókun. Við úrlausn málsins skal velferð barns ávallt ganga fyrir.“

Samkvæmt framansögðu tel ég rétt að umfjöllun um endurskoðun umræddrar fósturráðstöfunar fari fram á grundvelli 35. og 50. gr. barnaverndarlaga. Hér er um tvær sjálfstæðar heimildir til endurskoðunar slíkrar ráðstöfunar. Önnur lýtur að því, hvort þær aðstæður hafi verið til staðar á þeim tíma, er fósturráðstöfun átti sér stað, sem leiði til riftunar. Hin lýtur að því, hvort aðstæður kynforeldra hafi breyst, þannig að ætla megi að þeir séu orðnir hæfir til að fara með forsjá barns. Við úrlausn mála samkvæmt báðum heimildum skal sérstaklega huga að hagsmunum barns.

Í úrskurði barnaverndarnefndar Reykjavíkur kemur fram, að fyrir nefndinni liggi að kveða upp úrskurð um það, hvort rifta skuli fóstri C, á grundvelli 35. gr. laganna. Jafnframt hafi hagir og aðstæður kynforeldra og C verið kannaðir sérstaklega. Virðist nefndin því hafa báðar framangreindar endurskoðunarheimildir í huga við úrlausn málsins. Í niðurstöðu úrskurðarins er hins vegar ekki vitnað til 50. gr. laganna. Þar segir, að aðstæður kynforeldra hafi virst mun betri en þegar þau samþykktu að dóttir þeirra færi í fóstur, en að öðru leyti er ekki tekin afstaða til þess, hvort aðstæður kynforeldra hafi breyst, þannig að skilyrði 50. gr. eigi við. Hvað skilyrði riftunar varðar, kemur fram, að nefndin sjái ekki að kynforeldrar hafi verið þvingaðir til að samþykkja fóstur C á árinu 1991, án

Eins og fram hefur komið hér að framan, óskaði ég að upplýst yrði, á hvaða laga-grundvelli framangreindum starfsmönnum væri heimilt að breyta fyrirkomulagi á umgengni barna í fóstri við kynforeldra sína án atbeina barnaverndarnefndar. Samkvæmt svarbréfi barnaverndarnefndar Reykjavíkur telur nefndin, að hún ein sé bær til slíkra ákvarðana. Hins vegar verði ekki séð, að starfsmenn hafi tekið ákvörðun um að breyta fyrirkomulagi umgengni, eins og kynforeldrar haldi fram. Með vísan til fyrrgreindra greinargerða, tel ég ljóst, að starfsmenn Félagsmálastofnunar hafi haft afskipti af umgengnisrétti kynforeldra, á meðan á endurskoðun málsins stóð, og að þau afskipti hafi haft áhrif á framkvæmd hans. Barnaverndarnefnd og kynforeldrum ber hins vegar ekki saman um, hvort í þeim afskiptum hafi falist ákvörðun um skerðingu umgengnisréttar eða *tilmæli* til foreldra um að nýta sér ekki þann rétt um tíma með tilliti til þeirrar togstreitu, sem um fyrirkomulag hans ríkti og hagsmuna barnsins að þessu leyti. Á hinn bóginn er ljóst, að verulegur ágreiningur ríkti um umgengni kynforeldra við barnið, sem hafði áhrif á framkvæmd hennar.

Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992 er félagsráðgjöfum og öðrum þeim, sem hafa með höndum félagslega þjónustu eða ráðgjöf, skylt að gera barnaverndarnefnd viðvart, ef ætla má að málefnum barns sé þannig komið, að barnaverndarnefnd ætti að hafa afskipti af þeim. Með vísan til 33. gr. barnaverndarlaga og réttar barns, sem er í fóstri, til umgengni við kynforeldra, tel ég brottfall umgengni í svo langan tíma, sem hér er um ræðir, vera tilefni til afskipta barnaverndarnefndar. Er ég því sammála barnaverndarnefnd Reykjavíkur, sbr. bréf nefndarinnar til mín frá 20. febrúar 1996, um að leggja hefði átt málið fyrir nefndina, sbr. 5. mgr. 33. gr. barnaverndarlaga, þannig að formleg úrlausn rættra aðila fengist í málinu.

Með úrskurði 16. nóvember 1993 var loks tekin ákvörðun um umgengni kynforeldra við barnið, á meðan krafa um endurskoðun fósturráðstöfunar væri til meðferðar hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur. Þá ákvað barnaverndarnefnd Reykjavíkur, með úrskurði, dags. 29. mars 1994, hvernig umgengni skyldi háttað, á meðan sama mál var til meðferðar hjá barnaverndarráði. Samkvæmt 45. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992 skulu ákvarðanir, er varða ráðstafanir gagnvart börnum, m.a. takmarkanir á umgengnisrétti, fullnægja ákveðnum skilyrðum. Ég tek undir það, sem fram kemur í bréfi barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 20. febrúar 1996, að nefndinni hafi borið að kveða á um umgengnisréttinn með formlegum hætti. Einkum tel ég ástæðu til að gera athugasemd við það, að í hvorugum framangreindum úrskurði var vakin athygli á heimild aðila til að skjóta máli til barnaverndarráðs, sbr. 49. gr. laganna.

Eins og áður hefur komið fram, ákvað barnaverndarnefnd Reykjavíkur með úrskurði, dags. 29. nóvember 1994, að umgengni kynforeldra við C skyldi vera fjórum sinnum á næstu 12 mánuðum frá uppkvaðningu úrskurðarins. Sá úrskurður var staðfestur af barnaverndarráði 10. maí 1995. A og B telja, að í framangreindum úrskurðum felist ólög-mæt takmörkun á umgengnisrétti þeirra og dóttur þeirra.

Í VI. kafla barnalaga nr. 20/1992 er mælt fyrir um gagnkvæman umgengnisrétt foreldra og barna. Samkvæmt 33. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992 á barn, sem er í fóstri, með eða án samþykkis kynforeldra, rétt á umgengni við þá og aðra, sem eru barninu nákomnir, og er kynforeldrum rétt og skylt að rækja umgengni og samneyti við barn og hlíta nánari skilmálum, er að því lúta samkvæmt ákvörðun barnaverndarnefndar. Þá nýtur umgengnisréttur foreldra og barna verndar samkvæmt 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og í umfjöllun mála, sem varða umgengnisrétt, hefur Mannréttindadómstóll Evrópu lagt áherslu á það sjónarmið að umgengnisrétti sé viðhaldið með sameiningu fjölskyldu á ný, eða a.m.k. styrkingu sambands hennar í huga. Því verði að vera um veigamikil rök að ræða, ef umgengnisréttur er verulega skertur eða útilokaður.

Barnaverndarnefnd á, eins og áður greinir, úrlausnarvald um umgengni barna í fóstri

verndarlaga, einkum vegna skorts á upplýsingum til aðila um málskotsheimild til barnaverndarráðs. Ljóst er, að barnaverndarnefnd fór ein með úrskurðarvald vegna ágreinings um umgengnisrétt. Með vísan til þess, að ekki er ljóst í málinu, hvað fólst í tilmælum starfsfólks Félagsmálastofnunar Reykjavíkur um að B og A nýttu sér ekki umgengnisrétt, á meðan barnaverndaryfirvöld fjölluðu um málið að nýju, tel ég hins vegar ekki skilyrði til frekari athugasemda hvað þann þátt málsins varðar. Þó tel ég að barnaverndarnefnd hafi borið að fjalla um þann ágreining, sem ríkti um umgengni kynforeldra við C. Loks er það skoðun mín, að ákvörðun um framkvæmd umgengnisréttar hafi byggst á lögmætum sjónarmiðum, en beini þeim tilmælum til barnaverndarnefndar Reykjavíkur, að málið verði tekið upp að nýju, að liðnum reynslutíma samkvæmt úrskurðinum, með tilliti til endurskoðunar á framkvæmd umgengnisréttar á grundvelli fenginnar reynslu samkvæmt honum.“

**7.2. Umgengnisréttur. Andmælaréttur. Aðgangur að gögnum í barnaverndarmálum. Sérstakt hæfi barnaverndarráðsmanna og starfsmanna ráðsins. Sérstakt hæfi starfsmanns barnaverndarnefndar. Stjórnsýslukæra.**  
(Mál nr. 1360/1995)

A kvartaði yfir úrskurði barnaverndarráðs, þar sem honum var synjað um aðgang að skýrslu sálfræðings um dóttur hans B. Skýrslan var unnin vegna umgengnisréttarmáls og var synjun barnaverndarráðs byggð á því, að í skýrslunni kæmu fram atriði sem væru telpunni viðkvæm og fara yrði með af varúð. B hefði verið heitið trúnaði varðandi þau atriði sem fram kæmu í skýrslunni og þætti ekki rétt, samkvæmt 4. mgr. 46. gr., sbr. 4. mgr. 49. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, að afhenda A skýrsluna.

Umboðsmaður tók fram að ákvæði barnaverndarlaga og stjórnsýslulaga væru ekki samhljóða um aðgang að gögnum og takmörkun málsaðila að tilteknum gögnum. 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 veiti þannig víðtækari rétt til aðgangs að gögnum en felst samkvæmt orðanna hljóðan í 1. másl. 46. gr. barnaverndarlaga, sbr. SUA 1995:136. Það leiðir af 2. mgr. 2. gr. stjórnsýslulaga að barnaverndarlög víkja fyrir ákvæðum stjórnsýslulaga að svo miklu leyti sem þau mæla fyrir um lakari réttarstöðu málsaðila, en að því leyti sem ákvæði barnaverndarlaga geyma strangari málsmeðferðarreglur, sem tryggja betur réttarstöðu málsaðila, ganga þau framur stjórnsýslulögum. Umboðsmaður taldi því að synjun um aðgang að skýrslu þeirri sem um var deilt yrði ekki byggð á loforði um trúnað eingöngu. Ættu barnaverndaryfirvöld ekki að heita viðmælendum trúnaði um annað en það sem rúmaðist innan 15.–17. gr. stjórnsýslulaga. Heimild til synjunar á afhendingu gagna væri að auki bundin því skilyrði að afhending skaðaði hagsmuni barnsins, sbr. 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga, og taldi umboðsmaður þetta sjónarmið byggja á sömu lagaviðhorfum og 17. gr. stjórnsýslulaga. Taldi umboðsmaður það ekki verða ráðið af gögnum málsins, að það hefði verið mat barnaverndaryfirvalda að aðgangur A að skýrslunni væri beinlínis skaðlegur hagsmunum barnsins. Hefði barnaverndaryfirvöldum því borið að taka beina afstöðu til þess hvort efni skýrslunnar væri þess eðlis að réttlætti takmörkun upplýsingaréttar samkvæmt 17. gr. stjórnsýslulaga og 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga. Eftir nána athugun á gögnum málsins, meðal annars bréfi sálfræðings, sem A fékk aðgang að og lýsti efni skýrslunnar nægilega, taldi umboðsmaður að framangreindur annmarki leiddi þó ekki til ógildingar ákvörðunarinnar.

Barnaverndarráð óskaði eftir skriflegum rökstuðningi fyrir kröfu A um afhend-

hans og dóttur hans yrði virtur og að hún fengi að umgangast systkini sín með eðlilegum hætti. Jafnframt gerði hann kröfu um að fá öll gögn í málinu, en hann taldi, að með synjun sinni um að afhenda honum nefnda sálfræðiskýrslu hefði barnverndarnefnd Reykjavíkur takmarkað andmælarétt hans. Með bréfi barnaverndarráðs til A, dags. 21. desember 1994, var óskað skriflegs rökstuðnings fyrir kröfu hans um aðgang að umræddri skýrslu. A svaraði ráðinu með símskeyti, dags. 3. janúar 1995, þar sem hann krefst þess, að þeir ráðsmenn og starfsmenn barnaverndarráðs, sem áður hefðu tekið þátt í meðferð ágreiningsmáls hans vegna dóttur hans, vikju sæti, þar sem hann teldi þá vanhæfa til meðferðar málsins vegna fyrri afskipta af því. Hann kvaðst mundu senda umbeðna greinargerð, þegar nýir ráðsmenn hefðu verið skipaðir. Barnaverndarráð hafnaði þessari kröfu A á fundi sínum 4. janúar 1995 með bókun, þar sem meðal annars kemur fram eftirfarandi:

„Með skeyti sem barst 3. janúar sl. krefst [A] þess að ráðsmenn og starfsmenn ráðsins sem áður hafa tekið þátt í meðferð þessa ágreiningsmáls víki sæti í málinu. Ástæða þessarar kröfu sé sú að hann hafi á annan áratug reynt að fá umgengnisrétt við dóttur sína. Telur hann augljóst að þeir aðilar sem áður hafa komið að málinu væru vanhæfir til meðferðar þess þar sem þeir geti ekki talist óhlutdrægir og óvilhallir úrskurðaraðilar.

Barnaverndarráði þykir ekki ástæða til að ráðsmenn eða starfsmenn ráðsins víki sæti í málinu þótt Barnaverndarráð hafi áður haft mál sömu aðila til meðferðar og kveðið upp úrskurði í þeim málum.“

Með skeyti 13. janúar 1995 ítrekaði A fyrri kröfu sína um að ráðsmenn og starfsmenn barnaverndarráðs vikju sæti við meðferð málsins, þar sem ákvörðun ráðsins þar að lútandi hefði verið órökstudd. Í bréfi barnaverndarráðs, dagsettu 17. janúar 1995, kemur fram, að ráðið telur ákvörðun sína rökstudda og var A á ný veittur frestur til að koma að skriflegum rökstuðningi fyrir kröfu sinni um afhendingu umræddrar skýrslu.

Hinn 1. febrúar 1995 kvað barnaverndarráð upp úrskurð um aðgang A að sálfræðiskýrslunni og segir þar meðal annars svo:

„Barnaverndarráð óskaði álits [. . .], sálfræðings, á þeirri ákvörðun Barnaverndarnefndar Reykjavíkur, að heimila [A] ekki aðgang að skýrslu hennar um [B]. Í bréfi sálfræðingsins, dagsettu 11. janúar 1995, kemur fram að sálfræðingurinn sé fyllilega sammála Barnaverndarnefnd Reykjavíkur hvað þetta varðar, þar sem hún telji mikilvægt að bregðast ekki trúnaði telpunnar. Í umræddri skýrslu komi fram atriði sem hljóti að vera telpunni viðkvæm og fara verði með af trúnaði og fullri virðingu. Hún geti því ekki fallist á að [A] fái aðgang að skýrslunni. [Sálfræðingurinn] minnir í bréfi sínu á það að [A] hafi áður gert opinber gögn í þessu máli og þannig rofið trúnað við barnið og telji hún að í því felist enn frekari rök fyrir því að heimila honum ekki aðgang að skýrslunni.

Barnaverndarráð telur með vísan til þess sem hér hefur verið rakið að [B] hafi verið heitið trúnaði varðandi þau atriði sem fram koma í umræddri skýrslu [. . .], sálfræðings, merkt skjal nr. 3.5. Barnaverndarráði þykir ekki rétt, samkvæmt 4. mgr. 46. gr. sbr. 4. mgr. 49. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992, að afhenda [A] umrædda sálfræðiskýrslu.

#### ÚRSKURÐARORÐ

[A] fær ekki aðgang að skýrslu [. . .], sálfræðings, um [B], dagsettri 8. júní 1994, merktri skjal nr. 3.5.“

að fá aðgang að umræddri skýrslu. [. . .] [A] skilaði engum rökstuðningi í því efni. Honum var ennfremur ítrekað gefinn kostur á að koma skriflegum athugasemdum á framfæri varðandi málið í heild, og honum var ítrekað gefinn kostur á að tjá sig munnlega við ráðið. Eins og fram kemur í gögnum málsins var hann lítt til samvinnu um meðferð þess. Honum var gefinn kostur á að koma á fund ráðsins, sem hann hafnaði. Hann hafnaði því einnig að koma til viðtals við starfsmann Barnaverndarráðs á skrifstofu þess. Með vísan til þessa kom ekki til þess að Barnaverndarráð tæki afstöðu til þess hvort rétt væri að [A] fengi að kynna sér skýrslu [. . .], sálfræðings. [. . .]“

Með bréfi, dags. 19. júní 1995, gaf ég A kost á því að gera athugasemdir við framangreint bréf barnaverndarráðs. Hinn 30. júní 1995 lét A uppi munnlegar athugasemdir sínar á skrifstofu minni.

Ég ritaði barnaverndarnefnd Reykjavíkur bréf 6. júní 1996 og óskaði, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987, upplýsinga um tilurð umræddrar skýrslu frá 8. júní 1994, þ.e. hvort barnaverndarnefnd hefði átt frumkvæði að gerð hennar í tilefni umfjöllunar barnaverndarnefndar á umgengnisréttarmáli A, eða hvort um væri að ræða afrit sálfræðiskýrslu, sem unnin hefði verið óháð umfjöllun barnaverndarnefndar, og þá af hvaða tilefni.

Í svarbréfi barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 9. júlí 1996, segir meðal annars svo:

„Að frumkvæði starfsmanna fósturmálasviðs Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar leituðu fósturforeldrar [B] til Barna- og unglíngageðdeildar Landspítalans vegna mikillar vanlíðunar stúlkunnar. Hún fór þá í viðtöl til [. . .] sálfræðings er hitt hana í nokkur skipti vorið 1994. Tilgangur viðtalanna var að vinna með kvíða, sem fram kom hjá [B] eftir flutning frá [Z] og hræðslu við lífföður. Einnig var ætlunin að gera á henni sálfræðilega athugun og veita fósturforeldrum ráðgjöf.

Vegna kröfu [A] um umgengni við dóttur sína fóru starfsmenn fósturmálasviðs fram á það við [. . .] sálfræðing að hún veitti upplýsingar um líðan stúlkunnar á grundvelli viðtala við hana. Með bréfi dags. 8. júní 1994 veitti sálfræðingurinn umbeðnar upplýsingar. Um er að ræða stutta greinargerð þar sem gerð er grein fyrir helstu niðurstöðum prófa er lögð höfðu verið fyrir stúlkuna í fyrrgreindum tilgangi og ályktanir dregnar af þeim um stuðning fyrir hana og fósturforeldra í kjölfarið.“

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf 12. september 1995, sem ítrekað var 21. nóvember s.á. Vísaði ég þar til þess, að í bréfi félagsmálaráðuneytisins til A frá 22. nóvember 1994 segði meðal annars, að því er snerti meint vanhæfi barnaverndarnefndar Reykjavíkur í máli A fyrir nefndinni, að um það atriði færi eftir 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, sbr. 2. mgr. 2. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Með vísan til þess, að í 42. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, segir, að um vanhæfi nefndarmanna til meðferðar einstakra mála gildi lagareglur um vanhæfi héraðsdómara til að fara með einkamál eftir því sem við geti átt, óskaði ég þess, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að félagsmálaráðuneytið skýrði afstöðu sína til þessa þáttar í kvörtun A.

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 13. desember 1995, er tekið fram, að kvörtun A hafi beinst að nafngreindum starfsmanni félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar og svar ráðuneytisins hafi tekið mið af því. Hinn 20. mars 1996 bárust mér athugasemdir A við framangreint bréf ráðuneytisins. Þar segir meðal annars svo:

„Ráðuneytinu er auðvitað fullkunnugt um að ágreiningurinn í þessu máli snýst um meðferð og úrlausn barnaverndaryfirvalda í umgengnisréttarmáli sem var til

skyldu stjórnvalda til þess að veita aðgang að gögnum. Þá er í 16. og 17. gr. laganna fjallað um heimildir stjórnvalds til þess að undanþiggja eða takmarka aðgang málsaðila að tilteknum gögnum, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, þ. á m. að um mikilvæg einkamál-efni sé að ræða, sbr. 17. gr. laganna.

Ákvæði barnaverndarlaga og stjórn-sýslulaga eru samkvæmt framangreindu ekki allveg samhljóða að þessu leyti. Ákvæði 15. gr. stjórn-sýslulaga veitir víðtækari rétt til aðgangs að gögnum en felst samkvæmt orðanna hljóðan í ákvæði 1. másl. 46. gr. barnaverndarlaga, sbr. og álit mitt frá 22. ágúst 1995 í máli nr. 1383/1995. Í skýringum barnaverndarráðs frá 15. júní 1995 og upplýsingum barnaverndarnefndar frá 9. júlí 1996 segir, að skýrslan, þar sem gerð sé grein fyrir tilgangi og niðurstöðum viðtala sálfræðings við B, sé unnin að beiðni barnaverndaryfirvalda í því skyni að afla upplýsinga vegna framkominnar kröfu A um umgengni við dóttur sína. Af skýringum barnaverndarráðs frá 15. júní 1995 og 9. júlí 1996 er ljóst, að umrædd skýrsla var tekin saman að beiðni barnaverndaryfirvalda í upplýsingaskyni vegna umgengnisréttarmálsins. Þá er rétt að benda á, að synjun um afhendingu hennar byggist á úrskurði barnaverndaryfirvalda, sem hafa talið hana til gagna málsins. Er því ljóst að umrædd skýrsla heyrir til gagna málsins samkvæmt barnaverndarlögum og stjórn-sýslulögum og lýtur framangreindri meginreglu um afhendingu gagna, nema lög kveði á um annað.

Gögn, sem heitið hefur verið trúnaði um, eru undanþegin aðgangi aðila samkvæmt 4. mgr. 46. gr. laga nr. 58/1992, sbr. hins vegar 2. mgr. 15. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Eins og ég gerði grein fyrir í álitinu mínu frá 22. ágúst 1995 (mál nr. 1383/1995) leiðir af 2. mgr. 2. gr. stjórn-sýslulaga, að lög nr. 58/1992 víkja fyrir ákvæðum laga nr. 37/1993, að svo miklu leyti sem þau mæla fyrir um lakari réttarstöðu málsaðila en stjórn-sýslulögin gera ráð fyrir. Að því leyti sem ákvæði barnaverndarlaga hafa aftur á móti að geyma strangari málsmeðferðarreglur, sem tryggja betur réttarstöðu málsaðila, ganga þau framur stjórn-sýslulögum. Þannig verður synjun um aðgang að skýrslu þeirri, sem hér um ræðir, ekki byggð á loforði um trúnað. Eiga barnaverndaryfirvöld samkvæmt framansögðu ekki að heita viðmælendum trúnaði um annað en það, sem rúmast innan tilvitnaðra ákvæða stjórn-sýslulaga.

Auk framangreinds, er það skilyrði heimildar til synjunar um afhendingu gagna samkvæmt barnaverndarlögum, að afhending þeirra skaði hagsmuni barnsins. Þetta sjónarmið tel ég á hinn bóginn byggja á sömu lagaviðhorfum og heimild 17. gr. stjórn-sýslulaga til takmörkunar á upplýsingarétti. Gögn, sem varða viðkvæm einkamál, verða því undanþegin á grundvelli 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga, ef aðgangur að þeim getur reynst barni eða sambandi barns og foreldris skaðlegur. Í bréfi frá 11. janúar 1995 lýsir sálfræðingurinn stuðningi við þá afstöðu barnaverndarnefndar, að synja beiðni um afhendingu umræddrar skýrslu. Í henni komi fram atriði, „sem [hljóti] að vera telpunni viðkvæm og [verði] að fara með af trúnaði og fullri virðingu“. Barnaverndaryfirvöld vísa til afstöðu sálfræðingsins og er ég sammála því að fara verði með málið af varkárni og virðingu fyrir barninu. Hins vegar tel ég, að hvorki verði ráðið af framangreindri umfjöllun né öðrum gögnum málsins, að það hafi verið mat barnaverndaryfirvalda að aðgangur A að skýrslunni væri beinlínis skaðlegur hagsmunum barnsins. Er það því skoðun mín, að ekki sé fyllilega ljóst í málinu, að þessu skilyrði 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga hafi verið fullnægt. Ég tel því að barnaverndaryfirvöldum hafi borið að taka beina afstöðu til þess, hvort efni skýrslunnar væri þess eðlis, að réttlætt gæti takmörkun upplýsingaréttar samkvæmt 17. gr. stjórn-sýslulaga og 4. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga. Þegar það er aftur á móti haft í huga, að A fékk aðgang að öðrum gögnum málsins, þ.á m. bréfi sálfræðingsins, dags. 16. ágúst 1994, sem ég tel, eftir nána athugun, lýsa efni umræddrar skýrslu nægilega, hvað varðar upplýsingar, er snerta umgengnisréttarmálið, er það skoðun mín, að framangreindur annarki leiði hins vegar ekki til ógildingar þeirrar ákvörðunar, er hér um ræðir.

Eins og fram hefur komið hér að framan, er barnaverndaryfirvöldum heimilt að

Félagsmálastofnunar Reykjavíkur, þegar hann vinnur að málum, er falla undir lög nr. 58/1992, svo og þegar barnaverndarnefnd hefur ráðið hann til sérfræðiaðstoðar og falið meðferð máls á grundvelli 7. gr. laganna.

Kvörtun A gagnvart félagsmálaráðuneytinu beinist ennfremur að úrlausn þess um kæruheimild til ráðuneytisins. Með vísan til 26. gr. stjórnarsýslulaga, kæruheimildar 49. gr. barnaverndarlaga til barnaverndarráðs og þess, að barnaverndarráð hafði ekki fjallað um álitafni það, sem hér um ræðir, geri ég ekki frekari athugasemdir við úrlausn félagsmálaráðuneytisins í umræddu bréfi frá 22. nóvember 1994. Með hliðsjón af framangreindu og kærufresti samkvæmt 49. gr. barnaverndarlaga tel ég ekki ástæðu til að fjalla frekar um þennan þátt málsins.“

#### V.

Niðurstaða álits míns, dags. 26. ágúst 1996, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framanrituðu er það niðurstaða mín, að aðgangur að gögnum barnaverndarmáls verði ekki takmarkaður í ríkari mæli en leiðir af 17. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Tel ég því, að barnaverndaryfirvöldum hafi ekki verið heimilt að hafna beiðni A um aðgang að skýrslu þeirri, sem hér um ræðir, eingöngu á grundvelli loforðs um trúnað. Jafnframt er það niðurstaða mín, að nefndinni hafi borið að taka afstöðu til þess, hvort afhending skýrslunnar skaðaði hagsmuni barnsins í málinu, áður en hún tók þá afstöðu að synja um aðgang að skýrslunni.

Hvað varðar þá kröfu A, að barnaverndarráð víki sæti í málinu, er það skoðun mín, að vanhæfisástæður samkvæmt 42. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992, sbr. 5. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, hafi ekki verið til staðar í málinu.

Loks tel ég, að starfsmaður sá, sem A taldi vanhæfan til meðferðar málsins fyrir barnaverndarnefnd Reykjavíkur, hafi unnið að málinu sem starfsmaður barnaverndarnefndar og að hæfisreglur barnaverndarlaga hafi því gilt um þau störf hans. Að öðru leyti tel ég ekki ástæðu til athugasemda við úrlausn félagsmálaráðuneytisins í málinu.“



**Umboðsmaður áréttaði að það væri hlutverk Alþingis í tilviki sem þessu að ákveða hvaða úrræði, sem íþyngt gætu almenningi, væru stjórnarsýslunni tæk. Þar sem félagsmálaráðherra skorti lagaheimild til að leggja framangreinda skyldu á eigendur fjöleignarhúsa, varð þess ekki krafist, að í eignaskiptayfirlýsingum kæmu fram stærðir hjúpflata og glugga- og dyraop á grundvelli reglugerðar nr. 538/1995.**

## I.

Hinn 17. janúar 1996 leitaði til mín A, héraðsdómsslögmaður, og kvartaði yfir þeim upplýsingum, sem krafist er að fram komi á skráningartöflu, er fylgja skuli eignaskiptayfirlýsingu, sbr. 3. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 538/1995, um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum. Telur A að þær upplýsingar, sem krafist er að fram komi undir liðnum D14 og D15 í nefndri skráningartöflu, séu ekki í samræmi við áskilnað laga nr. 26/1994, um fjöleignarhús, að því er snertir gerð eignaskiptayfirlýsinga. Að mati A fylgi áskilnaði þessum verulegur kostnaður við gerð eignaskiptayfirlýsinga, sem ekki sé lagaheimild fyrir.

## II.

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf 20. mars 1996 og óskaði eftir því, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að fram kæmi, á hvaða lagasjónarmiðum framangreind upplýsingagjöf væri byggð. Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér í bréfi, dags. 28. júní 1996. Í bréfinu segir svo:

„Pau sjónarmið sem liggja til grundvallar þeirri upplýsingagjöf sem farið er fram á í rg. nr. 538/1995 og fylgiskjali með henni eru fyrst og fremst þrenns konar: Í fyrsta lagi er um að ræða neytendasjónarmið, þ.e. að kaupendur fasteigna geti gengið að skýrum, samræmdum upplýsingum um fasteignir, stærð þeirra, gerð o.s.frv. Upplýsingar um fasteignir á fasteignamarkaði hafa hins vegar hingað til oft verið misvísandi og óskýrar. Þannig hafa eignir stundum reynst stærri eða minni en ætlað var o.s.frv., eftir því við hvað er miðað. Í öðru lagi er um að ræða samræmingu á skráningu fasteigna. Í því sambandi má nefna að ósamræmi hefur verið milli tilgreiningar eigna og eignarhluta annars vegar í opinberum skráum og hins vegar í eignaskiptayfirlýsingum fyrir einstakar eignir. Samræmi hefur ekki heldur verið milli opinberrar skráningar mismunandi aðila, t.d. Fasteignamats ríkisins, byggingafultrúa sveitarfélaga og þinglýsingabóka sýslumannsembættta. Samræmd skráning nýtist ýmsum aðilum, bæði opinberum aðilum, svo sem Fasteignamati ríkisins, og einkaaðilum, sem afla þurfa sér upplýsinga um tiltekna fasteign af einhverjum ástæðum, svo sem veðhöfum. Í þriðja lagi mun vera um að ræða aðlögun að erlendum stöðlum.

Það sjónarmið löggjafans, að tengja gerð eignaskiptayfirlýsinga við opinbera skráningu fasteigna, kemur einnig fram í 4. mgr. 17. gr. laga nr. 26/1994. Þar segir að eignaskiptayfirlýsingu, ásamt teikningum og öðrum gögnum, skuli afhenda byggingarfulltrúa til staðfestingar og er honum skylt að senda Fasteignamati ríkisins afrit af henni, sbr. einnig 2. mgr. 17. gr. Þinglýsing eignaskiptayfirlýsingar er síðan háð því skilyrði, meðal annars, að staðfesting byggingarfulltrúa hafi fengist.

Um efni eignaskiptayfirlýsinga er fjallað í 17. gr. laga nr. 26/1994 um fjöleignarhús. Meðal þeirra atriða, sem þar eiga að koma fram, er almenn lýsing á húsinu, svo sem stærð þess og gerð og hvers eðlis það er, sbr. [2. tl. 1. mgr.], og greinargóð lýsing á allri sameign hússins, bæði innan húss og utan, sbr. 7. tl. Til viðbótar þessu skal geta um sérgreiningar o.fl. sem eign eða eignarhluti hefur í fasteignaskrá skv. reglum FMR, sbr. 2. mgr. 17. gr.

Staðallinn ÍST 50 skilgreinir brúttóstærð sem stærð, sem mæld er frá útbrún útveggjar að miðju milliveggja milli eigna eða sameignar. Því er talað um brúttóstærð séreignar og brúttóstærð sameignar. Þessi mismunandi skilningur hefur valdið ágreiningi um stærðir eigna og jafnvel dómsmálum.

Uppgefin stærð eignar, t.d. 150 m<sup>2</sup> segir ekkert um hvort gat er í plötu, sem rýrir hana eða hvort hluti eignarinnar er með litla eða mikla lofthæð, hluti eignar opið rými o.s.frv. Atriði sem þessi sýna nauðsyn þess, að hús séu skráð á samræmdan hátt.

Í fasteignaviðskiptum sem og öðrum viðskiptum varða upplýsingar um það, sem keypt er miklu máli. Kaupi menn sér t.d. íbúð, sem yfirleitt er stærsta fjárfestingin, sem ráðist er í á lífsleiðinni, eru upplýsingar um raunverulega stærð íbúðarinnar oft misvísandi eða haldlitlar, sbr. það sem að ofan er sagt. Kaupi menn sér hins vegar peysu í búð kemur skýrt fram hvaða efni eru í henni, þ.e. hundraðstala af ull, nylon, baðmull o.s.frv. Sama ætti að gilda í fasteignaviðskiptum.

Skráðar upplýsingar í skráningartöflunni gefa til kynna kostnað við rekstur og viðhald húss. Rétt þykir hér að benda á, að hér á landi er viðhald útveggja stór hluti af viðhaldi húsa. Upplýsingar um stærðir þeirra geta því skipt verulegu máli þegar ráðist er í kaup á íbúð, t.d. ef fyrirsjáanlegar eru stórvíðgerðir á viðkomandi húsi á næstu árum.“

Í bréfi byggingarfulltrúans í Reykjavík til félagsmálaráðuneytisins, dags. 30. maí 1996, vegna kvörtunar A, sem vísað er til í bréfi ráðuneytisins til mín, segir svo:

„Þegar hafist var handa um samningu reglugerðar um eignaskiptayfirlýsingar (nú reglug. nr. 538/1995) á árinu 1995 kom í ljós að samræmdan grundvöll vegna skráningar mannvirkja skorti.

Starfshópur á vegum FMR og byggingarfulltrúa varði miklum tíma og orku í að setja reglur um skráningu mannvirkja og gerð skráningartöflu. Starfshópurinn taldi að gerð skráningarreglna og um leið skráningartöflu ætti sér stoð í lögum nr. 94/1976 einkum 9. og 10. grein.

Tilgangurinn með skráningarreglunum og skráningartöflunni er að samræma reglur, framsetningu upplýsinga og skilgreiningu hugtaka á landinu öllu, með það í huga að neytendur fái sem bestar yfirsýn og upplýsingar við fasteignaviðskipti. Þýðingarmiklar kennistærðir við gæðamat á byggingum er hjúpur (envelope) þeirra. Í byggingariðnaði á Íslandi hefur þetta hugtak verið lítið notað, en í vaxandi samkeppni og auknum kröfum til hagkvæmi við byggingu og rekstur mannvirkja er mikilvægt að innleiða notkun þess hér á landi og var það mat starfshópsins að innleiða bæri skráningu hjúpflata í dálka D14 og D15 í skráningartöflu.

Til nánari útskýringa er hér vitnað í INTERNATIONAL STANDARD, ISO 9836, sem Íslendingar eru aðilar að, en þar er gert ráð fyrir skráningu ákveðinna atriða fyrir mannvirki.

[. . .]

Í ÍST 50 er skilgreint hvað hjúpur (envelope) er og hvernig reikna skuli. Auk þess sem þegar hefur komið fram er rétt að benda á að á Íslandi er viðhald útveggja mjög stór hluti viðhalds húsa. Stærðir útveggjaflata segja því mikið um viðhaldskostnað auk varmataps.

Í byggingarsamþykkt eru ákvæði um hversu gluggar skuli vera stór hluti af gólfplatarmáli íbúðarherbergja hið minnsta. Gluggastærðir gefa því mikilvægar upplýsingar um nýtingu og stærðir glerflata skipta máli við mat á eigninni.

Almennt er hjúpflötur hæðar fundinn sem salarhæð hennar margfölduð með þeim hlut af ummáli hennar sem er útveggir. Hér er því sjaldnast um umfangsmikla,

sem áður giltu, en talsvert ítarlegri og nákvæmari. Ákvæði 3. og 4. gr. laga nr. 59/1976 áttu rætur í 3. og 4. gr. laga nr. 19/1959, um sameign fjölbýlishúsa. Í athugasemdum í frumvarpi, er varð að lögum nr. 19/1959, segir svo um þessi ákvæði:

„Um 3. gr.

Nauðsynlegt er, að vitað sé með vissu, hvernig fjölbýlishús skiptist milli sameigenda. Slík vissa ætti að koma í veg fyrir ýmis þrætuefni, ekki sízt í sambandi við eigendaskipti. Greinin kveður svo á, að sameigendur séu skyldir til að gera með sér skiptasamning og þinglýsa honum. Þegar um nýbyggingar er að ræða, ber nauðsyn til þess, að menn geri slíkan skiptasamning sem fyrst. Það aðhald veitir greinin nýbyggjendum, að hún skyldar þá til að hafa lokið gerð skiptasamningsins og þinglýsingu hans eigi síðar en sambyggingin er fokheld. Hæfilegt er að veita öðrum eins árs frest til að ljúka gerð og þinglýsingu skiptasamnings um þau fjölbýlishús, sem þegar eru fokheld eða fullbúin við gildistöku lagafrumvarps þessa.

Grein þessi tryggir, að gerðir verði skiptasamningar um öll þau hús, sem teljast fjölbýlishús samkvæmt frumvarpinu, og þeim þinglýst. Hjá stjórnvöldum þeim, sem þinglýsingar annast, eiga þá jafnan að vera fyrir hendi ítarlegar upplýsingar um skiptingu þessara eigna. Ætti það að vera hagkvæmt fyrir alla aðila og til þæginda og öryggis fyrir þá, er síðar kunna að eignast íbúðir í fjölbýlishúsum.

Um 4. gr.

Grein þessi kveður á um efni skiptasamnings, er um ræðir í 3. gr. frumvarpsins. Ákvæði þessarar greinar stuðla að samræmingu skiptasamninga og föstu formi þeirra, sem er til þæginda og öryggis.

Í fyrsta lagi skal í skiptasamningi gera grein fyrir því, hvaða íbúð hver einstakur sameigandi á. Skal í því sambandi greina sem nákvæmlegast, hvar í húsinu hver íbúð er, svo sem á hvaða hæð hússins hún er og til hvorrar handarinnar á stigagangi.

Í öðru lagi skal tiltaka stærð hvorrar íbúðar og hvað henni fylgi sérstaklega. Stærð íbúðarinnar er réttast að tilgreina í rúmmetrum og miða við utanmál, sbr. lög nr. 30/1952, um hámark húsaleigu o.fl. Reikna skal í stærð íbúðarinnar allt það húsrými, er henni einni fylgir sérstaklega, og við það eitt miðað, sem íbúðareigandi og fólk hans notar út af fyrir sig. Enn fremur skal lýsa eignarhlutanum, sbr. 7. gr. frumvarpsins, þ.e. tilgreina allt, sem íbúðinni fylgir, enda þótt það sé notað sameiginlega og sé í sameign.

Í þriðja lagi skal tiltaka eignarhlutfall hvorrar íbúðar í húsinu, sbr. 6. gr. frumvarpsins.

[ . . ] (Alpt. 1959, A-deild, bls. 334.)“

Það má glögg tákna af því, sem hér hefur verið rakið, að tilgangurinn með gerð eignaskiptayfirlýsingar er fyrst og fremst sá, að sérhver, sem áhuga hefur á að kynna sér eignarhluta í tilteknu fjöleignarhúsi, fái af lestri eignaskiptayfirlýsingar fyrir fjöleignarhúsið vitneskju um hvaðeina um tiltekna íbúð í fjöleignarhúsinu, að því leyti sem það skiptir máli, að íbúðin er hluti af fjöleignarhúsi, en ekki sjálfstætt hús. Ræður hér vitanlega mestu réttarstaða eiganda eignarhlutans gagnvart eigendum annarra eignarhluta í húsinu. Í þessu felst meðal annars svokölluð neytendavernd, sem félagsmálaráðuneytið vísar til í bréfi sínu, dags. 28. júní 1996. Verður að hafa þennan tilgang í huga við úrlausn um þá reglugerðarheimild, sem félagsmálaráðherra er veitt í 5. mgr. 17. gr. laga nr. 26/1994.

## 2.

Á grundvelli 5. mgr. 17. gr. laga nr. 26/1994 setti félagsmálaráðherra reglugerð nr. 538/1995, um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum. Kemur

skipta máli að því leyti, að eign sé hluti af fjöleignarhúsi en ekki sjálfstætt hús. Samkvæmt þessu er það niðurstaða mín, að upplýsingar, sem krafist er í dálki D14 í skráningartöflu, geti ekki talist vera hluti af því, sem kallast almenn lýsing húss, og eigi sér því ekki laga-stoð.

Að því er varðar upplýsingar, sem krafist er að fram komi í dálki D15, flatarmál glugga- og dyraopa, þá tel ég að ekkert bendi til, að þær falli undir 2. tölul. 17. gr. laga nr. 26/1994. Í þessu sambandi nægir að nefna, að ekki er áskilið, að fram komi flatarmál glugga hvernar eignar fyrir sig, heldur er látið sitja við flatarmál glugga- og dyraopa hvernar hæðar fyrir sig, óháð eignarhaldi, en gler í gluggum og hurðum telst til séreignar, sbr. 5. tölul. 5. gr. laganna, og einnig tilteknar hurðir, sbr. 6. tölul. sömu greinar.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín segir, að með reglugerð nr. 538/1995 hafi meðal annars verið ætlað að samræma skráningu fasteigna. Í bréfi forstjóra Fasteignamats ríkisins og bréfi byggingarfulltrúans í Reykjavík kemur fram, að þeir telji, að skráningarreglurnar eigi stoð í 9. og 10. gr. laga nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna. Vegna þessa tel ég rétt að taka fram, að reglugerðin kveður sjálf svo á, að hún hafi verið sett á grundvelli laga nr. 26/1994, um fjöleignarhús. Við þetta er að bæta, að samkvæmt 5. gr. auglýsingar nr. 96 frá 31. desember 1969, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, ber málefni fasteignaskráningar og fasteignamats undir fjármálaráðuneytið en ekki félagsmálaráðuneytið. Engu breytir í þessu sambandi, að skylt er að afhenda byggingarfulltrúa eignaskiptayfirlýsinguna til staðfestingar né að byggingarfulltrúa er skylt að senda Fasteignamati ríkisins afrit hennar, sbr. 4. mgr. 17. gr. laga nr. 26/1994. Það sama á við um það sjónarmið, sem tiltekið er í bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín, að um „aðlögun á erlendum stöðlum“ hafi verið að ræða með setningu títtnefndrar reglugerðar.

Í þessu sambandi tel ég sérstaka ástæðu til að áréttta, að það leysir ekki undan nauðsýn lagaheimildar til þess að mega mæla fyrir um íþyngjandi upplýsingagjöf almennings að um þarfar upplýsingar sé að ræða. Það er hlutverk Alþingis í tilviki, sem hér um ræðir, að ákveða með hliðsjón af þeim hagsmunum, sem í húfi eru, hvaða úrræði, sem íþyngt geta almenningi, skuli vera stjórnáslunni tæk. Þar sem félagsmálaráðherra skorti samkvæmt framansögðu lagaheimild til þess að leggja framangreinda skyldu á eigendur fjöleignarhúsa, verður að lögum ekki krafist að fram komi í eignaskiptayfirlýsingum stærðir hjúpflata og glugga- og dyraop á grundvelli reglugerðar nr. 538/1995, um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum.

#### IV.

Það er samkvæmt ofansögðu niðurstaða mín, að sú krafa, sem leiðir af reglugerð nr. 538/1995, um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum, að skrá skuli flatarmál hjúpflata og flatarmál glugga- og dyraopa í skráningartöflu með eignaskiptayfirlýsingum, eigi sér ekki lagastoð.“

#### V.

Með bréfi, dags. 20. mars 1997, óskaði ég eftir upplýsingum félagsmálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu.

Með bréfi, dags. 14. maí 1997, barst mér svar félagsmálaráðuneytisins. Þar segir meðal annars:

„Á síðustu mánuðum hefur þriggja manna nefnd á vegum félagsmálaráðuneytisins unnið að endurskoðun reglugerðar nr. 538/1995, um eignaskiptayfirlýsingar o.fl. Nefnd þessi, sem skilað hefur niðurstöðum sínum til ráðuneytisins, vann einnig að endurskoðun reglna um skráningu mannvirkja sem birtar eru sem fylgiskjal með nefndri reglugerð.“

gildistöku laga nr. 61/1993 og yrði stjórnvaldsákvörðunum húsnæðisstofnunar, þ.m.t. húsnæðismálastjórnar, skotið til félagsmálaráðherra á grundvelli 26. gr. stjórnarsýslu- laga, nr. 37/1993.

Umboðsmaður tók fram að lög um Húsnæðisstofnun ríkisins hefðu verið endur- útgefin sem lög nr. 97/1993 og væri stjórnarsýsluleg staða stofnunarinnar óbreytt sam- kvæmt þeim lögum.

## I.

Með bréfi, dags. 22. mars 1996, greindi ég félagsmálaráðherra frá því, að ég hefði með tilvísun til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, ákveðið að taka að eigin frumkvæði til athugunar skilyrði stjórnarsýslukæru til félagsmálaráðuneytisins sam- kvæmt lögum nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins.

Ég ákvað að afmarka könnun mína við það, hvort heimilt sé að kæra til félagsmála- ráðherra ákvarðanir, sem teknar hafa verið af starfsmönnum Húsnæðisstofnunar ríkisins, þ.m.t. húsnæðismálastjórn, á fyrsta stjórnarsýslustigi. Utan könnunar minnar fellur því að kanna það álitaefni, hvaða ákvarðanir húsnæðisnefnda verði kærðar til húsnæðismála- stjórnar, svo og hvort úrskurðir húsnæðismálastjórnar í slíkum málum verði kærðir til fé- lagsmálaráðherra.

Tilfni þeirrar ákvörðunar minnar, að taka þetta mál til meðferðar að eigin frum- kvæði, voru kvartanir, er mér höfðu borist frá tveimur aðilum, er lutu að afgreiðslu hús- næðismálastjórnar annars vegar á umsókn um svonefnt greiðsluferðileikalán og hins vegar á umsókn um skipti á fasteignaveðbréfi fyrir húsbref, eftir að frestur til slíkra skipta var liðinn. Hafði málum þessum verið skotið til félagsmálaráðuneytisins til úrlausnar. Vegna athugunar minnar á öðru þessara mála hafði félagsmálaráðuneytið ritað mér bréf, dags. 27. febrúar 1996, þar sem eftirfarandi kom fram:

„Um efnislega afstöðu ráðuneytisins til umkvörtunar [A] vísast til hjálagðra bréfa [ . . . ] og þá sérstaklega [ . . . ] til Húsnæðisstofnunar þar sem brýnt var að fólki yrðu kynntir skilmálar og skipti fasteignaveðbréfa fyrir húsbref. Hvað viðkemur kærusambandi Húsnæðisstofnunar og félagsmálaráðuneytis þá hefur verið erfitt að skýra það. Húsnæðisstofnun hefur þingkjörna stjórn og því hefur ráðuneytið litið svo á að ekki væri unnt að kæra ákvarðanir stjórnar til ráðuneytisins. Stofnunin nýtur hins vegar ekki lengur þess að vera sjálfstæð ríkisstofnun eins og sagði í eldri lögum. Félagsmálaráðuneytið hefur áður lýst því yfir við Umboðsmann Alþingis að nauðsyn- legt sé að kveða skýrt á um kærusamband milli húsnæðismálastjórnar og félagsmála- ráðuneytis í lögum, sbr. bréf ráðuneytisins dags. 15.8.1995, en frumvarp það sem vikið var að í bréfi ráðuneytisins til yðar 15.8.1995 hefur enn ekki litið dagsins ljós. Að mati ráðuneytisins er nauðsynlegt að gera greinarmun á annars vegar ákvörðunum hús- næðisnefnda og Byggingarsjóðs verkamanna og svo hins vegar því sem varðar Bygg- ingarsjóð ríkisins og húsbrefakerfið. Byggist það á því að störf húsnæðisnefnda eru hluti af stjórnarsýslu sveitarfélagsins og sæta því annarri málsmeðferð en ef upphaf máls væri hjá ríkisvaldinu. Höfuðatriðið er að það séu 2 stig í málsmeðferð.

Ef það er niðurstaða Umboðsmanns að ráðuneytinu beri að kveða upp úrskurð í máli [A] meðan lög um Húsnæðisstofnun eru óbreytt, mun það að sjálfsögðu verða gert.“

## II.

Í áður nefndu bréfi mínu til félagsmálaráðherra frá 22. mars 1996 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að félagsmálaráðuneytið léti mér í té upplýsingar og skýr- ingar, sem það teldi ástæðu til umfram það, sem fram kæmi í bréfi þess frá 27. febrúar

húsnæðismálastjórn eindregið þeirrar skoðunar, að með ofangreindum lögum, nr. 97/1993, hafi ekkert breytt í þessu efni frá því sem áður var, enda ekkert í þeim, er gefur það til kynna; né heldur er Félagsmálaráðuneytið þeirrar skoðunar, og gekkst þó fyrir setningu laganna er stjórnin því þeirrar skoðunar, að kærusamband sé ekki fyrir hendi milli húsnæðismálastjórnar (Húsnæðisstofnunarinnar) og Félagsmálaráðuneytisins.

Í sambandi við viðhorf stjórnarinnar til skilyrða stjórnsýslukæru, að því er varðar ákvarðanir húsnæðisnefnda, skal á það bent, að þau takmarkast einvörðungu við tilteknar aðstæður, svo sem kveðið er á um í 92. gr. 1. nr. 97/1993. Húsnæðisnefndir sveitarfélaganna eru alfarið á þeirra vegum og eru ekki með neinum hætti hluti af starfsemi Húsnæðisstofnunarinnar. Þær eiga engu að síður ýmislegt undir hana að sækja, einkum félagsíbúðadeild hennar, t.d. þegar eigandaskipti fara fram á félagslegum íbúðum. Þegar óskað er eftir úrskurði húsnæðismálastjórnar í ágreiningsmálum húsnæðisnefnda og seljenda er félagsíbúðadeildin jafnframt einn helsti ráðgjafi hennar. Þótt þetta fyrirkomulag hafi gengið vel til þessa hlýtur það að orka tvímælis þegar til lengri tíma er litið.“

Með bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins 6. ágúst 1996 barst mér tilvitnað minnisblað lögfræðideildar Húsnæðisstofnunar ríkisins um stjórnsýslulega stöðu stofnunarinnar.

#### IV.

Á bls. 121–127 í skýrslu minni fyrir árið 1994 (SUA 1994:121) gerði ég grein fyrir bréfskiptum mínum og félagsmálaráðuneytisins í tilefni af þeirri ákvörðun minni, að taka til athugunar reglur um greiðslur til seljenda félagslegra íbúða, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987. Í bréfi, er ég ritaði félagsmálaráðuneytinu 22. febrúar 1994, spurði ég meðal annars, hvort ekki ætti að taka af allan vafa um það, hvort bera mætti ákvarðanir húsnæðismálastjórnar til félagsmálaráðuneytisins. Benti ég á í því samhengi, að þegar stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins hefði verið breytt með lögum nr. 61/1993, hefði ekki verið tekin afstaða til þess í lögnum, hvort kæra mætti ákvarðanir húsnæðismálastjórnar skv. 92. gr. laganna til félagsmálaráðuneytisins. Taldi ég rétt með tilliti til 1. mgr. 2. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, að tekið yrði skýrt á því í lögnum, ef ætlunin væri að slíkar ákvarðanir yrðu ekki kærðar til félagsmálaráðherra. Eins og lýst er á bls. 124 í skýrslu minni fyrir árið 1994, ákvað ég að hafa ekki frekari afskipti af máli þessu, þar sem félagsmálaráðuneytið hefði upplýst, að í undirbúningi væri lagafrumvarp. Með setningu laga nr. 12/1994, og aftur með lögum nr. 58/1995, var lagaákvæðum um endursölu félagslegra íbúða breytt. Af því tilefni ritaði ég félagsmálaráðuneytinu bréf 26. maí 1995, þar sem ég óskaði eftir því, að ráðuneytið skýrði, hvort fyrirhugað væri að breyta lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins að því er snerti möguleika til þess að bera ákvarðanir húsnæðismálastjórnar undir úrskurð félagsmálaráðuneytisins. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 20. júní 1995, var það boðað, að um haustið yrði mér gerð grein fyrir viðbrögðum ráðuneytisins. Með bréfi félagsmálaráðuneytisins 15. ágúst 1995 bárust mér upplýsingar um, að félagsmálaráðherra myndi á haustþingi 1995 leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, þar sem kærusambandi milli húsnæðismálastjórnar og félagsmálaráðuneytisins yrði slegið föstu. Boðað frumvarp leit ekki dagsins ljós á löggjafarþinginu 1995–1996.

#### V.

Í álitinu mínu, dags. 22. nóvember 1996, segir svo:

##### „1. Úrlausnarefnið.

Í máli þessu er úrlausnarefnið það, hvort aðila máls sé heimilt að kæra ákvörðun, sem tekin hefur verið af starfsmönnum Húsnæðisstofnunar ríkisins, þ.m.t. húsnæðismálastjórn,

2. *Staða Húsnæðisstofnunar ríkisins fyrir setningu laga nr. 61/1993.*

Löggjöf um húsnæðismál og afskipti opinberra aðila af þeim málum á sér nokkra forsögu hér á landi. Ekki er ástæða til þess að rekja hér ítarlega þá löggjöf. Þó er rétt að fjalla í stuttu máli um ákvæði, er snerta skipulag og stjórn húsnæðismála.

Aðdragandi að starfsemi Húsnæðisstofnunar ríkisins verður rakinn til setningar laga nr. 36/1952, um opinbera aðstoð við byggingar íbúðarhúsa í kaupstöðum og kauptúnum. Í lögum nr. 55/1955, um húsnæðismálastjórn, veðlán til íbúðabygginga og útrýmingu heilsuspillandi íbúða, og síðar í lögum nr. 42/1957, um húsnæðismálastofnun, byggingarsjóðs ríkisins, sparnað til íbúðabygginga, breyting á I. kafla laga nr. 36/1952 o.fl., voru fyrirmæli um stofnun Húsnæðismálastofnunar ríkisins, er heyra skyldi undir félagsmálaráðuneytið og skyldi húsnæðismálastjórn veita stofnuninni forstöðu. Í skýringum við 1. gr. þess frumvarps, er varð að lögum nr. 42/1957, sagði:

„Eins og áður er vikið að hafa hinar Norðurlandþjóðirnar, sem náð hafa góðum árangri með skipulagningu húsnæðismálanna, komið upp sérstökum stofnunum eða jafnvel sérstökum ráðuneytum, sem fara með yfirstjórn þessara mála. Í grein þessari er gert ráð fyrir myndun húsnæðismálastofnunar ríkisins, er fari með stjórn húsnæðismálanna hér. Lagt er til að húsnæðismálastjórn veiti húsnæðismálastofnuninni forstöðu. Skulu eiga sæti í henni fimm menn, fjórir kosnir hlutbundinni kosningu af sameinuðu Alþingi til þriggja ára í senn og einn skipaður af félagsmálaráðherra samkvæmt tilnefningu Landsbanka Íslands til sama tíma. . . “ (Alþt. 1956, A-deild, bls. 1045.)

Með lögum nr. 56/1962 var 1. gr. laga nr. 42/1957 breytt þannig að alþingiskjörnum stjórnarmönnum var fjölgað í fimm, auk þess sem kjörtímabil stjórnarmanna varð fjögur ár í stað þriggja. Með lögum nr. 19/1965, um Húsnæðismálastofnun ríkisins, var síðan sett heildarlöggjöf um stofnunina. Ekki voru gerðar efnisbreytingar að því er snerti stjórn stofnunarinnar og hlutverk.

Rétt þykir að rekja næst breytingar, er gerðar voru með lögum nr. 51/1980, um Húsnæðisstofnun ríkisins. Í 1. og 2. mgr. 2. gr. laganna sagði:

„Húsnæðisstofnun ríkisins er sjálfstæð ríkisstofnun sem lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðuneytið.

Á vegum stofnunarinnar skal unnið að samræmingu og skipulagi opinberra afskipta af húsnæðismálum. Stofnunin skal hafa forustu um stefnumótun í húsnæðismálum. Hún fer með stjórn hins opinbera veðlánakerfis til húsnæðismála.“

Við meðferð Alþingis á frumvarpi því, er varð að lögum nr. 51/1980, urðu allnokkrar breytingar á því. Um skýringu á 1. mgr. 2. gr. laganna segir, að í greininni séu tekin af „ . . . tvímæli um það, að Húsnæðismálastofnunin sé sjálfstæð ríkisstofnun, sem lúti sérstakri stjórn en heyrir að öðru leyti undir félagsmálaráðuneytið“ og að þetta sé „m.a. gert til þess að koma á glöggrri verkaskiptingu milli ráðuneytis og stofnunar og sé í samræmi við þá þróun, sem átt hefur sér stað á undanförunum árum milli þessara aðila“. Væri því rétt að lögfesta þá framkvæmd, eins og segir í athugasemdunum. (Alþt. 1979, A-deild, bls. 233.) Að því er snertir skýringu á 2. mgr. 2. gr. laganna varð ákvæðið til í meðförum Alþingis á frumvarpinu. Fram kemur í ræðu framsögumanns, sem mælti fyrir þeirri breytingartillögu, er samþykkt var og varð síðan 2. mgr. 2. gr. laga nr. 51/1980, að ákvæðinu sé ætlað að „skýra betur stefnumótun laganna og verkefni stofnunarinnar“. (Alþt. 1979, B-deild, dalk. 2625.) Hlutverk húsnæðismálastjórnar var síðan rakið í 6 tölulíðum í 5. gr. laga nr. 51/1980. Í skýringum við 4. gr. frumvarps þess, sem varð að 5. gr. laganna, er tekið fram, að

Húsnæðisstofnun ríkisins skal annast stjórn og framkvæmd opinberra afskipta af húsnæðismálum samkvæmt lögum þessum. Húsnæðisstofnun skal vera ráðgefandi fyrir félagsmálaráðuneytið og önnur stjórnvöld í húsnæðismálum og fara með þau verkefni sem ráðherra felur henni á sviði húsnæðismála.

Húsnæðisstofnun skal koma á framfæri við almenning upplýsingum um hlutverk og þjónustu stofnunarinnar. Stofnunin skal leitast við að veita landsmönnum sömu þjónustu óháð búsetu.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 2657.)

Í skýringum við ákvæðið sagði í frumvarpinu:

„Lagt er til að Húsnæðisstofnun ríkisins sé skilgreind sem „ríkisstofnun“ en ekki „sjálfstæð ríkisstofnun“ eins og nú er gert. Ekki er ljóst hvað átt er við með því í núgildandi lögum að Húsnæðisstofnun ríkisins sé sjálfstæð ríkisstofnun, enda er það ekki sérstaklega skilgreint. Hlutverk Húsnæðisstofnunar ríkisins er skilgreint í lögum og að auki kveða lögin á um að félagsmálaráðherra setji með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna um Húsnæðisstofnun ríkisins.

[. . .]

Í 3. mgr. er gerð tillaga um skilgreiningu á hlutverki Húsnæðisstofnunar ríkisins. Gerð er tillaga um að fella niður ákvæði í gildandi lögum um að stofnunin skuli hafa forustu um stefnumótun í húsnæðismálum. Í raun kemur öll forusta um stefnumótun annars vegar frá félagsmálaráðherra og ríkisstjórn og hins vegar frá Alþingi. Lögin um Húsnæðisstofnun ríkisins veita Húsnæðisstofnun ekkert svigrúm til slíkrar stefnumótunar.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 2666.)

Fyrirnefnd 1. gr. frumvarpsins varð þó ekki að lögum. Við umfjöllun félagsmálanefndar um frumvarpið gerði meirihluti nefndarinnar svohljóðandi tillögu um breytingu á 1. gr. frumvarpsins:

„Við 1. gr. Í stað 1.–2. efnismgr. komi ný málsgrein er orðist svo:

Húsnæðisstofnun ríkisins er ríkisstofnun er lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðherra, sem fer með yfirstjórn húsnæðismála.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 5538.)

Í nefndaráli meirihlutans sagði, að þær efnislegu breytingar, sem lagðar væru til, miðuðu að því að „afmarka nánar valdsvið húsnæðismálastjórnar annars vegar og ráðherra hins vegar.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 5535.) Í ræðu framsögumanns meirihluta félagsmálanefndar kom eftirfarandi fram:

„Við umræður um frv. áður en það var afgreitt til nefndar kom fram gagnrýni á að með frv. væri verið að færa Húsnæðisstofnun ríkisins inn í félmrn. Ráðherra skýrði þær greinar sem gagnrýndar voru og í máli ráðherra kom fram að gagnrýnin væri tilhæfulaus. Þeim brtt. sem meiri hluti félmn. setur fram er m.a. ætlað að leiðrétta þann misskilning og orðalagsbreytingar á rétta stöðu stofnunarinnar gagnvart ráðuneytinu.“

[. . .]

Með þessu frv. er stjórnsýsluleg staða Húsnæðisstofnunar ríkisins ákvörðuð. Henni er ætlað að vera sérstök ríkisstofnun sem heyrir beint undir ráðherra en ekki að vera í hópi þeirra ríkisstofnana sem flokkast sem sjálfstæðar ríkisstofnanir eins og t.d. ríkisbankar.

[. . .]

Varðandi sjálfstæðar ríkisstofnanir, þá eru þær óháðar, settar til hliðar við ráðu-



Niðurstaða mín er sú, eins og nánar er rakið hér að framan, að með II. kafla laga nr. 61/1993 hafi breytingar verið gerðar á stöðu Húsnæðisstofnunar ríkisins í stjórnáskrifinu, sem leitt hafi til þess, að Húsnæðisstofnun ríkisins hafi stöðu lægra setts stjórnvalds gagnvart félagsmálaráðherra. Af þessari stjórnáskriflulegu stöðu Húsnæðismálastofnunar ríkisins og stjórnáskrifslusambands hennar við félagsmálaráðherra leiðir meðal annars, að ákvarðanir, sem teknar eru á fyrsta stjórnáskrifstigi af starfsmönnum Húsnæðisstofnunar ríkisins, þ.m.t. húsnæðismálastjórn, verða kærðar skv. 26. gr. stjórnáskriflulaga nr. 37/1993 til félagsmálaráðherra til endurskoðunar.“

### 8.3. Greiðsluferfiðleikalán. Málsmeðferð. Birting stjórnvaldsákvörðunar. Rökstuðningur. Endurupptaka máls. (Mál nr. 1801/1996)

A kvartaði yfir töl á birtingu ákvörðunar greiðsluferfiðleikanefndar Húsnæðisstofnunar ríkisins. Þá kvartaði A yfir því að ákvörðunin hefði ekki verið rökstudd og að ekki hefðu fylgt leiðbeiningar um kærheimild skv. 20. gr. stjórnáskriflulaga nr. 37/1993. Þar sem félagsmálaráðuneytið taldi að úrlausnir Húsnæðisstofnunar ríkisins væru ekki kærnanlegar til ráðuneytisins og þar sem það álitamál var til athugunar í öðru máli (mál nr. 1746/1996) takmarkaði umboðsmaður umfjöllun sína við tvö fyrstu atriðin í kvörtun A.

Ákvörðun greiðsluferfiðleikanefndar, þar sem umleitan A var hafnað, var tekin 7. mars 1996 en birt A með tilkynningu 6. maí sama ár. Birtingin tafðist því lengur en ákvæði 1. mgr. 9. gr. og 1. mgr. 20. gr. stjórnáskriflulaga mæla fyrir um. Viðurkennt var að hér hefði verið um mistök að ræða og mæltist umboðsmaður til þess að stofnunin hagaði vinnubrögðum sínum með þeim hætti að dregið yrði úr hættu á slíkum mistökum.

Ákvörðun greiðsluferfiðleikanefndar var tilkynnt A án þess að rökstuðningur fylgdi. Því bar húsnæðisstofnun skylda til að veita A leiðbeiningar um heimild hans til að fá rökstuðning ákvörðunarinnar, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnáskriflulaga. Hér var einnig um mistök að ræða, en fram kom í skýringum húsnæðisstofnunar að synjunarbréf sem þessi væru alltaf rökstudd. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stofnunarinnar að draga úr hættu á að slík mistök gætu átt sér stað.

Í skýringum húsnæðisstofnunar var tekið fram, að þótt kæra mætti ákvarðanir sem þessar til húsnæðismálastjórnar væri aðilum ekki tilkynnt sérstaklega um þann rétt. Umboðsmaður tók fram að þegar mál væru borin undir húsnæðismálastjórn samkvæmt 5. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, væri ekki um stjórnáskrifslukæru að ræða í skilningi VII. kafla stjórnáskriflulaga, þar sem um starfsmenn sömu stofnunar væri að ræða. Væri því um að ræða réttarræði sem skipa mætti með endurupptöku máls, sbr. 24. gr. stjórnáskriflulaga. Taldi umboðsmaður að 5. gr. laga nr. 97/1993 gengi lengra en 24. gr. stjórnáskriflulaga, að því er snerti rétt aðila til endurupptöku máls. Þá væri mælt fyrir um það í 3. mgr. 2. gr. laganna að stofnunin kæmi á framfæri við almenning upplýsingum um hlutverk og þjónustu stofnunarinnar. Þótt ákvæðið hefði ekki í för með sér fortakslausa skyldu til að veita aðila máls leiðbeiningar um rétt hans til endurupptöku máls, taldi umboðsmaður að það væru vandaðir stjórnáskrifsluhættir að veita aðila slíkar leiðbeiningar. Beindi umboðsmaður því þeim tilmælum til húsnæðismálastjórnar hvort ekki væri rétt að breyta verklagi húsnæðisstofnunar á þá lund að leiðbeiningar yrðu látnar fylgja ákvörðunum stofnunarinnar um heimild til endurupptöku ákvarðana hjá húsnæðismálastjórn.

senda honum svarbréfið; sýnilega hefur bréfitari ekki gefið sér tíma til að hafa upp á gögnum málsins, svo að unnt væri að [ . . . ] tilgreina synjunarástæður.

Með því, að synjunarástæður eru jafnan gefnar, þ.e. synjun rökstudd, þarf sú klausa ekki að fylgja þeim stöðluðu bréfum, sem notað eru, að hlutaðeigandi eigi rétt á að óska eftir rökstuðningi. Í þessu tilviki var staðlað bréf notað, en í flýtinum hefur gleymst að tilgreina synjunarástæður, þ.e. að rökstyðja synjunina.

b) Það gildir væntanlega um öll þau mál, sem starfað er að í stofnuninni, að afgreiðslu þeirra má kæra til húsnæðismálastjórnar. Samt er mönnum ekki tilkynnt sérstaklega um það í hvert einasta skipti, sem afgreiðsla fer fram. Gengið er út frá, að mönnum sé það ljóst. Að því er varðar greiðsluerfiðleikamálin sérstaklega er á það að líta, að kæra til húsnæðismálastjórnar er engan veginn næsta skrefið, í fjölmörgum tilvikum, þegar synjun fer fram. Þvert á móti koma menn þá með ný gögn, veita nýjar, betri og ítarlegri upplýsingar og biðja um að mál þeirra komi til nánari skoðunar. Er þá unnið áfram í málum þeirra og reynt að finna viðhlítandi lausn. Það er rétt, að [A] var ekki tilkynnt um kærurétt sinn, frekar en öðrum, enda virðast allflestir gera sér ljóst að hann er fyrir hendi; og búast mátti við, að af hans hálfu yrði óskað eftir frekari vinnslu á þessu máli, svo sem gerist oftlega, eins og fram hefur komið.“

Með bréfi, dags. 21. júní 1996, sendi ég A afrit af ofangreindu bréfi.

### III.

Í álitu mínu segir svo um einstaka kvörtunarliði:

#### „1. Birting ákvörðunar.

Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og með vísan til 1. mgr. 9. gr. sömu laga, ber stjórnvaldi að birta aðila máls ákvörðun án ástæðulausrar tafar, eftir að ákvörðun hefur verið tekin.

Greiðsluerfiðleikanefnd Húsnæðisstofnunar ríkisins tók þá ákvörðun, á fundi nefndarinnar hinn 7. mars 1996, að synja A um greiðslufrest eða skuldbreytingarlán. Samkvæmt gögnum málsins var tilkynning til A um ákvörðun nefndarinnar ekki pósthöfð fyrr en 6. maí 1996. Birting þessi tafðist lengur en ákvæði 1. mgr. 9. gr. og 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 standa til. Húsnæðisstofnun ríkisins viðurkennir, að hér hafi verið um mistök að ræða. Mælist ég til þess, að stofnunin hagi vinnubrögðum sínum með þeim hætti, að dregið verði úr hættu á, að slík mistök geti átt sér stað.

#### 2. Rökstuðningur ákvörðunar.

Samkvæmt 21. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 getur aðili máls krafist þess, að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega, fylgi rökstuðningur ekki ákvörðuninni, þegar hún er tilkynnt. Samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga skal, þegar ákvörðun er tilkynnt skriflega án þess að henni fylgi rökstuðningur, veita leiðbeiningar um heimild aðila til þess að fá ákvörðun rökstudda.

Af gögnum málsins er ljóst, að umrædd ákvörðun greiðsluerfiðleikanefndar var tilkynnt A án þess að rökstuðningur fylgdi. Því bar Húsnæðisstofnun ríkisins skylda til að veita A leiðbeiningar um heimild hans til að fá rökstuðning ákvörðunarinnar. Húsnæðisstofnun telur, að hér hafi einnig verið um mistök að ræða. Mælist ég til þess, að stofnunin hagi vinnubrögðum sínum með þeim hætti, að dregið verði úr hættu á, að slík mistök geti átt sér stað.

#### 3. Endurupptaka máls.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, er hlutverk húsnæðismálastjórnar meðal annars, að skera úr vafa- og ágreiningsmálum um einstakar lánveit-

## V.

Með bréfi, dags. 17. febrúar 1997, óskaði ég eftir upplýsingum húsnæðismálastjórnar, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Í svari húsnæðismálastjórnar, dags. 3. mars 1997, kom fram að lögð hefði verið fram álitssgerð frá lögfræðideild stofnunarinnar, í framhaldi af álitinu mínu, og í framhaldi af því hefði verið samþykkt að veita leiðbeiningar um heimild til endurupptöku máls hjá húsnæðismálastjórn svo og kærheimild til félagsmálaráðherra þegar ákvörðun væri tilkynnt aðila máls skriflega.

**8.4. Félagsslegar íbúðir. Ákvörðun um söluverð. Dráttur á meðferð máls. Meinbugir á stjórnýslufráfræðingum. Valdframsalsátt. (Mál nr. 1261/1994)**

A kvartaði yfir drætti á meðferð erindis sem hún sendi húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar í september 1994. Erindi A laut að uppgjöri vegna sölu á íbúð A og B. Í byrjun árs 1996 var málið óafgreitt og hafði hvorki komist á samkomulag milli A og B og húsnæðisnefndar um efni málsins, né um skipun sáttanefndar að tillögu húsnæðisnefndar.

Umboðsmaður tók fram að húsnæðisnefndum væru falin ákveðin verkefni samkvæmt lögum nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins, sem giltu um mál þetta. Væri húsnæðisnefndum meðal annars ætlað að skera úr um rétt og skyldu eigenda félagslegra eignaríbúða. Við meðferð slíkra mála bæri að gæta ákvæða stjórnýslulaga nr. 37/1993, þ. á m. 9. gr., um að ákvarðanir í einstökum málum skyldu teknar svo fljótt sem unnt væri, og tilkynna skyldi aðilum um fyrirsjáanlegar tafir á meðferð mála. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að gagnrýna þær viðræður sem farið höfðu fram milli aðila. Væri fyrirsjáanlegt að slíkar viðræður myndu ekki bera árangur yrði húsnæðisnefnd hins vegar að leita eftir afstöðu aðila og taka málið til úrskurðar. Tók umboðsmaður fram að húsnæðisnefnd færi með forræði mála sem undir hana heyra og væri óheimilt að framselja það vald til annarra.

Frambærilegar skýringar á tölum málsins höfðu ekki komið fram af hálfu húsnæðisnefndar. Taldi umboðsmaður að starfshættir húsnæðisnefndar hefðu ekki verið í samræmi við vandaða stjórnýsluhætti og slíkir ágallar væru á meðferð málsins að um væri að ræða meinbugi á starfsháttum húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar í skilningi II. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Var álitid því sent Alþingi, félagsmálaráðuneytinu, húsnæðismálastjórn og bæjarstjórn Hafnarfjarðar.

## I.

Hinn 31. október 1994 leitaði A til mín og kvartaði yfir því, að hún hefði ekki fengið svör við erindi, er hún sendi húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar 27. september 1994.

Í kvörtun A kemur fram, að 17. apríl 1994 hafi hún kært til húsnæðismálastjórnar ákvörðun húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar á söluverði íbúðar hennar og B og uppgjör vegna sölu á íbúð þeirra að X-götu. Húsnæðismálastjórn tilkynnti A og B með bréfi 21. september 1994, að ekki væri unnt að taka erindi þeirra til meðferðar sem stjórnýslukæru. Tók húsnæðismálastjórn fram, að erindi þessu bæri að beina í heild sinni til húsnæðisnefndar Hafnarfjarðar. Úrskurð nefndarinnar mætti síðan kæra til Húsnæðisstofnunar ríkisins, enda félli ágreiningsefnið undir úrskurðarvald stofnunarinnar. Með bréfi, dags. 27. september 1994, lagði A erindi sitt fyrir húsnæðisnefnd Hafnarfjarðar.

Í bréfi, er lögmaður A ritaði mér 18. janúar 1996, kemur fram, að hann hafi hafnað boði húsnaðisnefndar Hafnarfjarðar um þriggja manna sáttanefnd. Þá kvaðst lögmaðurinn hafa lagt fram kröfur sínar á fundi með bæjarlögmanni Hafnarfjarðarbæjar 20. desember 1995, sem hefði verið svarað með bréfi, dags. 5. janúar 1996. Síðan segir í bréfi lögmannsins:

„Svo sem fram kemur ber mjög langt á milli mín og bæjarlögmannsins, en ég vinn nú að nýju svari til hans. Ég fæ ekki betur séð en að það stefni í að ég muni þurfa að stefna Húsnaðisnefnd Hafnarfjarðar fyrir dóm fyrir hönd umbjóðenda minna.“

Með bréfi húsnaðisnefndar Hafnarfjarðar 6. febrúar 1996 var mér tilkynnt, að ekki hefði náðst samkomulag í máli A og B og að lögmaður þeirra hygðist „. . . höfða mál á hendur húsnaðisnefnd Hafnarfjarðar“. Ég ritaði A og B bréf 12. febrúar 1996. Vísaði ég til bréfs lögmanns þeirra frá 18. janúar 1996 og bréfs húsnaðisnefndar Hafnarfjarðar frá 6. febrúar 1996 og óskaði eftir því, að mér yrði gerð grein fyrir því, hvort þau hefðu í hyggju að höfða dómsmál á hendur Hafnarfjarðarbæ. Í svarbréfi lögmanns A og B 20. mars 1996 sagði, að hann teldi ráðlegt með tilliti til hagsmuna A og B, að reyna ennfrekar að ná samkomulagi í málinu, áður en ákvörðun um málsókn yrði tekin. Með bréfi lögmannsins fylgdi bréf hans til húsnaðisnefndarinnar sama dag.

### III.

Í álitinu segir svo um meðferð húsnaðisnefndar Hafnarfjarðar á erindi A:

„Kvörtun sú, er A hefur borið fram, lýtur að þeim drætti, sem orðið hefur á að húsnaðisnefnd Hafnarfjarðar svaraði erindi hennar frá 27. september 1994. Í máli þessu kemur ekki til athugunar sá ágreiningur, sem er um efni málsins.

Á þeim tíma, sem hér um ræðir, voru í gildi lög nr. 97/1993, um Húsnaðisstofnun ríkisins. Hefur þeim lögum verið breytt nokkuð, einkum með lögum nr. 58/1995, er öðluðust gildi 13. mars 1995. Hér á eftir vísa ég til ákvæða laga nr. 97/1993, eins og þau hljóðuðu fyrir nefnda lagabreytingu. Samkvæmt 40. gr. laga nr. 97/1993, um Húsnaðisstofnun ríkisins, fara húsnaðisnefndir í sveitarfélögum „. . . með stjórn og samræmingu félagslegs húsnaðis í sveitarfélaginu í umboði sveitarstjórnar og almennar upplýsingar og ráðgjöf varðandi húsnaðismál“. Þá úthlutar húsnaðisnefnd öllum félagslegum íbúðum á vegum sveitarfélaga, sbr. 67. gr. laga nr. 97/1993. Í 1. mgr. 86. gr. laganna kemur fram, að sveitarfélag eða annar framkvæmdaaðili skuli annast útreikning á söluverði félagslegra íbúða, þegar reynir á kaupskyldu eða forkaupsrétt. Gert er ráð fyrir því, að Húsnaðismálastofnun ríkisins staðfesti útreikninginn og verði ágreiningur milli aðila um verðlagningu íbúðar, skuli vísa honum til húsnaðismálastjórnar.

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að húsnaðisnefndum eru falin ákveðin verkefni samkvæmt lögum nr. 97/1993. Er húsnaðisnefndum meðal annars ætlað að skera úr um rétt eða skyldu eigenda félagslegra eignaríbúða og ber við meðferð slíkra mála að gæta ákvæða stjórnslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt 9. gr. þeirra laga skulu ákvarðanir í einstökum málum teknar svo fljótt sem unnt er og þegar fyrirsjáanlegt er, að afgangi máls muni tefjast, ber að skýra aðila máls frá því. Mál það, sem hér um ræðir, hefur verið til meðferðar hjá húsnaðisnefnd Hafnarfjarðar frá 27. september 1994. Hafa mér ekki borist upplýsingar um, að þeirri meðferð sé lokið. Þegar litið er yfir gang málsins, er ljóst að viðræður hafa átt sér stað milli aðila um lausn þess. Ég tel ekki ástæðu til þess að gagnrýna slíkar viðræður, enda sé fyrir hendi lögmatgur grundvöllur og ástæða til þess að ætla, að þær geti borið árangur. Sé fyrirsjáanlegt, að slíkar viðræður muni ekki bera árangur, verður á hinn bóginn, að gera þá kröfu, að húsnaðisnefnd gangi úr skugga um það, hvort hlut-

## 9.0. Hæfi.

### 9.1.

#### Ráðning í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Sérstakt hæfi. (Mál nr. 1508/1995)

A kvartaði yfir ákvörðun stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma um ráðningu B í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Umboðsmaður ákvað að takmarka umfjöllun sína við tvo þætti í kvörtun A, í fyrsta lagi að prófastarnir X og Y og stjórnarmennirnir E og F hefðu verið vanhæfir til þess að taka þátt í meðferð málsins, og í öðru lagi að biskup Íslands hefði stöðu sinnar vegna verið vanhæfur til að hafa afskipti af málinu.

Umboðsmaður rakti ákvæði í lögum um kirkjugarða og tók fram, að lagt hefði verið til grundvallar að starfsemi kirkjugarða teldist til starfsemi hins opinbera. Starfsemi kirkjugarða væri lögmælt, þeim væri sem stofnunum komið á fót með lögum og reknir fyrir fjármuni sem aflað væri með sköttum, þ.e. kirkjugarðsgjaldi, og teldust þeir til stjórnarsýslu ríkisins. Þar sem ákvarðanir um ráðningu í starf við stjórnarsýslu ríkisins teldust stjórnvaldsákvarðanir (sjá mál nr. 1320/1994) giltu hæfisreglur II. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um ráðningu í stöðu forstjóra kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma.

A taldi að prófasturinn Y hefði verið vanhæfur til meðferðar málsins vegna þess að hann hefði starfað með föður B sem og með B sjálfum. Umboðsmaður tók fram að ganga yrði út frá þeirri meginreglu að starfsmaður yrði almennt ekki vanhæfur samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, þótt hann hefði kynnst aðila máls í starfi sínu, nema náin vinátta hefði skapast á slíkum grundvelli. Því síður gæti það valdið vanhæfi þótt viðkomandi hefði átt samstarf við föður eins af aðilum málsins. Y hefði því ekki verið vanhæfur til meðferðar málsins af þessum sökum. Það leiddi heldur ekki til vanhæfis Y að hann hafði sömu menntun og B. Loks taldi umboðsmaður ekki sýnt, að um svo verulega fjárhagslega hagsmuni væri að ræða, þótt Y gæti þurft að taka sæti í stjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma sem varamaður X, föður B, sem vegna ráðningar B gæti orðið vanhæfur til meðferðar einstakra mála, að þetta leiddi til vanhæfis Y. Umboðsmaður féllst heldur ekki á það að E, stjórnarmaður, hefði verið vanhæfur til meðferðar málsins þótt hann væri skyldur B að þriðja lið, hvorki samkvæmt 2. tölul. né 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Þá leiddi það ekki til vanhæfis hans að hann hefði átt samstarf við X, föður B, á fundum stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis. Sömuleiðis taldi umboðsmaður, að það leiddi ekki til vanhæfis E, stjórnarmanns, þótt hann væri formaður sóknarnefndar þeirrar sóknar sem faðir B væri prestur í. Tók umboðsmaður fram, að ljóst væri af ákvæðum V. kafla laga nr. 25/1985, um kirkjusóknir o.fl., að formaður sóknarnefndar teldist ekki eiginlegur undirmaður sóknarprests í skilningi 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður féllst hins vegar á það að X, prófastur, hefði verið vanhæfur til undirbúnings og meðferðar málsins, skv. 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, þar sem einn af umsækjendunum var sonur hans. Bar stjórn og framkvæmdastjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma að sjá til þess að X viki sæti við undirbúning og meðferð málsins. Taldi umboðsmaður að X hefði borið að víkja af fundi er málefni sem snertu ráðningu í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma bar á góma, þótt markmiðið hefði aðeins verið að kynna stöðu málsins. Samkvæmt gögnum málsins virtist X aðeins hafa verið viðstaddur á einum fundi þegar málefni þetta

var ekki fallist á, að ráðning af hálfu stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma eða undirbúningur þeirrar ákvörðunar hefðu verið haldin slíkum annmarka að leiða ætti til ógildingar. Staðfesti því dóms- og kirkjumálaráðuneytið niðurstöðu biskups Íslands í málinu.

### III.

Hinn 9. ágúst 1995 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og óskaði þess, 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. Ég óskaði þess sérstaklega, að mér yrðu veittar upplýsingar um, á hvaða fundi framkvæmdastjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma hefði verið tekin ákvörðun um að velja 5 umsækjendur úr 13 manna hópi umsækjenda um stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma og láta kjósa milli þeirra á fundi stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Þá óskaði ég enn fremur eftir að upplýst yrði, hvaða fundi framkvæmdastjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma X hefði setið, þar sem ráðningu í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma hefði borið á góma.

Svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 26. september 1995. Með bréfinu fylgdi bréf biskupsstofu, dags. 8. september 1995, þar sem fram kom, að biskupsembættið liti svo á, að með áliti sínu, dags. 3. maí 1995, hefði það komið á framfæri sjónarmiðum sínum og hefði ekkert frekar fram að færa í málinu. Einnig fylgdi bréfi ráðuneytisins bréf N, hæstaréttarlögmanns, dags. 22. september 1995, þar sem hann kemur á framfæri sjónarmiðum stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Í fyrirnefndu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins segir, að ráðuneytið telji ekkert nýtt komið fram í málinu, sem gefi tilefni til breytts viðhorfs til kvörtunar A.

### IV.

Samkvæmt þeim skýringum, sem lögmenn stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma hafa veitt, svo og þeim fundargerðum og öðrum gögnum, sem lögð hafa verið fram, eru í stuttu máli þessi:

Hinn 17. maí 1994 var aðalfundur Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma haldinn. Gerði R, forstjóri Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, fundarmönnum grein fyrir væntanlegum starfslokum sínum. Á fundinum var meðal annars samþykkt að fela framkvæmdastjórn að vinna að undirbúningi að ráðningu nýs forstjóra.

Hinn 4. október 1994 hélt framkvæmdastjórn fund. Á fundinn komu allir þrír aðalmenn í framkvæmdastjórn, þ.e. F, G og E, svo og tveir varamenn. Þá sat X fundinn svo og rekstrarstjóri og löggiltur endurskoðandi Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma. Í fundargerð er svohljóðandi bókun um þetta mál:

„3. Rætt um hvernig standa skuli að ráðningu forstjóra, sem tæki við þegar núverandi forstjóri lætur af störfum.

Flaira ekki tekið fyrir á fundinum, fundi slitið.“

Hinn 7. október 1994 hittust aðalmenn framkvæmdastjórnar á óformlegum fundi á Hótel Loftleiðum, skv. bréfi lögmanns Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, dags. 23. mars 1995, og minnispunktum G, dags. 20. september 1995. Á þessum óformlega fundi var rætt um, hvernig staðið skyldi að undirbúningi ráðningarinnar. Var ákveðið að fá ráðningarstofu til þess að annast um auglýsingu í hið nýja starf og meta þær umsóknir, sem bærust. Var í þessu skyni leitað til S.

Hinn 16. október 1994 birtist auglýsing í Morgunblaðinu um að starfið væri laust til umsóknar. Í auglýsingunni sagði meðal annars svo:

og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er á því byggt, að II. kafla stjórnssýslulaga nr. 37/1993, sem fjallar um sérstakt hæfi, hafi þar átt við.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. taka stjórnssýslulögin til stjórnssýslu ríkis og sveitarfélaga. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, er hver kirkjugarður þjóðkirkjunnar sjálfseignarstofnun, með sérstöku fjárhaldi, í umsjón og ábyrgð safnaðar undir yfirstjórn prófests og biskups. Lög nr. 36/1993 eru að stofni til frá árinu 1932, en þá voru sett lög nr. 64/1932, um kirkjugarða. Fram kemur í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 64/1932, að frumvarpið sé nær samhljóða frumvarpi, sem lagt var fyrir vetrarþing þar á undan, og er vísað til athugasemda, er því frumvarpi fylgdu (Alþt. 1932, A-deild, bls. 282). Í greinargerð með frumvarpi því, sem lagt var fyrir Alþingi árið 1931, segir, að kirkjugarðarnir teljist ekki einvörðungu málefni kirkjunnar, heldur teljist þeir jafnframt til heilbrigðis- og menningarmála hvers byggðarlags og hafi allir menn, utan þjóðkirkjunnar sem innan, sama rétt og skyldur, að því er taki til kirkjugarðanna. Ákveðið var að fela ekki sveitarstjórnnum umsjón kirkjugarða, þar sem talið var, að sveitarfélögin hefðu ærinn starfa fyrir. Var talið rétt að fela sóknarnefndum umsjón kirkjugarða, en þó þannig að fjárhagur og reikningshald kirkjugarðanna yrði sérstakt með tilliti til þess, að starfsemi kirkjugarðanna snerti réttindi og skyldur allra, hvort sem þeir væru innan eða utan þjóðkirkjunnar (Alþt. 1931, A-deild, bls. 284).

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að lagt hefur verið til grundvallar að starfsemi kirkjugarða teldist til starfsemi hins opinbera. Þegar litið er til þess, að starfsemi kirkjugarðanna er lögmælt og þeim er sem stofnunum komið á fót með lögum og eru reknir fyrir fjármuni, sem aflað er með sköttum, þ.e. kirkjugarðsgjaldi, sbr. IX. kafla laga nr. 36/1993, teljast þeir til stjórnssýslu ríkisins. Þar sem ákvarðanir um ráðningu í starf við stjórnssýslu ríkisins teljast stjórnvaldsákvarðanir, sbr. álit mitt frá 2. febrúar 1996 í máli nr. 1320/1994, féll sú ákvörðun stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófestsdæma, að ráða í starf forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófestsdæma, undir stjórnssýslulögin, sbr. 1. og 2. mgr. 1. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Af þessum sökum giltu hæfisreglur II. kafla stjórnssýslulaga nr. 37/1993 við ráðningu í stöðu forstjóra kirkjugarða Reykjavíkurprófestsdæma.

Af 2. mgr. 3. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 verður ráðið, að sérhver tengsl starfsmanns við stjórnssýslumál eða aðila þess, valdi ekki sjálfkrafa vanhæfi starfsmanns til meðferðar máls. Starfsmaður verður almennt ekki talinn vanhæfur til meðferðar máls, nema hann hafi sjálfur nokkurra hagsmuna að gæta eða tengist sjálfur málinu eða aðilum þess með slíkum hætti, að almennt verði talin hætta á, að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á úrlausn málsins.

Samkvæmt 4. gr. stjórnssýslulaga eiga ákvæði II. kafla laganna um sérstakt hæfi við þá starfsmenn, sem taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls. Þeir, sem komu að undirbúningi, meðferð og úrlausn þess, hvaða umsækjandi skyldi ráðinn forstjóri Kirkjugarða Reykjavíkurprófestsdæma, máttu því ekki vera tengdir neinum umsækjendanna á þann hátt, er um getur í 1. mgr. 3. gr. stjórnssýslulaga.

## 2. Hæfi Y.

A kvartar meðal annars yfir því, að Y, prófastur, hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins, annars vegar vegna þess að hann hafi starfað með föður B, og hins vegar þar sem hann hafi starfað með B, þegar sá síðarnefndi var prestur [hjá . . .]. Þá er því einnig haldið fram, að Y sé vanhæfur, þar sem hann hafi sömu menntun og B, þ.e. sé prestlærður. Loks telur A, að Y hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins, þar sem hann hafi fjárhagslega hagsmuna að gæta af úrlausn málsins.

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 28. júní 1995 var það niðurstaða ráðuneytisins, að Y hefði ekki verið vanhæfur til meðferðar málsins á grundvelli þessara ástæðna.

til meðferðar mála í stjórninni, er varði B sérstaklega. Í slíkum tilvikum sitji Y stjórnarfundum og hljóti þóknun fyrir.

Samkvæmt 9. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, situr prófastur fundi kirkjugarðsstjórnar og hefur atkvæðisrétt, þegar tala fundarmanna er jöfn. Prófastar Reykjavíkurprófastsdæma sitja fundi til skiptis sitt árið hvor og eru varamenn hvor fyrir annan.

Þótt X sitji sem prófastur fundi stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma annað hvert ár og geti þá orðið vanhæfur til meðferðar einstakra mála á framangreindum grundvelli, þannig að Y þurfi sem varamaður hans að taka sæti í stjórninni, liggur ekki fyrir, að þar sé um að ræða svo verulega fjárhagslega hagsmuni, sem Y gæti fyrirsjánlega vænst, að þetta tilvik eigi undir 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Með vísan til 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga er ég sammála dóms- og kirkjumálaráðuneytinu um, að vægi og eðli þeirra hagsmuna Y, að fá greidd laun fyrir fundarsetu í forföllum X, sé ekki með þeim hætti, að fyrirbyggjandi aðstæður hafi almennt verið til þess fallnar að draga úr trú á óhlutdrægni hans til meðferðar málsins. Að mínum dómi var Y því heldur ekki vanhæfur af þessari ástæðu.

Að framansögðu athuguðu tel ég ekki tilefni til þess að gera athugasemd við niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að því er snertir hæfi Y, prófasts.

### 3. Hæfi F

Í kvörtun A er því haldið fram, að F, sem sæti á í stjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins, þar sem hann sé skyldur einum af umsækjendunum. Samkvæmt gögnum málsins er F skyldur B að þriðja lið.

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 28. júní 1995 var það niðurstaða ráðuneytisins, að F teldist hvorki hafa verið vanhæfur til meðferðar umrædds máls, á grundvelli 2. tölul. eða 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993.

Samkvæmt 2. tölul. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls, ef hann er skyldur aðila málsins að öðrum lið til hliðar. Í athugasemdum í greinargerð við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnarsýslulögum, segir meðal annars svo:

„Ef starfsmaður er tengdur eða skyldur aðila með þeim hætti, sem segir í 2. tölul. ber honum að víkja sæti. Fjarlægari skyldleiki og mægðir við aðila en upp eru talin í 2. tölul. valda almennt ekki vanhæfi komi þar ekkert annað til.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3286.)

Samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls, ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður, sem með réttu eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa. Í athugasemdum í greinargerð við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnarsýslulögum, segir meðal annars svo:

„Þar sem tæknilega er ómögulegt að tilgreina tæmandi allar vanhæfisástæður með hlutlægum hæfisreglum er þörf á þeirri matskenndu hæfisreglu sem fram kemur í 6. tölul. Segja má að reglan í 6. tölul. sé grunnreglan um sérstakt hæfi, en aðrar reglur 1.–5. tölul. nánari útfærsla á henni. Af þessum sökum er gagnályktun frá ákvæðum 1.–5. tölul. ekki tæk þar sem ávallt þarf að skoða hvort tilvik fellur undir 6. tölul. áður en hægt er að slá því föstu að starfsmaður sé hæfur.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3288.)

Þar sem F er ekki skyldur B svo náíð sem að öðrum lið til hliðar, á 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga ekki við. Eins og fram kemur í þeim lögskýringargögnum, sem rakin eru hér að framan, er gagnályktun almennt ekki tæk frá 1.–5. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna,



byggingu kirkju eða stækkun hennar og byggingu safnaðarheimilis, eftir því sem aðalsafn- aðarfundur mælir fyrir um, sbr. 20. gr. laganna.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 44/1987, um veitingu prestakalla, skal biskup auglýsa prestakall, þegar það losnar, nema  $\frac{3}{4}$  sóknarnefndarmanna og varamanna þeirra ákveði að kalla til tiltekinn prest, sbr. 1., 2. mgr. 2. gr. og 7. gr. laganna.

Af ákvæðum V. kafla laga nr. 25/1985, um kirkjusóknir, safnaðarfundi, sóknarnefndir, héraðsfundi o.fl., er ljóst, að formaður sóknarnefndar telst ekki eiginlegur undirmaður sóknarprests í skilningi 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þótt lög nr. 25/1985 mæli fyrir um viðtækt samstarf og samvinnu sóknarnefnda við sóknarprest. Af þessum sökum á 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga ekki við.

Eins og nánar er vikið að hér að framan í V. kafla 2, tel ég, að ganga verði út frá þeirri meginreglu, að það valdi almennt ekki vanhæfi starfsmanns til meðferðar máls, þótt hann hafi starfað með aðila málsins. Þeim mun síður verður það talið valda vanhæfi starfsmanns, þótt umsækjandi um nefnda stöðu sé sonur manns, sem starfsmaður hefur starfað með. E var því heldur ekki vanhæfur af þessari ástæðu til meðferðar málsins.

Að framansögðu athuguðu, tel ég því heldur ekki tilefni til þess að gera athugasemd við niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að því er þennan þátt kvörtunarinnar snertir.

##### 5. *Hæfi X.*

Þá er því borið við, að X, prófastur, hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins og hafi af þeim sökum verið óheimilt að hafa afskipti af málinu.

Einn af umsækjendum um stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma var sonur X. Var X því vanhæfur til undirbúnings og meðferðar málsins skv. 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Þar sem hér var um matskennda stjórnvaldsákvörðun að ræða, er snerti mikilsverða hagsmuni umsækjenda, verður að telja, að undantekningar 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga hafi ekki átt við. Bar stjórn svo og framkvæmdastjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma því að sjá til þess, að X viki sæti við undirbúning og meðferð málsins frá því að ljóst var, að B ætlaði að sækja um stöðuna, sbr. 2. mgr. 4. gr. stjórnarsýslulaga.

Í gögnum málsins liggja ekki fyrir upplýsingar um, hvort og þá hvenær B hafi lýst því yfir, að hann væri staðráðinn í því að sækja um umrædda stöðu. Eftir að umsókn um stöðuna barst frá B, er aftur á móti ekki vafa undirorpið að faðir hans, X, var vanhæfur til meðferðar málsins.

Umsóknarfrestur um stöðuna rann út 28. október 1994. Eins og nánar er rakið í IV. kafla hér að framan, var málið tekið til frekari umræðu á óformlegum fundi framkvæmdastjórnar hinn 5. nóvember 1994. Samkvæmt gögnum málsins sat X ekki þennan fund. Á þessum fundi var tekin ákvörðun um að boða 13 af 33 umsækjendum í viðtal, sem aðalmenn framkvæmdastjórnar önnuðust. X var því ekki heldur viðstaddur viðtöl við umsækjendur.

Hinn 15. nóvember 1994 var haldinn formlegur fundur í framkvæmdastjórn. Á fundinum voru allir aðalmenn og varamenn framkvæmdastjórnar, prófastarnir báðir svo og forstjóri og rekstrarstjóri. Í fundargerð er eftirfarandi bókað um mál þetta:

„2. Formaður upplýsti, að 33 umsóknir hefðu borist um starf forstjóra. Fjallað yrði um umsóknirnar næstu daga.“

Í bréfi lögmanns stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, dags. 23. mars 1995, er því haldið fram, að engin efnisleg meðferð hafi farið fram á þessum fundi og engar ákvarðanir hafi heldur verið teknar. Á fundinum hafi einungis verið veittar upplýsingar. Af þessum sökum sé ljóst, að X hafi ekki tekið þátt í meðferð málsins.

## 6. *Hæfi biskups Íslands*

Loks telur A, að biskup Íslands hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins, þar sem hann sé verndari kirkju og presta og haldi því eðlilega uppi vörnum fyrir prófastana í málinu.

Eins og rakið er í V. kafla 1, markaði löggjafinn þá stefnu með setningu laga nr. 64/1932, að fela ekki sveitarstjórnnum umsjón kirkjugarða, þar sem talið var, að sveitarfélögin hefðu ærinn starfa fyrir. Var talið rétt að fela sóknarnefndum umsjón kirkjugarða. Í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, er lögfest, að kirkjugarðar þjóðkirkjunnar séu undir yfirstjórn biskups. Af þessu ákvæði svo og 26. gr. stjórn-sýslulaga leiðir, að málskotsheimild er til biskups Íslands.

Ekkert liggur fyrir í málinu um, að biskup Íslands hafi sjálfur haft hagsmuna að gæta af úrlausn málsins eða hafi áður komið að því með þeim hætti, að það hafi gert hann vanhæfan til þess að leggja úrskurð á það. Þótt biskup Íslands fari samkvæmt framansögðu með yfirstjórn kirkjugarða þjóðkirkjunnar og einnig með yfirstjórn þjóðkirkjunnar, sbr. 36. gr. laga nr. 62/1990, um skipan prestakalla og prófastsdæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands, gat það að mínum dómi ekki valdið vanhæfi hans til meðferðar umrædds máls, enda liggur ekki fyrir að þessi verkefni biskups hafi verið ósamrýmanleg í málinu.

## 7. *Staða og starfshættir framkvæmdastjórnar.*

Ég tel sérstaka ástæðu til þess að víkja nokkrum orðum að stöðu og starfsháttum framkvæmdastjórnar.

Samkvæmt reglum nr. 241/1995, fyrir Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, er stjórninni heimilt að fela sérstakri framkvæmdastjórn að annast þau verkefni, sem tilgreind eru í reglunum. Um skipan framkvæmdastjórnar fer skv. 8. gr. reglnanna og í 9. gr. þeirra er fjallað um helstu verkefni framkvæmdastjórnar.

Þegar ráðning fór fram í stöðu forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, höfðu reglur nr. 241/1995 ekki verið settar á grundvelli 51. gr. laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, og ekki var heldur til að dreifa öðrum gildum stjórnvaldsfyrirmælum, er snertu stöðu og starfssvið framkvæmdastjórnar. Ég tel þó ekki efni til að gagnrýna kirkjugarðsstjórn fyrir að hafa falið framkvæmdastjórn að undirbúa umrætt mál fyrir fund kirkjugarðsstjórnar við þessar aðstæður, þar sem kirkjugarðsstjórn var heimilt samkvæmt óskráðum meginreglum stjórn-sýsluréttar, að fela undirnefnd að undirbúa mál fyrir næsta fund kirkjugarðsstjórnar. Ég tel ekki ástæðu til að víkja frekar að stöðu og störfum framkvæmdastjórnar á umræddum tíma.

Að því er snertir starfshætti og málsmeðferð framkvæmdastjórnar, þá liggur ekki fyrir í gögnum málsins að hún hafi tekið formlega afstöðu til hæfis til meðferðar málsins skv. 4. mgr. 5. gr. stjórn-sýslulaga. Samkvæmt þeim gögnum og skýringum, sem veittar hafa verið af hálfu stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, er ljóst, að framkvæmdastjórn fjallaði um málið á nokkrum „óformlegum fundum“, þar sem X var ekki viðstaddur. Eins og fram kemur í IV. kafla hér að framan, virðist mega ráða, að á þessum fundum hafi flestar ákvarðanir verið teknar um meðferð málsins. Ekki var haldin fundargerð um þessa fundi, en það er aftur á móti gert um reglulega fundi framkvæmdastjórnar. Um fyrrnefnda fundi og þær ákvarðanir, sem teknar voru á þeim, nýtur því ekki við upplýsinga úr öðrum gögnum en minnispunktum framkvæmdastjórnarmanna og bréfum lögmannna stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma.

Þegar vafi leikur á hæfi nefndarmanns eða annars þess, sem rétt á til fundarsetu, ber hlutaðeigandi að vekja athygli formanns án tafar á þeim ástæðum, er kunna að valda vanhæfi hans, sbr. 3. mgr. 5. gr. stjórn-sýslulaga. Ber formanni nefndar síðan að taka málið til meðferðar á fundi, þar sem skera ber úr um hæfi nefndarmanns, að honum fjarstöddum,

í meðferð máls, heldur verður jafnframt að viðhafa þá málsmeðferð að almennt liggi ljóst fyrir, að farið hafi verið að lögum.“

**9.2. Almennt hæfi. Hæfi formanns kjaranefndar.  
Málsmeðferðarreglur. Rökstuðningur.  
(Mál nr. 1442/1995)**

Í tilefni af kvörtun A yfir ákvörðun kjaranefndar á launum hans tók umboðsmaður fram að með lögum nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, væri mælt fyrir um hvernig ákveða skyldi laun tiltekinna starfsmanna ríkisins og að launakjör A skyldu heyra undir úrskurð kjaranefndar. Væri það ekki í verkahring umboðsmanns að fjalla um áhrif laganna á rétt A og frelsi til að semja um launakjör sín, eða kvörtun hans að því leyti sem hún beindist að því að lög nr. 120/1992 gerðu ekki fullnægjandi kröfur til hæfis nefndarmanna.

Um þann þátt í kvörtun A sem laut að almennu hæfi X til að vera formaður kjaranefndar þar sem hún ætti einnig sæti í Kjaradómi tók umboðsmaður fram að samkvæmt reglum þeim sem Kjaradómur setti um úrskurði kjaranefndar skyldu niðurstöður kjaranefndar kynntar Kjaradómi, áður en úrskurðir væru upp kveðnir. Taldi umboðsmaður því ljóst að Kjaradómur hefði að vissu marki eftirlit með störfum kjaranefndar. Umboðsmaður tók fram, að ganga yrði út frá þeirri grundvallarreglu um almennt hæfi nefndarmanna í opinberum nefndum, að ekki skuli skipa þá til nefndarsetu, sem fyrirsjáanlegt sé að verði oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála eða gegna stöðu, sem vegna ákveðinna tengsla við nefndina veldur því sjálfkrafa að þeir geti ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í báðum störfum (sjá SUA 1992:108 og SUA 1994:313). Þótt ekki væri um að ræða beina lagaheimild til að skjóta ákvörðunum kjaranefndar til Kjaradóms yrði ráðið af 7. gr. laganna og lögskýringargögnum, að Kjaradómi væri ætlað endurskoðunar- eða eftirlitshlutverk að því er tæki til ákvarðana kjaranefndar. Niðurstaða umboðsmanns var, að með hliðsjón af því hve viðamikil störf kjaranefndar væru, væri eðli og umfang þess eftirlits sem Kjaradómur hefði með störfum nefndarinnar slíkt að leiddi til þess að sami maður gæti ekki gegnt samtímis störfum í kjaranefnd og Kjaradómi. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðherra að endurskoða skipun X til setu samtímis í Kjaradómi og í kjaranefnd. Þar sem ákvörðun kjaranefndar í máli A var á fyrra stigi stjórnýslu tóku ákvæði 4. tölul. 3. gr. stjórnýslulaga ekki til umfjöllunar málsins af hálfu X og taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við afgreiðslu kjaranefndar á málinu.

Umboðsmaður tók fram að ákvæði stjórnýslulaga giltu um málsmeðferð kjaranefndar að því leyti sem ekki væri kveðið á um strangari málsmeðferð í reglum þeim sem Kjaradómur setti kjaranefnd og í lögum nr. 120/1992. Umboðsmaður taldi að afstaða A hefði legið fyrir nefndinni og að málsmeðferð nefndarinnar hefði samrýmst 13. gr. stjórnýslulaga, um andmælarétt, og ákvæðum laga nr. 120/1992. Hins vegar taldi umboðsmaður, að miðað við atvik málsins, hefði kjaranefnd borið að gæta ákvæðis 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnýslulaga, um rökstuðning, þar sem undantekningarákvæði 3. mgr. 20. gr. laganna, sbr. 1. tölul. 21. gr. laganna, hefði ekki átt við.

**I.**

Hinn 28. apríl 1995 leitaði til mín A, forstjóri ríkisstofnunar, vegna ákvörðunar kjaranefndar frá 14. febrúar 1995 á launum hans.

**II.**

Samkvæmt gögnum málsins eru málavextir þeir helstir, að kjaranefnd tók launamál forstjórans til endurskoðunar í tilefni af bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 15.

krafa að formaður Kjaradóms uppfylli ákveðið hæfisskilyrði um menntun. Hann skal vera lögfræðingur og skipaður af Hæstarétti Íslands. Öðru máli gegnir um formann kjaranefndar samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna. Engin krafa er gerð um menntun, en hann skal skipaður af fjármálaráðherra.

Þá eru engin lagaskilyrði um það að kjaranefnd hafi þekkingu eða reynslu á sviði kjaramála eða stjórnunar, hvorki á hinum almenna vinnumarkaði né hjá hinu opinbera.

Það skal dregið í efa að þessi skipan kjaranefndar sé með þeim hætti að hún sé hæf til að fjalla um og taka ákvarðanir í þeim málum sem henni er ætlað samkvæmt lögunum.

Meðal annars af ofangreindum sökum er efast um gildi ákvörðunar kjaranefndar frá 14. febrúar 1995 um launakjör undirritaðs.“

### III.

Ég ritaði kjaranefnd bréf 30. maí 1995 og óskaði þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að kjaranefnd léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sín til kvörtunar A. Sérstaklega var þess óskað, að kjaranefnd veitti mér upplýsingar um, hvort hún fylgdi málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 í störfum sínum. Ef svo væri ekki, óskaði ég upplýsinga um ástæður þess.

Í svarbréfi kjaranefndar, dags. 31. ágúst 1995, vísar kjaranefnd til þess, að í bréfi frá 20. janúar 1995 hafi A svarað þeim spurningum, sem til hans hafi verið beint, og gert grein fyrir máli sínu almennt. Kjaranefnd vísar því á bug, að A hafi ekki verið gefinn kostur á að tjá sig, áður en nefndin tók ákvörðun um launamál hans. Hann hafi ekki óskað sérstaklega eftir því að reifa mál sitt munnlega fyrir kjaranefnd. Þá segir í bréfinu, að ráðuneytisstjóra dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hafi verið boðið á fund nefndarinnar til þess að ræða nánar launamál forstjórans og fleiri embættismanna, sem undir ráðuneytið heyrðu, en þar hafi ekki farið fram munnleg málsreifun í skilningi 3. mgr. 2. gr. „meginreglna um úrskurði kjaranefndar“.

Um það kvörtunatriði, að úrskurður kjaranefndar hafi ekki verið rökstuddur, segir í bréfi kjaranefndar, að í lögum nr. 120/1992 séu engin ákvæði, sem skyldi kjaranefnd til þess að rökstyðja úrskurði sína. Lögin hafi hins vegar að geyma ítarleg fyrirmæli um það, hver sjónarmið kjaranefnd skuli leggja til grundvallar, þegar hún taki ákvarðanir sínar, sbr. 11. og 12. gr. þeirra. Nefndin hafi þau atriði í huga, þegar hún taki ákvarðanir um launamál þeirra, sem undir úrskurðarvald hennar heyri, og svo hafi einnig verið í tilvikum A. Síðan segir í bréfi kjaranefndar:

„[A] var með bréfi kjaranefndar, dags. 16. febrúar 1995, sendur úrskurður kjaranefndar. Kjaranefnd hefur ekki borist formleg beiðni frá [A] um rökstuðning, sbr. 21. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, en tekið skal fram, að í bréfi kjaranefndar til [A], dags. 16. febrúar 1995, var honum ekki bent sérstaklega á heimild sína til að fá ákvörðun kjaranefndar rökstudda, sbr. 1. tl. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga.

Í þessu sambandi vill kjaranefnd benda á, að það er að ýmsu leyti örðugt að rökstyðja launaákvæðanir, sem teknar eru einhliða af handhafa opinbers valds eins og kjaranefnd. Slíkt verður varla gert með öðrum hætti en þeim að vísa til þeirra sjónarmiða, sem nefndin skal lögum samkvæmt hafa í huga, þegar hún tekur ákvarðanir sínar. Þá tekur kjaranefnd fram, að hún skildi erindi dómsmálaráðuneytisins og skýringar [A] þannig, að óskað væri eftir hækkun launa honum til handa, og tók kjaranefnd það erindi til greina, þ.e. hún hækkaði laun forstjórans í ákvörðun sinni. Lítur kjaranefnd því svo á, að samkvæmt 3. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga, hafi ekki þurft leiðbeiningar við, sbr. 1. tl. 2. mgr. 21. gr. stjórnarsýslulaga.“

um. Það var, og er enn, mat þessa ráðuneytis að sú staðreynd að [X] hafi áður verið skipaður einn af dómendum Kjaradóms geti ekki verið til þess fallin að draga í efa óhlutdrægni hennar við störf sem formaður kjaranefndar. Ráðuneytið getur með engu móti séð að það valdi vanhæfi að sami aðili sitji í kjaranefnd og Kjaradómi, enda gera lög nr. 120/1992, með síðari breytingum, einmitt ráð fyrir ákveðnum tengslum á milli kjaranefndar og Kjaradóms.“

Þá segir í bréfi ráðuneytisins, að með vísan til þeirrar skipan kjaranefndar, sem ákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 120/1992 geri ráð fyrir, verði að telja nefndina sjálfstæða stjórn-sýslunefnd í skilningi stjórn-sýslulaga. Í lögnum sé ekki kveðið á um að heimilt sé að skjóta úrskurðum kjaranefndar til æðra stjórnvalds og því ljóst að kæruheimild sé ekki fyrir hendi. Loks telur ráðuneytið það vera hlutverk almennra dómstóla að skera úr um, hvort lög séu samþýðanleg stjórnarskrá eða ekki, og því sé ráðuneytið ekki bært til þess að fjalla um þann þátt kvörtunarinnar.

Með bréfi 10. október 1996 gaf ég A kost á að koma að athugasemdum sínum í tilefni af bréfi fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 15. október 1996.

#### IV.

Í álitinu segir svo um kvörtunarefni A:

##### „1.

Í lögum nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, er mælt fyrir um, hvernig ákveða skuli laun tiltekinna starfsmanna ríkisins. Samkvæmt lögnum hefur löggjafinn ákveðið, að um launakjör skuli forstjórinn heyra undir úrskurð kjaranefndar, sbr. 9. gr. laganna. Ég tek fram, að það er almennt ekki í verkahring umboðsmanns Alþingis að leggja dóm á það, hvernig til hafi tekist um löggjöf, sem Alþingi hefur sett. Það er og skoðun mín, að ekki séu nægileg rök til þess, að ég fjalli um framangreind lög á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Tel ég því ekki vera fyrir hendi skilyrði til þess að ég fjalli frekar um þann þátt kvörtunar A, sem snýr að áhrifum umræddra laga á rétt hans og frelsi til að semja um launakjör sín.

##### 2.

Ég skil svo þann þátt kvörtunar A, er lýtur að hæfi formanns kjaranefndar, að hún beinist annars vegar að því, að ákvæði laga nr. 120/1992 geri ekki fullnægjandi kröfur til hæfis nefndarmanna. Um það atriði vísa ég til þess, er að framan greinir um lagasetningu Alþingis.

Þá skil ég kvörtun A svo, að hann telji, að X fullnægi ekki skilyrðum til að verða skipuð formaður kjaranefndar, einkum vegna þess, að hún hafi áður verið skipuð til setu í Kjaradómi.

Samkvæmt bréfi fjármálaráðuneytisins frá 4. október 1996 er það mat ráðuneytisins, að X fullnægi almennum hæfisskilyrðum til þess að verða skipuð formaður kjaranefndar. Jafnframt sé það mat ráðuneytisins, að fyrri skipan hennar í Kjaradóm sé ekki til þess fallin, að draga í efa óhlutdrægni hennar við störf formanns kjaranefndar. Þá telur ráðuneytið, að það valdi ekki vanhæfi að sami aðili sitji í kjaranefnd og Kjaradómi, enda geri lög nr. 120/1992, með síðari breytingum, ráð fyrir ákveðnum tengslum á milli kjaranefndar og Kjaradóms.

Í kvörtun A er því ekki haldið fram, að ómálefnalegra eða annarra ólögmetra sjónarmiða hafi gætt í störfum formanns kjaranefndar. Engin vísbending um slíkt kemur heldur fram í gögnum málsins. Kemur því hér aðeins til úrlausnar, hvort sami maður geti almennt

opinberum nefndum, að ekki skuli skipa þá menn til nefndarsetu, sem annaðhvort er fyrirsjáanlegt að verði oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála eða gegna stöðu, sem vegna ákveðinna tengsla við nefndina veldur sjálfkrafa, að þeir geta ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í báðum störfunum.

Í því máli, sem hér er til úrlausnar, er ekki um að ræða beina lagaheimild til að skjóta ákvörðunum kjaranefndar til Kjaradóms. Engu að síður verður ráðið af 7. gr. laga nr. 120/1992, þar sem segir, að Kjaradómur skuli setja kjaranefnd meginreglur, og lögskýringargögnum, einkum álitum meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar, þar sem segir, að tilgangur viðkomandi breytinga sé „að gera kjaranefnd að eins konar undirdómi Kjaradóms“, að Kjaradómi sé ætlað ákveðið endurskoðunar- eða eftirlitshlutverk, að því er tekur til ákvarðana kjaranefndar, sbr. einnig 3. mgr. 3. gr. meginreglna þeirra, sem Kjaradómur hefur sett kjaranefnd á grundvelli 7. gr. laga nr. 120/1992.

Hin óskráða grundvallarregla um almennt hæfi nefndarmanna tekur ekki aðeins til vanhæfis á æðra stjórnarsýslustigi í tilefni af stjórnarsýslukæru, þegar starfsmaður hefur áður tekið þátt í meðferð máls á lægra stjórnarsýslustigi, heldur á reglan einnig við, þegar reynir á annars konar eftirlit og skyld réttarúrræði, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar frá 19. mars 1993 (Hrd. 1993:603), en í dómnum var hin óskráða grundvallarregla um almennt hæfi orðuð svo, „að fyrirfram [þæri] að girða fyrir það að borgararnir [hefðu] réttmæta ástæðu til að efast um að mál þeirra hljóti lögmæta og hlutlæga meðferð á öllum úrskurðarstigum“.

Hér að framan hefur verið vikið að lögskýringargögnum, sem varpa ljósi á markmið löggjafans með hinu sérstæða fyrirkomulagi samkvæmt lögum nr. 120/1992. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. reglna, sem Kjaradómur setti kjaranefnd, skal sérhver úrskurður nefndarinnar borinn undir dóminn til endurskoðunar um ákveðin atriði, áður en hann er kveðinn upp. Þegar haft er í huga, hversu viðamikil störf kjaranefndar eru, sbr. 9. gr. laganna, verður að telja, að bæði eðli og umfang þess eftirlits, sem Kjaradómur hefur með störfum kjaranefndar á grundvelli 3. mgr. 3. gr. reglna, sem settar eru á grundvelli 7. gr. laganna, sbr. og niðurlag 11. gr., leiði til þess, að samkvæmt hinni óskráðu grundvallarreglu um almennt hæfi geti sami maður ekki gegnt samtímis störfum í kjaranefnd og Kjaradómi. Eru það því tilmæli mín, að fjármálaráðherra, sem skipað hefur sama mann til setu í Kjaradómi og í kjaranefnd, endurskoði þá skipun með tilliti til framangreindra sjónarmiða.

Eins og fram hefur komið hér að framan, er ekki til úrlausnar í máli þessu, hvort kjaranefnd hafi byggt ákvörðun í málinu á ólögmætum sjónarmiðum. Með vísan til framangreinds og þess, að kvörtun A beinist að ákvörðun kjaranefndar, sem samkvæmt framansögðu verður að telja ákvörðun á fyrra stigi stjórnarsýslu, taka ákvæði 4. tölul. 3. gr. stjórnarsýslulaga ekki til umfjöllunar þessa máls af hálfu X sem formanns kjaranefndar. Að framansögðu athuguðu tel ég ekki ástæðu til athugasemda við afgreiðslu kjaranefndar í máli þessu.

### 3.

A telur, að málsmeðferð kjaranefndar brjóti gegn ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um andmælarétt og rökstuðning ákvörðunar.

Kveðið er meðal annars á um meðferð mála í kjaranefnd í 10. gr. laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd. Þar segir:

„Kjaranefnd aflar sér af sjálfsdáðum nauðsynlegra gagna og upplýsinga og er henni rétt að krefjast skýrslna, munnlegra og skriflegra, af einstökum mönnum og embættismönnum. Skulu embættismenn m.a. veita upplýsingar um aukastörf og hlunnindi sem störfum þeirra fylgja.

Talsmönnum þeirra sem undir úrskurðarvald kjaranefndar falla, svo og ráðuneytum vegna embættismanna og stofnana sem undir þau heyra, skal gefinn kostur á

**V.**

Niðurstöðu áhlts míns, dags. 23. desember 1996, dró ég saman með svofelldum hætti: „Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að miðað við gildandi lög og reglur um Kjaradóm og kjaranefnd geti sami maður ekki gegnt samtímis störfum í kjaranefnd og Kjaradómi. Er þeim tilmælum því beint til fjármálaráðherra, að hann endurskoði skipun manna til umræddra starfa með tilliti til þeirra sjónarmiða, sem niðurstaða mín byggist á. Um meðferð kjaranefndar á því máli, er laut að ákvörðun á launum forstjórans, tel ég ekki ástæðu til annarra athugasemda en þeirrar, að kjaranefnd hafi borið lögum samkvæmt að veita leiðbeiningar um heimild aðila til þess að fá niðurstöðu nefndarinnar rökstudda.“

**VI.**

Með bréfi, dags. 20. mars 1997, óskaði ég eftir upplýsingum frá fjármálaráðherra hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af fyrrgreindu áhliti mínu. Fjármálaráðuneytið svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 14. apríl 1997. Þar kom fram að breytingar hefðu verið gerðar á skipan í Kjaradóm og kjaranefnd. Í lok bréfsins segir:

„Að framangreindu virtu er ljóst að tekið hefur verið tillit til þeirra sjónarmiða, sem niðurstaða yðar í framangreindu áhliti byggir á, þegar skipað var í Kjaradóm og kjaranefnd. M.ö.o. sami maður gegnir nú ekki samtímis störfum í kjaranefnd og Kjaradómi.“

hefði verið vanhæfur til meðferðar stjórnáskýringar samkvæmt óskráðri grundvallarreglu um sérstakt hæfi starfsmanna stjórnáskýringar, sbr. nú 1. og 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnáskýringarlaga nr. 37/1993. Þá tók umboðsmaður fram, almennt, að eftir gildistöku stjórnáskýringarlaga væri landbúnaðarráðherra ekki hæfur til að leggja úrskurð á deiluefni um það hvort sveitarstjórn og jarðanefnd hefðu á lögmætari hátt synjað um samþykki á ákvörðun um ráðstöfun ríkisjarðar, sem tekin væri í umboði og á ábyrgð ráðherra sem fyrirsvarsmanns um málefni ríkisjarða, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnáskýringarlaga. Sama gilti um undirmenn ráðherra. Bæri ráðherra því að víkja sæti í slíkum málum svo að seturáðherra yrði skipaður til meðferðar málanna. Umboðsmaður beindi því til landbúnaðar- og forsætisráðherra, að taka til athugunar hvort rétt væri að landbúnaðarráðuneytið hefði í senn með höndum forræði á jörðum ríkisins og hlutverk sem æðsti úrskurðaraðili á sviði stjórnáskýringar samkvæmt jarðalögum.

Þar sem ráðuneytið byggði á því, að sveitarstjórn og jarðanefnd hefðu synjað um samþykki á leigu X til A og sona hans tók umboðsmaður til umfjöllunar undirbúning og ákvörðun málsins hjá sveitarstjórn og jarðanefnd. Tók umboðsmaður fram að synjun um ráðstöfun jarðar væri því aðeins heimil samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, að hún væri „andstæð hagsmunum sveitarfélagsins“. Yrði við afmörkun þess að líta til markmiða jarðalaga. Tók umboðsmaður fram, að hvorki sjónarmið um hjúskaparstöðu væntanlegs leigutaka né sjónarmið um fyrri búsetu og skattgreiðslur til sveitarfélagsins, væri sjónarmið sem byggja mætti ákvörðun á, enda féllu þessi sjónarmið hvorki undir markmið og ákvæði jarðalaga né ættu sér stöð í þeim eða öðrum lögum. Þá taldi umboðsmaður ljóst að fyrirhuguð nýting A og sona hans á jörðinni X hefði ekki getað stutt ákvörðun um synjun, þar sem þeir hugðust stunda landbúnað á jörðinni með þeim hætti sem áður hafði verið. Það sjónarmið, sem byggt var á, að A og synir hans sætu þegar jarðirnar Æ, Ö og Q, var ekki í sjálfu sér ómálefnalegt, en umboðsmaður taldi, miðað við fram komnar skýringar um stærð og landgæði þessara jarða, að synjun á ráðstöfun jarðarinnar X á þessum grundvelli væri ekki réttlætt. Loks tók umboðsmaður fram um þau ummæli sveitarstjórnar, að ekki væri líklegt að F hæfi búskap á jörðinni, að sveitarstjórn bæri að afla nauðsynlegra upplýsinga til að taka ákvörðun í máli, og bæri að kalla eftir upplýsingum ef á skorti að málsatvik væru nægilega skýr.

Í samræmi við framangreindar niðurstöður beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að það tæki til athugunar með hvaða hætti hlutur A yrði réttur vegna ákvörðunar um byggingu jarðarinnar X.

## I.

Hinn 21. janúar 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir þeirri ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins frá 3. desember 1993, að leigja B og C ríkisjörðina X í samræmi við ákvarðanir hreppsnefndar Y-hrepps og jarðanefndar Z-sýslu, sem staðfestar voru með úrskurði landbúnaðarráðuneytisins frá 10. janúar 1994.

## II.

Samkvæmt gögnum málsins var ríkisjörðinni X sagt lausri frá fardögum 1994 með bréfi þáverandi ábúanda jarðarinnar, D. Hinn 10. nóvember 1993 gengu þeir feðgar A, E og F frá drögum að samningi við D um kaup á húsum og rekstri á jörðinni, en hinn 26. júlí 1993 höfðu þeir sótt um leigu og ábúð á jörðinni til landbúnaðarráðuneytisins. Auk umsóknar A, E og F, bárust landbúnaðarráðuneytinu 5 aðrar umsóknir.

Hinn 25. október 1993 sendi landbúnaðarráðuneytið hreppsnefnd Y-hrepps og jarðanefnd Z-sýslu bréf. Þar segir:



## „Greinargerð

Afgreiðsla jarðanefndar [Z-sýslu] varðandi [X] er byggð á eftirfarandi.

Nefndin telur umsækjendurnar [G], [F] og fleiri [Q] og [B/C], jafngilda umsækjendur, að öðru leyti en því, að [G] skortir reynslu í búskap, sem hinir hafa. [B], [E] og [F] eru allir aldir upp við bústörf í [Y-hreppi], og [er] jafnræði með þeim að því leyti.

[E] er eigandi jarðarinnar [Æ í Y-hreppi] og [F] á heimili í foreldrahúsi í [Q].

[B] og hans kona eiga heimili á [P].

Jarðanefnd lítur svo á, að á [Æ/Q] séu líka möguleikar til að reka svínabú, ef fjármagn er lagt í það. Með því að veita [B og C] [X] telur jarðanefnd að fremur sé stuðlað að fjölgun fólks og eflingu byggðar í sveitinni.“

Hinn 3. desember 1993 ritaði landbúnaðarráðuneytið A og sonum hans bréf og hljóðar það svo:

„Ráðuneytið vísar til umsóknar yðar um ábúð á jörðinni [X í Y-hreppi, Z-sýslu].

Fyrir liggur að bæði hreppsnefnd [Y-hrepps] og Jarðanefnd [Z-sýslu] hafa mælt með því að ofangreind ríkisjörð verði byggð þeim [B og C]. Ráðuneytið er því ekki í aðstöðu til að verða við umsókn yðar.

Ráðuneytið þakkar þann áhuga sem þér sýnduð með því að sækja um jörðina.“

Á grundvelli 17. gr. jarðalaga nr. 65/1976 skaut A „ákvörðunum“ jarðanefndar og sveitarstjórnar til úrskurðar landbúnaðarráðuneytisins. Með bréfum, dags. 15. desember 1993, gaf ráðuneytið jarðanefnd og sveitarstjórn færi á að tjá sig um kæru A. Í bréfi jarðanefndar til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 26. desember 1993, kom fram, að jarðanefnd teldi ekki ástæðu til frekari ályktana í málinu, þar sem málið væri á forræði landbúnaðarráðuneytisins.

Svör hreppsnefndar bárust landbúnaðarráðuneytinu með bréfi, dags. 27. desember 1993, og segir þar meðal annars svo:

„Hreppsnefnd [Y-hrepps] vill eindregið mótmæla þeim ásökunum er fram koma í bréfi [A] í garð hreppsnefndar, og vill hreppsnefnd ítreka það sem fram kemur í bréfi hennar til ráðuneytisins 4. nóv. 1993, að [B og C] verði byggð jörðin.

Þar sem [F] sem [talinn] er fyrir umsókn þeirra feðga er aðeins 16 ára [. . .-nemi] og alls ekki líkur á að hann hefji búskap á [X]. En þeir [E] og [A] eiga þrjár jarðir í hreppnum [Æ, Ö og Q].“

Með bréfi, dags. 2. janúar 1994, gerði A landbúnaðarráðuneytinu nánari grein fyrir rökum sínum í málinu. Fyrir liggur að A og sonur hans, E, eru báðir búfræðingar. Í bréfi A kemur fram sú skoðun hans, að umsögn sveitarstjórnar hafi ekki verið byggð á mál-efnalegum sjónarmiðum. Þannig hafi á engan hátt verið litið til menntunar, reynslu og færni umsækjenda. A bendir á, að hann hafi unnið um árabíl [. . .] við hirðingu á stóru svínabú, [. . .]. Þá hafi synir hans aðstoðað ábúandann að X við hirðingu, þegar hann hafi þurft að bregða sér að heiman.

A bendir á, að sveitarstjórn beri fyrir sig þrjú meginsjónarmið fyrir þeirri niðurstöðu sinni, að mæla ekki með þeim feðgum.

Í fyrsta lagi hafi verið bent á ungan aldur F, sem hafi aðallega skrifast fyrir umsókninni. Í þessu sambandi bendir A á, að hefði umsókn þeirra verið tekin til greina, hefði F orðið 17 ára og fjórum mánuðum betur, þegar við jörðinni hefði verið tekið. Þá sé B, sem fengið hafi jörðina, aðeins litlu eldri en F. Sé því ljóst, að aldur F hafi því ekki staðið í vegi fyrir því að umsókn þeirra yrði tekin til greina.

Hinn 10. janúar 1994 kvað landbúnaðarráðuneytið upp úrskurð í málinu. Þar segir meðal annars svo:

„Úrskurður:

Með ódags. bréfi hafa þeir [A], [E og F], kært til úrskurðar ráðuneytisins samkvæmt heimild í 17. gr. jarðalaga nr. 65/1976 þær ákvarðanir hreppsnefndar [Y-hrepps] og Jarðanefndar [Z-sýslu] að samþykkja ekki ábúð þeirra á jörðinni [X í Y-hreppi, Z-sýslu], en samþykkja þess í stað ábúð [B og C], á jörðinni.

Hinar kærðu ákvarðanir voru teknar á fundi hreppsnefndar [Y-hrepps] 2. nóvember 1993 og á fundi jarðanefndar [Z-sýslu] 22. nóvember 1993. Kæran barst ráðuneytinu hinn 13. desember 1993 og var tekin til úrskurðar eftir að ráðuneytinu höfðu borist umbeðnar greinargerðir frá hreppsnefnd [Y-hrepps], dags. 27. desember 1993 og 6. janúar 1994, jarðanefnd [Z-sýslu], dags. 26. desember 1993 og 8. janúar 1994, og [A], dags. 2. og 8. janúar 1994.

[. . .]

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 ber að tilkynna fyrirhuguð aðilaskipti að réttindum yfir fasteign, sem lögin taka til, til viðkomandi sveitarstjórnar og jarðanefndar og afla samþykkis þeirra til ráðstöfunarinnar. Í bréfi ráðuneytisins frá 25. október 1993 er lagt til að jörðin [X] verði byggð kærendum eða [G], sem báðir höfðu lýst yfir í umsóknum um jörðina að þeir væru reiðubúnir til að halda áfram þeim rekstri sem nú er á jörðinni og auk þess að kaupa einhverjar eignir fráfarandi ábúanda á jörðinni. Hinn 29. október 1993 barst ráðuneytinu yfirlýsing frá [B og C], umsækjendum um jörðina, þess efnis að þau áformuðu að stunda svínabúskap á jörðinni og hefðu áhuga á að kaupa hluta af eignum fráfarandi ábúanda og var þessum upplýsingum komið á framfæri við nefndirnar með bréfi ráðuneytisins dags. 4. nóvember 1993.

Hinar kærðu ákvarðanir hreppsnefndar [Y-hrepps] og jarðanefndar [Z-sýslu] eru byggðar á 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 og samkvæmt 2. mgr. 6. gr. er sveitarstjórn og jarðanefnd „rétt að synja um áformaða ráðstöfun“ fasteignar ef nefndirnar telja „að ráðstöfun fasteignar sé andstæð hagsmunum sveitarfélags“.

Af hálfu kæranda er haldið fram að niðurstöður nefndanna séu geðþóttaákvæðanir og ekki sé tekið mið af vinnubrögðum sem jarða- og ábúðalög geri ráð fyrir að viðhöfð séu.

Í 1. gr. jarðalaga nr. 65/1976 er tilgangi laganna lýst og í 2. mgr. 6. gr. laganna er lögð áhersla á þann tilgang laganna að eignarráð á landi og búseta á jörðum sé í samræmi við hagsmuni viðkomandi sveitarfélags. Sveitarstjórn og jarðanefnd eru samkvæmt lögnum fengnar ákveðnar valdheimildir til að grípa inn í þegar fyrirhuguð aðilaskipti að réttindum yfir fasteign, sem lögin taka til, er að þeirra dómi andstæð tilgangi laganna. Þannig hefur löggjafinn fengið framangreindum stjórnvöldum vald til að meta hvort tiltekin aðilaskipti séu m.a. andstæð hagsmunum sveitarfélagsins. Við það mat ber nefndunum að fylgja almennum reglum stjórnáráðs. Í 7. gr. jarðalaga er gert ráð fyrir að erindi sem nefndunum berast, þar sem leitað er eftir samþykki til ráðstöfunar á fasteign, séu afgreidd innan 30 daga að öðrum kosti er ráðstöfun fasteignar heimil á næstu sex mánuðum. Að öðru leyti er ekki í jarðalögum nr. 65/1976 eða ábúðarlögum nr. 64/1976 að finna sérstakar reglur um störf nefndanna í máli sem þessu. Þá hafa lögin heldur ekki að geyma kröfur til umsækjenda um ábúð á jörðum.

Þá er af hálfu kæranda bent á nýsett stjórnáráð, þ.e. lög nr. 37/1993, og því haldið fram að embættisfærsla hreppsnefndar, og raunar jarðanefndar einnig, standist ekki stjórnáráðin. Í því sambandi er bent á tengsl oddvita [Y-hrepps] og formanns

2. Hvort ráðuneytið hafi gengið frá förmlegum samningi við [B], áður en málið var sent hlutadeigandi sveitarstjórn og hreppsnefnd í samræmi við 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 til þess að afla samþykkis þeirra til ráðstöfunarinnar. Ef svo var ekki, hvort þá hafi verið leitað álits umræddra stjórnvalda á því, hvaða umsækjandi væri best til þess fallinn að fá byggingu jarðarinnar.
3. Á hvaða sjónarmiðum ráðuneytið hafi byggt þá ákvörðun sína, að byggja [B] jörðina, en ekki [A] og sonum hans.
4. Hvaða starfsmaður eða starfsmenn ráðuneytisins hafi annast gerð byggingabréfs fyrir [X í Y-hreppi]. Hvaða starfsmaður eða starfsmenn hafi tekið þátt í meðferð og úrlausn þess kærumáls, er [A] bar fram út af byggingu jarðarinnar [X]. Í þessu sambandi skal bent á, að samkvæmt 36. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sbr. 11. gr. laga nr. 90/1984, fer jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins með málefni jarða í ríkiseign og að samkvæmt 17. gr. er heimilt að skjóta ákvörðunum sveitarstjórna eða jarðanefnda innan eins mánaðar til landbúnaðarráðuneytisins.
5. Að ráðuneytið lýsi viðhorfum sínum til þess, hvort heppilegt verði talið að landbúnaðarráðuneytið hafi í senn með höndum málefni jarða í ríkiseign og úrskurðarvald skv. 17. gr. jarðalaga nr. 65/1976.“

Svör landbúnaðarráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 19. maí 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Hér fara á eftir þær upplýsingar og skýringar sem óskað var sérstaklega eftir að ráðuneytið veitti:

1. Jörðin [X] var ekki auglýst laus til ábúðar, enda er það ekki venja hjá Jarðadeild ráðuneytisins. Eins og fram er komið var jörðinni sagt lausri með óvenjulega löngum fyrirvara miðað við ákvæði 31. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976. Fjölmargir aðilar hafa á ýmsum tímum samband við ráðuneytið og spyrja um ríkisjarðir sem eru lausar til ábúðar og var þannig mörgum bent sérstaklega á jörðina [X] í því sambandi.

2. Ráðuneytið hefur ekki enn gengið frá ábúðarsamningi við [B], enda hefur hann ekki tekið við jörðinni og úttekt vegna væntanlegra ábúendaskipta, sbr. ákvæði VI. kafla laga nr. 64/1976, hefur ekki farið fram á jörðinni, en áformað að hún fari fram um næstu mánaðamót. Þrátt fyrir tillögu ráðuneytisins í áðurnefndum bréfum til hreppsnefndar og jarðanefndar telur ráðuneytið að ekkert hafi verið því til fyrirstöðu að nefndirnar veldu þann umsækjanda sem þær teldu best til þess fallinn að fá ábúð á jörðinni.

3. Ákvörðun ráðuneytisins um að byggja [B] jörðina [X] var byggð á samhljóða afstöðu hreppsnefndar og jarðanefndar, sbr. ákvæði 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976.

4. Eins og áður er fram komið hefur ekki verið gert byggingarbréf fyrir næsta ábúanda jarðarinnar. Hvað varðar kærumál [A] vegna þeirra ákvörðunar að byggja [B] jörðina þá hafði [. . .], deildarstjóri, með höndum meðferð þess máls, en að úrlausn þess komu einnig ráðherra, [. . .], aðstoðarmaður landbúnaðarráðherra og [. . .], ráðuneytisstjóri.

5. Ráðuneytið bendir á að frá gildistöku jarðalaganna 1976 er kærumál [A] eina málið, þar sem skotið hefur verið til úrskurðar ráðuneytisins ákvörðun sem varðar ráðstöfun ríkisjarðar. Jafnframt skal tekið fram að málskoti skv. 3. mgr. 6. gr. jarðalaga er ekki til að dreifa vegna ríkisjarða. [Málskoti] til ráðuneytisins á grundvelli heimilda í jarðalögum eru tiltölulega fátið eða 2–3 á ári. Þrátt fyrir það skal ekki útilokað að það geti skapað vandamál að saman fer forræði jarða í ríkiseign og úrskurðarvald samkvæmt ákvæðum jarðalaga nr. 65/1976, en hingað til hefur það ekki verið.“

og meðferð ráðuneytisins á umsóknum um [X] sýnir, og einnig fleiri dæmi, sbr. meðfylgjandi ljósrit. Að lokum skal tekið fram að ráðuneytið hefur til athugunar að setja sérstakar vinnureglur um meðferð umsóknar um ábúð/nytjaleigu og fleiri atriði er varða ráðstöfun ríkisjarða á vegum ráðuneytisins.“

Með bréfi, dags. 9. ágúst 1995, kynnti ég A framangreind svör landbúnaðarráðuneytisins.

#### IV.

Í álitinu mínu segir svo um einstaka liði í kvörtun A:

„1. *Auglýsing ríkisjarða, sem lausar eru til ábúðar.*

Í bréfum landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 19. maí 1994 og 31. júlí 1995, kemur fram, að ríkisjarðir, sem eru lausar til ábúðar, séu ekki auglýstar opinberlega, heldur séu upplýsingar um þær gefnar símleiðis, þegar eftir þeim sé leitað.

Hvorki í jarðalögum nr. 65/1976 né í öðrum lögum er mælt svo fyrir, að auglýsa skuli ríkisjarðir, sem lausar eru til ábúðar og ætlunin er að leigja. Í þessu sambandi verður að hafa í huga, að ábúð á ríkisjörðum getur verið eftirsótt. Þar sem sú skylda hvílir á stjórnvöldum að gæta jafnréttis milli borgaranna, tel ég rétt, að ríkisjarðir, sem lausar eru til ábúðar og ætlunin er að leigja, séu auglýstar, þannig að allir þeir, sem áhuga hafa, fái sama tækifæri til að sækja um. Ráðuneytið hefur nú, að minnsta kosti að einhverju leyti, tekið að auglýsa þær ríkisjarðir, sem leigja á út. Ég tel ástæðu til þess að beina þeim tilmælum til ráðuneytisins, að þeirri stefnu verði framvegis fylgt.

2. *Ákvörðun um hverjum ríkisjörð skuli byggð.*

Samkvæmt 10. tölul. 9. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer landbúnaðarráðuneytið með mál, er varða ríkisjarðir. Samkvæmt 36. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum, fer jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins með málefni jarða í ríkiseign, nema annað sé ákveðið í lögum.

Að lögum ber landbúnaðarráðuneytinu því að taka ákvarðanir um, hverjum það byggir ríkisjörð. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 31. júlí 1995, segir meðal annars svo:

„Berist fleiri en ein umsókn um ábúð eða nytjaleigu á jörð eru þær sendar samhlíða til viðkomandi sveitarstjórnar og jarðanefndar með vísan til 1. mgr. 6. gr. jarðalaga, án þess að afstaða sé tekin til umsækjenda og þannig lagt í vald nefndanna að velja viðtakanda jarðar úr hópi umsækjenda. Þessi framkvæmd ráðuneytisins er þó ekki án undantekninga . . .“

Án sérstakrar lagaheimildar getur landbúnaðarráðuneytið ekki framselt sveitarstjórnnum eða jarðanefndum vald sitt til þess að ákveða, hverjum skuli byggja eða leigja ríkisjörð. Ráðuneytinu er þó almennt heimilt, í samræmi við grundvallarreglur stjórn-sýsluréttar, að leita álits annars stjórnvalds, í þessu tilviki sveitarstjórnar og jarðanefndar, áður en það tekur slíka ákvörðun. Gæta verður þess þó hverju sinni, að slíkt fari ekki í bága við lögmælt skipan stjórn-sýslu á viðkomandi sviði, þannig að raskað sé því réttaröryggi, sem slíkri skipan er ætlað að veita.

Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að samkvæmt 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum, ber að tilkynna sveitarstjórn og jarðanefnd fyrirhuguð aðilaskipti að réttindum yfir fasteignum, sem lögin taka til, og stofnun slíkra réttinda og afla samþykkis þeirra til ráðstöfunarinnar. Sveitarstjórn og jarðanefnd er rétt að synja um ráðstöfun fast-

slík ákvörðun liggur fyrir, verði hún tilkynnt jarðanefnd og sveitarstjórn í samræmi við 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 með síðari breytingum og óskað eftir samþykki á ráðstöfun eignarinnar til þess aðila, sem ráðuneytið hefur ákveðið að gera leigusamning við. Jarðanefnd og sveitarstjórn verða þá að taka afstöðu til erindis ráðuneytisins á grundvelli þeirra lagasjónarmiða, sem búa að baki valdheimildum þeirra. Ef það er niðurstaða þeirra, að synja beri um hina áformuðu ráðstöfun, verður sú niðurstaða að vera studd málefnalegum rökum um, að ráðstöfunin sé andstæð hagsmunum sveitarfélagsins, sbr. 2. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 með síðari breytingum. Með þessu fyrirkomulagi gefst umsækjendum um ríkisjarðir kostur á að meta sjálfstætt ákvarðanir landbúnaðarráðuneytisins annars vegar og hins vegar afgreiðslur jarðanefndar og sveitarstjórnar og neyta þeirra úrræða, sem tiltæk kunna að vera til að láta reyna á gildi þeirra. Er þetta fyrirkomulag og í bestu samræmi við þá skipan stjórnisýslu á þessu sviði, sem lög gera ráð fyrir.

Telji ráðuneytið rétt í einhverjum tilvikum að óska sérstaklega fyrirfram eftir tillögum sveitarstjórnar og jarðanefndar um ráðstöfun á jörð eða öðru landi í eigu ríkisins, legg ég áherslu á, að slík erindi verði lögð fyrir með þeim hætti, að skýrt komi fram, að verið sé að óska eftir álit en ekki ákvörðun skv. 6. gr. jarðalaga. Þegar ráðuneytið hefur síðan tekið ákvörðun í málinu, verði hún lögð fyrir sveitarstjórn og jarðanefnd, eins og lög áskilja.

### 3. *Ákvörðun um hverjum skyldi byggja jörðina X.*

Samkvæmt skýringum þeim, sem fram koma í bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 31. júlí 1995, hafði ráðuneytið tekið ákvörðun um að ganga til samninga annað hvort við A og syni hans eða G. Erindi landbúnaðarráðuneytisins til sveitarstjórnar og jarðanefndar, dags. 25. október 1993, fól því „í sér ákvörðun og tilkynningu til nefndanna um fyrirhugaða ráðstöfun jarðarinnar í ofangreinda veru, sbr. 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976“, eins og segir í bréfi ráðuneytisins, dags. 31. júlí 1995. Af hálfu ráðuneytisins var því litið svo á, að ekki væri verið að leita umsagnar um það, hverjum heppilegast væri að byggja jörðina, heldur væri verið að leita samþykkis sveitarstjórnar og jarðanefndar á grundvelli 1. mgr. 6. gr. jarðalaga.

Með bréfi, dags. 4. nóvember 1993, svaraði sveitarstjórn Y-hrepps erindi ráðuneytisins og er bréfið rakið í II. kafla hér að framan. Að mínum dómi virðast svör sveitarstjórnar geta gefið tilefni til þess að ætla, að misskilningur kunni að hafa ríkt um eðli erindis ráðuneytisins, þ.e. að verið væri að leita *álits* á því, hverjum umsækjenda byggja ætti jörðina. Var sú ráðstöfun ráðuneytisins, að senda allar umsóknir, sem borist höfðu um X, til sveitarstjórnar og jarðanefndar, einnig til þess fallin að valda misskilningi. Þá var orðalag í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til sveitarstjórnar og jarðanefndar, dags. 25. október 1993, heldur ekki skýrt um það, að ráðuneytið hefði tekið ákvörðun um ráðstöfun X, en þar segir, að ráðuneytið „[leggi] því til að þeim feðgum verði byggð jörðin, eða [G]“. Það fór einnig svo, að í stað þess að taka erindi landbúnaðarráðuneytisins til *samþykktar* eða *synjunar* á grundvelli 1. og 2. mgr. 6. gr. jarðalaga voru sveitarstjórnarmenn „einhuga um að mæla með umsókn þeirra [B og C]“. (Leturbreyting mín). Í þessi sambandi verður að hafa í huga, að úrlausn sveitarstjórnar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga annars vegar og hins vegar álit sveitarstjórnar á því, hver umsækjenda um ríkisjörð teljist hæfastur, byggist á mismunandi lagagrunni, þannig að ekki verður fjallað um þessi mál á grundvelli sömu lagasjónarmiða. Þá er einnig rétt að hafa í huga, að þegar sveitarstjórn og jarðanefnd synja um fyrirhugaða ráðstöfun eignar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, hafa þessi stjórnvöld að lögum ekki forræði á því að gengið verði til samninga við aðra aðila.

Afgreiðsla jarðanefndar virðist sama marki brennd. Í stað þess að taka erindi landbúnaðarráðuneytisins til *samþykktar* eða *synjunar* á grundvelli 1. og 2. mgr. 6. gr. jarðalaga varð niðurstaða jarðanefndar sú, að „hún [vildi] veita þeim [B og C] ábúð á [X]“, eins og segir í bréfi jarðanefndar frá 22. nóvember 1993.

neytisins á þann veg, að ráðuneytið hafi þá, 19. maí 1994, ekki enn verið búið að ganga frá ábúðarsamningi við B, enda hefði hann þá ekki tekið við jörðinni.

Í þeim gögnum, sem ég hef fengið afhent frá ráðuneytinu um meðferð umsókna um ábúð á jörðinni X, kemur fram, að S, deildarstjóri í ráðuneytinu, hafði afskipti af málinu með þeim hætti, að hann undirritaði bréf ráðuneytisins, dags. 25. október 1993, til jarðanefndar Z-sýslu, hreppsnefndar Y-hrepps og umsækjenda. Þá undirritar hann bréf ráðuneytisins, dags. 4. nóvember 1993, þar sem viðbótarupplýsingar vegna umsókna B og C eru sendar til jarðanefndar og hreppsnefndar. S undirritar einnig bréf ráðuneytisins, dags. 3. desember 1993, til umsækjenda um ábúð á jörðinni, þar sem þeim er tilkynnt um niðurstöðu hreppsnefndar og jarðanefndar og tekið fram í tilvikum annarra en B og C, að ráðuneytið sé því ekki í aðstöðu til að verða við umsókn hlutaðeigandi. Í bréfi því, sem S undirritar f.h. ráðherra til B og C þennan sama dag, er vísað til samþykkis hreppsnefndar Y-hrepps í bréfi, dags. 4. nóvember 1993, og jarðanefndar Z-sýslu í bréfi, dags. 22. nóvember 1993, og sagt, að ráðuneytið hafi ákveðið að stefna að því að byggja þeim jörðina frá fardögum 1994 að telja, enda náist samkomulag milli þeirra og ráðuneytisins um leiguskiðmála og leigukjör, svo og að samkomulag náist milli þeirra og fráfarandi ábúanda jarðarinnar um kaup á hluta af eignum hans á jörðinni.

Ég tel sérstaka ástæðu til að benda á, að í stjórnslukæru þeirri, sem A og meðumsækjendur hans báru fram við landbúnaðarráðuneytið, er meðal annars á því byggt, að ákvarðanir hreppsnefndar og jarðanefndar hafi ekki tekið mið af þeim vinnubrögðum, sem jarða- og ábúðalög geri ráð fyrir að séu viðhöfð í slíkum tilvikum, og til þess vísað, að ráðuneytið hafi gert tillögu um að jörðin yrði byggð nafngreindum aðilum og því hljóti veigamiklar ástæður að vera til þess að horfið verði frá þeim áformum. Samkvæmt þessu hefur við meðferð stjórnslukærunnar þurft meðal annars sérstaklega að taka afstöðu til þeirra lagasjónarmiða, sem gerð er grein fyrir í IV. kafla 3 hér að framan, og þar með þess, hvornig mál þetta var lagt fyrir hreppsnefnd og jarðanefnd af hálfu landbúnaðarráðuneytisins, en fram er komið að bréf ráðuneytisins um það voru undirrituð af S, deildarstjóra. Þá er einnig fram komið, að S undirritaði af hálfu ráðuneytisins bréf, þar sem umsækjendum var tilkynnt, að ráðuneytið hefði ákveðið af byggja ákvörðun sína um, hverjum jörðin X yrði leigð, á hinum kærðu afgreiðslum jarðanefndar og hreppsnefndar.

Með hliðsjón af þessum afskiptum, sem S, deildarstjóri, hafði af undirbúningi og ákvörðunum um, hverjum jörðin X yrði byggð, tel ég, að hann hafi af þeirri ástæðu verið vanhæfur til meðferðar þeirrar stjórnslukæru, sem A og meðumsækjendur hans báru fram, og þar með til að standa að úrskurði ráðuneytisins í málinu samkvæmt hinni óskráðu grundvallarreglu um sérstakt hæfi starfsmanna stjórnslunnar, sbr. nú 1. og 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Eins og nánar verður komið að í V. kafla hér á eftir, hefur landbúnaðarráðherra það hlutverk, að koma í senn fram fyrir hönd ríkisins sem landeiganda og vera æðsti úrskurðaraðili á sviði stjórnslu um lögmæti ákvarðana sveitarstjórna og jarðanefnda samkvæmt jarðalögum, þ. á m. um það, hvort ráðstöfun ríkisjarðar fari í bága við hagsmuni sveitarfélags. Þessi hlutverk geta verið ósamrýmanleg, þegar um ríkisjarðir er að ræða.

Í 2. mgr. 35. gr. stjórnslulaga kemur fram, að sé ákvörðun kærð til æðra stjórnvalds eftir gildistöku laganna, beri að beita lögnum um málið upp frá því, en lögin öðluðust gildi 1. janúar 1994. Þar sem kæra A var borin fram við landbúnaðarráðuneytið með ódagsettu bréfi, er barst því hinn 13. desember 1993, er ljóst, að stjórnslulögin giltu ekki um meðferð málsins. Ég tel engu að síður ástæðu til að áréttta, að eftir gildistöku stjórnslulaga nr. 37/1993 verður að byggja á því, að hæfisreglur II. kafla laganna taki til slíks hagsmunaárekstrar, verði ekki ráðið skýrlega af lögum eða lögskýringargögnum, að ætlun löggjafans hafi verið að víkja beinlínis frá sérstökum hæfisreglum stjórnsluréttar. Eftir

Samkvæmt framansögðu er það markmið jarðalaga að nýting jarða sé þjóðhagslega hagkvæm og að eignarráð og búseta á jörðum samræmist hagsmunum sveitarfélaga og þeirra, sem landbúnað stunda. Geta sveitarstjórnir og jarðanefndir samkvæmt 6. gr. jarðalaga synjað um samþykki til ráðstöfunar fasteignaréttinda, ef nauðsynlegt er í þágu þessa markmiðs jarðalaga, með þeim takmörkunum og skilyrðum, sem jarðalög og önnur lög setja. Með þessum hætti hafa sveitarstjórnir og jarðanefndir, hver í sínu umdæmi, vald til að koma í veg fyrir að jarðir séu teknar skipulagslaust úr landbúnaðarnotum.

## 5.2. Afstaða sveitarstjórnar.

Fyrirhuguð ráðstöfun jarðarinnar X til A og sona hans, eða til G, fól í sér leigu á jörðinni, en þeir höfðu áform um sama rekstur á jörðinni og verið hafði, þ.e. svínarékt, þannig að ljóst var að byggingar jarðarinnar nýttust til áframhaldandi búreksturs. Fyrirhuguð jarðarafnot B og C voru einnig samskonar.

Að framansögðu athuguðu er því ljóst, hvað sem öðru líður, að fyrrgreind sjónarmið um að sporna við því að jarðir væru teknar skipulagslaust úr landbúnaðarnotum eða að ráðstöfun færi að öðru leyti í bága við hagsmuni þeirra, sem landbúnað vilja stunda, áttu ekki við í máli þessu.

Í bréfi sveitarstjórnar Y-hrepps til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 4. nóvember 1993, kemur fram, að sveitarstjórn telji sig ekki geta mælt með A og sonum hans, vegna þess að þeir sitji jarðirnar Æ, Ö og Q.

Af hálfu A hefur verið bent á, að jörðin Q sé um 20 ha. að stærð og hafi verið byggð upp í kring um loðdyrarækt. Land jarðarinnar skiptist þannig, að um 5 ha. sé ræktað land, en að öðru leyti sé landið gróðursnauðir árfarvegir. Jörðin Æ sé tvískipt. Séu  $\frac{2}{3}$  hlutar jarðarinnar eign Búnaðarsambands Z-sýslu, en  $\frac{1}{3}$  hluti eign þeirra feðga. Þá bendir A á, að fjallajörðin Ö hafi ekki verið í ábúð í áratugi. Hafi hún verið lögð undir Æ um 1955, en árið 1984 hafi Skógræktarfélagi Z-sýslu verið seldur stór hluti af aðalbeitilandinu, sem fylgdi Ö. Land Æ-jarðanna sé að langmestum hluta fjalllendi.

Með hliðsjón af stærð og landsgæðum umræddra jarða, sem A og synir hans hafa afnot af, er ég sammála niðurstöðu landbúnaðarráðuneytisins að því er snertir þessi rök sveitarstjórnar, sbr. úrskurð þess frá 10. janúar 1994. Ég tel því, að þetta sjónarmið, sem í sjálfu sér er málefnalegt, hafi með tilliti til málsatvika ekki átt við í máli þessu og því ekki getað réttlætt að umræddri ráðstöfun jarðarinnar til A og sona hans yrði synjað á þeim grundvelli.

Í bréfi sveitarstjórnar Y-hrepps til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 4. nóvember 1993, kemur fram, að bæði B og C séu uppalin í sveit og vön allri almennri vinnu við landbúnað. Af röksemdum sveitarstjórnar að dæma var þetta sjónarmið talið mæla með því, að veita B og C jörðina en ekki A og sonum hans. Ekki er vikið að menntun eða reynslu A og sona hans í umræddu bréfi.

Af göngum málsins kemur fram, að A sé menntaður búfræðikandidat og sonur hans E búfræðingur. Fyrir liggur að byggingar jarðarinnar X eru hannaðar fyrir svínarékt. A hefur bent á, að hann hafi unnið um árabil við hirðingu á stóru svínabúi. Þá hafi sonur hans aðstoðað fyrri ábúanda að X við hirðingu, þegar hann hafi þurft að bregða sér að heiman. Í bréfum sveitarstjórnar Y-hrepps kemur hvergi fram rökstuðningur fyrir því, að miðað við menntun og reynslu þeirra feðga fari í bága við hagsmuni sveitarfélagsins að leigja þeim jörðina. Verður því ekki séð, að framangreind sjónarmið hafi getað réttlætt synjun sveitarstjórnar á leigu jarðarinnar til þeirra á grundvelli þessara sjónarmiða.

Í skýringum sveitarstjórnar í bréfi hennar til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 6. janúar 1994, segir, að lögð hafi verið áhersla á að „fá fjölskyldu í [X] í stað þeirrar sem flyst þaðan í vor . . .“. Af röksemdum sveitarstjórnar að dæma var þetta sjónarmið einnig talið mæla með því, að veita B og C jörðina en ekki A og sonum hans, en fyrir liggur, að F, sem

## V.

Um stöðu landbúnaðarráðherra sem fyrirvarsmanns ríkisjarða annars vegar og æðsta úrskurðaraðila á sviði stjórnsýslu samkvæmt jarðalögum hins vegar, tók ég fram eftirfarandi:

„Eins og áður segir, fer landbúnaðarráðuneytið með mál, er varða ríkisjarðir, nema annað sé ákveðið í lögum, sbr. 10. tölul. 9. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, og 36. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum.

Þegar sveitarstjórn og jarðanefnd verða ekki sammála um að synja um ráðstöfun eignar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, þar sem ráðstöfunin fari í bága við hagsmuni sveitarfélagsins, getur málið gengið til úrskurðar ráðherra, eins og áður segir, sbr. 3. mgr. 6. gr. laganna. Þá er að öðru leyti heimilt að skjóta ákvörðunum sveitarstjórna og jarðanefnda til landbúnaðarráðuneytisins til úrskurðar skv. 17. gr. jarðalaga.

Af framansögðu er því ljóst, að landbúnaðarráðuneytið hefur í senn það hlutverk að koma fram fyrir hönd ríkisins sem landeiganda og vera æðsti úrskurðaraðili á sviði stjórnsýslu um lögmati ákvarðana sveitarstjórna og jarðanefnda samkvæmt jarðalögum, þ. á m. um það, hvort ráðstöfun jarðar hverju sinni, þ.m.t. ríkisjarða, telst fara í bága við hagsmuni sveitarfélags. Þessi hlutverk geta verið ósamrýmanleg, þegar um ríkisjarðir er að ræða. Mál það, sem hér er til umfjöllunar, er dæmi um slíkt, þar sem landbúnaðarráðuneytið tilkynnir fyrirhugaða leigu á X, sem a.m.k. sveitarstjórn fellst ekki á. Landbúnaðarráðuneytið lendir síðan í þeirri stöðu að þurfa að úrskurða um, hvort ákvörðun sveitarstjórnar, sem ráðuneytið áleit fela í sér synjun um samþykki til ráðstöfunar samkvæmt samningi, sem ráðuneytið hafði sjálft í hyggju að gera, hafi verið lögum samkvæmt.

Eins og nánar greinir í kafla IV.4 hér að framan, er ljóst, að ráðherra og starfsmenn hans eru skv. núgildandi lögum yfirleitt ekki hæfir til þess að úrskurða um það á grundvelli 17. gr. jarðalaga, hvort sveitarstjórn og jarðanefnd hafi á lögmatan hátt synjað að samþykkja fyrirhugaða ráðstöfun landbúnaðarráðuneytisins á ríkisjörð. Ég tel ástæðu til að benda á, að óneitanlega hlýtur vafi að leika á því, hvort ákvæði II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 megni að leysa þann vanda, sem upp kemur við framangreindan *hagsmunarárekstur*, með hliðsjón af eðli hans og umfangi.

Þar sem forræði landbúnaðarráðuneytisins á jörðum ríkisins og hlutverk þess sem æðsta úrskurðaraðila á sviði stjórnsýslu samkvæmt jarðalögum getur valdið vandamálum, sem erfitt getur verið að leysa úr, tel ég rétt að beina því til landbúnaðarráðherra og forsætisráðherra, að tekið verði til sérstakrar athugunar, hvort rétt sé að landbúnaðarráðuneytið hafi báða þessa málaflokka á hendi.“

## VI.

Niðurstöður álits míns, dags. 4. janúar 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

## „Niðurstæða.

Hinn 21. janúar 1994 leitaði A til mín og bar fram kvörtun. Í stuttu máli eru málavextir þeir, að landbúnaðarráðuneytið hafði ákveðið að ganga til samninga annað hvort við A og syni hans eða G um leigu á ríkisjörðinni X. Sveitarstjórn Y-hrepps og jarðanefnd Z-sýslu veittu ekki samþykki sitt til ráðstöfunar jarðarinnar til A og sona hans. Kærði A þá ákvarðanir sveitarstjórnar og jarðanefndar til landbúnaðarráðuneytisins, sem staðfesti þær með úrskurði, dags. 10. janúar 1994.

Í tilefni af athugun minni á kvörtun A yfir framangreindum stjórnvaldsákvörðunum hef ég annars vegar tekið til athugunar nokkur atriði, sem snerta almennt málsmeðferð við ákvarðanir um leigu ríkisjarða og árekstra, sem kunna að koma upp, þegar ákvarðanir sveitarstjórna og jarðanefnda samkvæmt jarðalögum um ríkisjarðir eru bornar undir landbúnaðarráðuneytið sem æðra stjórnvald með stjórnsýslukæru. Hins vegar hef ég fjallað



aðarráðuneytisins, auk þess sem að framan greinir, að það taki til athugunar, með hvaða hætti það getur rétt hlut A vegna ákvarðana um byggingu jarðarinnar X, ef eftir því verður leitað af hálfu A.“

## VII.

Með bréfi, dags. 12. júní 1997, óskaði ég eftir upplýsingum landbúnaðarráðherra um, hvort samkomulag hefði náðst við A og þá með hvaða hætti hlutur hans hefði verið réttur. Landbúnaðarráðuneytið svaraði mér með bréfi, dags. 6. ágúst 1997. Þar segir:

„Vegna bréfs yðar til ráðuneytisins, [. . .] skal tekið fram að enn sem komið er hefur ekki verið gengið frá neinu samkomulagi við [A].

Í samtölum ráðuneytisins við [A] hefur komið fram að hann myndi setta sig við að fá á leigu ríkisjörð hjá jarðadeild ráðuneytisins sem hentaði hans þörfum. Ráðuneytið hefur veitt [A] allar upplýsingar um lausar jarðir á vegum ráðuneytisins og sérstaklega boðið honum leiguafnot af jörð í [Z-sýslu], sem Jarðasjóður ríkisins keypti á síðasta ári með heimild í 2. gr. laga um Jarðasjóð nr. 34/1992. Taldi [A], að athuguðum öllum aðstæðum, að sú jörð hentaði ekki starfsemi hans.

Nú er til athugunar hjá ráðuneytinu sá möguleiki, að leigja [A] jörð í [P-sýslu], sem losna kann úr ábúð á næstunni og er það mat hans að það jarðnæði muni henta í þessu sambandi. Hvort af því getur orðið er ekki ljóst á þessari stundu. Mun yður verða gerð grein fyrir niðurstöðu málsins þegar hún liggur fyrir.“

### 10.2. Ráðstöfun ríkisjarða. Auglýsing jarða sem lausar eru til ábúðar. Rannsóknarregla. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Stjórnvaldsákvörðun verður að vera bæði ákveðin og skýr. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda um kærueimild. (Mál nr. 1025/1994)

A og B kvörtuðu yfir málsmeðferð landbúnaðarráðuneytisins á umsókn þeirra um kaup eða leigu á ríkisjörðinni Y, sem þau hugðust sameina bújörð sinni, Z. Þá kvörtuðu A og B yfir ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins um ráðstöfun jarðarinnar Ö í P-hreppi til D, en A og B héldu því fram að landbúnaðarráðuneytið hefði áður gefið þeim munnlegt vilyrði fyrir jörðinni.

Umboðsmaður vísaði til álits síns í máli nr. 993/1994 að því er lýtur að almennum atriðum um málsmeðferð við ákvarðanir um leigu ríkisjarða. Um kvörtun A og B tók umboðsmaður fram að þar sem ákvarðanir sveitarstjórnar P-hrepps og jarðanefndar Æ-sýslu, voru ekki kærðar til æðra stjórnvalds, skv. 17. gr. jarðalaga, yrðu þær ekki teknar til athugunar að öðru leyti en að því er laut að afgreiðslu landbúnaðarráðuneytisins á umsóknum A og B.

Um afgreiðslu landbúnaðarráðuneytisins á umsókn A og B um jörðina Y, tók umboðsmaður fram að landbúnaðarráðuneytið hefði sent sveitarstjórn og jarðanefnd erindi A og B til umsagnar í samræmi við ákvæði jarðalaga. Jarðanefnd var samþykk sameiningu jarðanna Y og Z, en sveitarstjórn mælti ekki með sölu jarðarinnar Y eða sameiningu við Z, þar sem mestur hagur væri fyrir sveitarfélagið að fá ábúendur á sem flest býli í sveitinni. Umboðsmaður tók fram, að sveitarstjórn og jarðanefnd bæri að gæta rannsóknarreglu, áður en ákvörðun væri tekin um ráðstöfun eignar samkvæmt 2. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976, og að líta yrði til markmiða jarðalaga við afmörkun á því, á hvaða sjónarmiðum ákvörðun yrði byggð. Í 1. gr. jarðalaga væri gert ráð fyrir því að lögin tryggðu eðlilega og hagkvæma nýtingu lands og að eignar-

## II.

Í gögnum málsins kemur fram, að hinn 5. nóvember 1990 og 11. október 1991 sóttu A og B um ríkisjörðina Y, þegar henni yrði sagt lausri. Með bréfi, dags. 6. desember 1991, sagði þáverandi ábúandi jarðarinnar, C, upp ábúðinni miðað við næstu fardaga. Hinn 19. febrúar 1992 gerðu A og B kauptilboð í jarðirnar Z og Y, sameinaðar í eina jörð. Auk umsóknar A og B bárust landbúnaðarráðuneytinu fjórar aðrar umsóknir um ábúð eða leiguafnot.

Hinn 6. mars 1992 sendi landbúnaðarráðuneytið hreppsnefnd P-hrepps svohljóðandi bréf:

„Með bréfi dags. 6. desember 1991 sagði [C] upp ábúð á ríkisjörðinni [Y] í [P-hreppi], miðað við komandi fardaga.

Jörðin [Y] var skv. byggingarbréfi, útgefnu í landbúnaðarráðuneytinu 15. apríl 1983, byggð [C] til lífstíðarábúðar frá fardögum 1982 samkvæmt ákvæðum ábúðarlaga nr. 64/1976.

Með bréfi dags. 19. febrúar s.l. óska [A og B], eftir kaupum á jörðinni [Y] og ábýlisjörð sinni, [Z], með það í huga að sameina jarðirnar í eitt lögbýli.

Um ábúð/leiguafnot á jörðinni [Y] sækja neðantaldir:

[. . .]

Með bréfi þessu spyrst ráðuneytið fyrir um, hvort nefndin sé reiðubúin að samþykkja fyrir sitt leyti sölu jarðanna eða leigu á [Y] til [A og B] og sameiningu þeirra í eitt lögbýli, sbr. 3. mgr. 12. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sbr. breytingu með lögum nr. 90/1984.

Fallist nefndin ekki á sölu, er þess óskað að nefndin taki framangreindar umsóknir um ábúð/leigu á jörðinni til umfjöllunar og afgreiðslu samkvæmt 6. gr. jarðalaga, sem þyrfti að berast ráðuneytinu fyrir 10. apríl n.k.“

Hinn 27. mars 1992 sendi sveitarstjórn P-hrepps landbúnaðarráðuneytinu svohljóðandi bréf:

„Sveitarstjórn [P-hrepps] tók á fundi sínum þann 26. mars 1992 fyrir erindi ráðuneytisins varðandi [Y]. Svohljóðandi bókun var gerð:

Sveitarstjórn er sammála um að mæla ekki með sölu jarðarinnar eða sameiningu hennar annarri með öðrum hætti, enda nógir umsækjendur um ábúð á henni og mestur hagur fyrir sveitarfélagið að fá ábúendur á sem flest býli í sveitinni.

Samþykkt með 3 atkvæðum að mæla með því að [E og F] verði veitt ábúð á jörðinni [Y].

[G] hlaut 2 atkvæði.“

Umsögn jarðanefndar Æ-sýslu er frá 2. apríl 1992. Hljóðar hún svo:

„Erindi landbúnaðarráðuneytisins varðandi [Y í P-hreppi]. Jarðanefnd samþykkir fyrir sitt leyti sameiningu jarðanna [Z og Y] og sölu þeirra til ábúenda á [Z], [A og B].“

Hinn 6. apríl 1992 sendi sveitarstjórn P-hrepps landbúnaðarráðuneytinu eftirfarandi bréf:

„Sveitarstjórn P-hrepps vill að fram komi að hún styður öll að bújörðin [Y] verði byggð [E] fremur en að hún verði seld eða sameinuð bújörðinni [Z].

Varðandi fyrirleggjandi umsóknir er afstaða sveitarstjórnar [P-hrepps] sú að hún mælir með því að [D], [. . .], verði veitt leiguafnot af bújörðinni [Ö], þar sem hann hefur setið jörðina undanfarin ár með góðum árangri. Sjáum við ekki ástæður til að mæla með hinum umsækjendunum, þar sem þau hafa ágæta jörð til ábúðar hér í hreppnum.“

Hinn 15. september 1992 sendi jarðanefnd Æ-sýslu landbúnaðarráðuneytinu bréf. Segir þar meðal annars:

„Þá kemur fram í þessu bréfi að ráðuneytið hefur ákveðið að leita samninga við [A og B] um ábúð á jörðinni.

Jarðanefnd álitur að eðlilegra hefði verið að leita álits jarðanefndar og hreppsnefndar áður en ákveðið var að leita samninga við annan umsækjandann þar sem jarðanefnd telur að þessir umsækjendur séu báðir jafn hæfir til búskapar.

Jarðanefnd telur að umsögn hennar nái fyrst og fremst til þess hluta [Ö] sem að búskap lýtur og [álftur] að aðskilja eigi rekstur [hússins] og búsin og ef aðeins er hugsað um þann hluta [Ö] sem þá yrði bújörð í einstaklings rekstri verður ekki gert upp á milli þessara tveggja umsækjenda.

Að lokum tekur jarðanefnd fram að hún telur það tæplega sitt hlutverk eins og málefnum [Ö] í heild er komið að fella úrskurð í því máli.“

Hinn 18. september 1992 sendi landbúnaðarráðuneytið hreppsnefnd P-hrepps eftirfarandi bréf:

„Vegna bréfs yðar [mótt.] 9. september s.l. skal eftirfarandi tekið fram.

Til þessa hefur engin sú breyting náð fram um nýtingu og málefni [Ö] eftir að tilraunastarfsemi var þar lögð niður, sem er í samræmi við vilja gefenda [Ö], hjónanna [M og K]. Til að slíkt megi verða telur ráðuneytið að bæði jörðin [Ö] og [húsið] verði að nýtast á annan veg en nú er.

Ráðuneytið hefur lagt áherslu á að eiga um það samráð við sveitarstjórn [P-hrepps]. Varðandi sjónarmið hreppsnefndar um óeðlileg vinnubrögð að auglýsa ekki bújörðina [Ö] lausa til ábúðar, skal þetta sagt:

Engin skylda er að lögum né heldur venja að auglýsa jarðir sem lausar eru, slíkt ræðst af þörf. Ráðuneytið hefur auk þess litið til þeirrar sérstöðu með [Ö] að nýting bújarðar kann í mörgu að tengjast málefnum [hússins] og nýjum áformum sem upp kunna að koma um nýtingu húss og staðar að vilja gefenda. Þá skal tekið fram að í bréfi ráðuneytisins til hreppsnefndar [P-hrepps] dags. 18. ágúst s.l. eru kynnt áform ráðuneytisins um að leita eftir samningum við [A og B]. Í 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 er gert ráð fyrir að tiltekin aðilaskipti að réttindum yfir fasteign séu tilkynnt sveitarstjórn og jarðanefnd viðkomandi sýslu og aflað samþykkis þeirra til hinnar fyrirhuguðu ráðstöfunar. Áðurnefnt bréf ráðuneytisins til yðar er því að öllu leyti samrýmanlegt 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976.“

#### IV.

Hinn 1. október 1993 rituðu A og B landbúnaðarráðuneytinu bréf og lýstu yfir óánægju sinni yfir því, hve mjög afgreiðsla umsókna þeirra um Y og Ö hefði dregist á langinn. Svarbréf ráðuneytisins er dagsett 15. nóvember 1993. Segir þar meðal annars:

„Með bréfi þessu mun ráðuneytið leitast við að skýra þann drátt sem orðið hefur á afgreiðslu og ákvörðunum sem snerta ráðstöfun ofangreindra jarða.

Hvað varðar afdrif umsóknar yðar frá 19. maí 1992 um jörðina [Ö] í [P-hreppi] er það að segja að með samhljóða bréfum ráðuneytisins til hreppsnefndar [P-hrepps] og Jarðanefndar [Æ-sýslu], dags. 18. ágúst 1992, kemur fram það mat ráðuneytisins að rétt sé að jörðin [Ö] sé áfram leigð til landbúnaðarnota, en samræma þurfi búrekstur og störf leigutaka notkun og rekstri [hússins]. Jafnframt kemur fram að ráðuneytið hafi ákveðið að leita eftir samningum við yður um leiguafnot af jörðinni með búsetu á [. . .]. Er skemmst frá því að segja að afstaða ráðuneytisins og áform voru átalín af hreppsnefnd [P-hrepps] í bréfi dags. 31. ágúst 1992, en í bréfinu mælti nefndin með því að jörðin yrði leigð [D]. Jarðanefnd [Æ-sýslu] svaraði ráðuneytinu með bréfi dags. 15. september s.á., án þess að taka beina afstöðu til umsækjenda um jörðina.

Að virtum þeim afgreiðslum sem ráðuneytinu bárust frá hreppsnefnd [P-hrepps] og Jarðanefnd [Æ-sýslu] ákvað ráðuneytið að leita eftir samkomulagi við [D] um leigu á hluta af jörðinni [Ö] frá ári til árs, en leigusamningur þar að lútandi er enn ekki frágenginn og þar með liggur ekki fyrir hvort samkomulag næst um ráðstöfun jarðarinnar en það ætti að skýrast á næstu vikum.

Með bréfi þessu fylgja ljósrit af þeim bréfum sem ráðuneytinu hafa borist frá hreppsnefnd og jarðanefnd vegna máls þessa, og öðrum bréfum sem til er vitnað í bréfi þessu.“

## V.

Hinn 19. apríl 1994 ritaði ég landbúnaðarráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að landbúnaðarráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og B. Einnig óskaði ég upplýsinga um, hvað liði afgreiðslu landbúnaðarráðuneytisins á umsókn þeirra um jörðina Y. Þá óskaði ég þess sérstaklega að ráðuneytið veitti mér eftirtaldir skýringar og upplýsingar um umsókn þeirra um Ö:

- „1. Hvort jörðin hafi verið auglýst laus til ábúðar.
2. Með bréfi, dags. 18. ágúst 1992, leitaði landbúnaðarráðuneytið samþykkis hlutaðeigandi jarðanefndar og sveitarstjórnar fyrir þeirri ráðstöfun, að leigja [A og B] jörðina [Ö], með búsetu á [. . .], sbr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Í bréfi sveitarstjórnar [P-hrepps] segir, að hreppsnefnd hafi ekki séð „ástæðu til að mæla með hinum umsækjendunum“, þ.e. [A og B]. Óskað er upplýsinga um, hvort litið var á þessa niðurstöðu hreppsnefndar sem synjun á grundvelli 2. mgr. 6. gr. fyrrnefndra laga. Ef svo var, er óskað greinargerðar um það, hvaða rök lágu til grundvallar þeirrar niðurstöðu, að áformuð ráðstöfun eignarinnar væri „andstæð hagsmunum sveitarfélagsins“ í skilningi nefndrar lagagreinar.
3. Á hvaða sjónarmiðum ráðuneytið hafi byggt þá ákvörðun sína, að byggja [D] jörðina, en ekki [A og B].
4. Þá óska ég eftir því, að mér verði látið í té ljósrit af gjafabréfinu fyrir [Ö].“

Hinn 23. júní 1994 ítrekaði ég óskir mínar um upplýsingar til landbúnaðarráðuneytisins. Svör þess bárust mér með bréfi, dags. 14. júlí 1994. Segir þar meðal annars svo:

„Jörðin [Ö] var samkvæmt meðfylgjandi bréfi, dags. 11. desember 1948, gefin ríkinu af hjónunum [K og M]. Sérstaklega er tekið fram í gjafabréfinu að eignin skuli vera ævarandi eign íslenska ríkisins og hagnýtt á þann hátt að til menningarauka horfi, t.d. að rekin sé þar tilraunastarfsemi í landbúnaði, „byggðasafn, bókasafn, skjalasafn, listasafn, skóli, sjúkrahús, hressingarhæli, barnahæli eða elliheimili“.

Á jörðinni var um langt árabil rekin tilraunastöð á vegum Rannsóknastofnunar

og beitar. Með slíkri afnotaskiptingu telur ráðuneytið að koma megi til móts við sjónarmið og óskir [A og B], þrátt fyrir að ekki væri að lögum unnt að sameina lögbylí þessi, sbr. ákvæði 12. gr. Jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum. Af hálfu ráðuneytisins er og hefur verið vilji að gera sérstakan samning við ábúendur á [Z] um leigu á hluta af jörðinni [Y] til slagna og beitar, þ.e. þann hluta hennar sem ekki er þegar leigður [E og F].“

Með bréfi, dags. 18. júlí 1994, gaf ég A og B færi á að gera athugasemdir við framangreind svör ráðuneytisins. Athugasemdir þeirra bárust mér með bréfi, dags. 15. ágúst 1994.

## VI.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 4. janúar 1996, segir:

### „1. Úrlausnarefnið.

A og B hafa kvartað yfir ýmsum þáttum í meðferð umsóknar þeirra um kaup eða leigu á jörðinni Y og leigu á jörðinni Ö. Þar sem þær ákvarðanir sveitarstjórnar Þ-hrepps og jarðanefndar Æ-sýslu, sem málin snerta, voru ekki kærðar til landbúnaðarráðuneytisins skv. 17. gr. jarðalaga nr. 65/1976, innan mánaðar frá því þær voru teknar, verða þær ekki teknar til athugunar að öðru leyti en þýðingu hefur fyrir úrlausn um athafnir landbúnaðarráðuneytisins, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Þá var eigi heldur neytt þess úrræðis af hálfu hreppsnefndar eða jarðanefndar að skjóta ágreiningsefninu til ráðherra, sbr. 3. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 með síðari breytingum, þar sem nefndirnar voru ekki sammála.

Af þeim atriðum, sem A og B hafa kvartað yfir, tel ég, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, tilefni til þess að fjalla um kvörtun þeirra yfir því, að ráðuneytið hafi ekki kallað eftir rökstuðningi fyrir þeirri niðurstöðu sveitarstjórnar, að samþykkja ekki annars vegar, að jarðirnar Y og Z yrðu sameinaðar og þeim yrði leigð eða seld ríkisjörðin Y, og hins vegar, að þeim yrði leigð jörðin Ö.

Samkvæmt 10. tölul. 9. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer landbúnaðarráðuneytið með mál, er varða ríkisjarðir. Samkvæmt 36. gr. jarðalaga nr. 65/1976, með síðari breytingum, fer jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins með málefni jarða í ríkiseign, nema annað sé ákveðið í lögum. Landbúnaðarráðuneytinu ber samkvæmt því að taka ákvörðun um, hverjum það byggir ríkisjörð. Af þessum sökum hvílir jafnframt sú skylda á landbúnaðarráðuneytinu að gæta þess, að meðferð mála, er lúta að ríkisjörðum og ráðstöfun þeirra, sé í samræmi við lög.

### 2. Almennt um málsmeðferð við ákvarðanir um leigu ríkisjarða.

Vegna athugunar á kvörtun A og B hef ég kannað nokkur almenn atriði, sem snerta málsmeðferð við ákvarðanir um leigu ríkisjarða og undirbúning þeirra ákvarðana. Er þar um að ræða sömu atriði og fjallað er um í IV.–V. kafla í áliti mínu frá 4. janúar 1996 (mál nr. 993/1994) og eiga niðurstöður mínar, sem þar koma fram, einnig við í þessu máli, svo sem um auglýsingu ríkisjarða, ákvarðanir um hverjum ríkisjörð skuli leigð, hvernig ráðuneytið leggur slík mál fyrir jarðanefndir og sveitarstjórnir samkvæmt jarðalögum, afgreiðslu jarðanefnda og sveitarstjórna á slíkum erindum og þá skipan, að fela landbúnaðarráðuneytinu bæði að fjalla um málefni ríkisjarða og einnig úrskurðarvald um stjórnarsýslukærur vegna ákvarðana jarðanefnda og sveitarstjórna samkvæmt jarðalögum.

### 3. Afgreiðsla landbúnaðarráðuneytisins á umsókn A og B um ríkisjörðina Y.

A og B sóttu um leigu á ríkisjörðinni Y, sem liggur að ríkisjörðinni Z, sem þau búa á. Höfðu þau í hyggju að sameina jarðirnar í eitt lögbylí, en að þeirra dómi eru tún ríkisjarð-

Áður en sveitarstjórn og jarðanefnd taka ákvörðun um að synja um ráðstöfun eignar skv. 2. mgr. 6. gr. jarðalaga eða sameiningu jarða, verða þessi stjórnvöld að undirbúa og kanna málið á viðhlítandi hátt. Líta verður meðal annars til markmiða jarðalaga, þegar afmarkað er, á hvaða sjónarmiðum heimilt er að byggja ákvörðun um, hvort ráðstöfun jarðar eða sameining jarða skuli synjað. Í 1. gr. jarðalaga segir svo:

„Tilgangur laga þessara er að tryggja, að nýting lands utan skipulagðra þéttbýlissvæða sé eðlileg og hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og að eignarráð á landi og búseta á jörðum sé í samræmi við hagsmuni sveitarfélaga og þeirra, sem landbúnað stunda.“

Að því er snertir sameiningu jarðanna verður ráðið af gögnum málsins, að afstaða landbúnaðarráðuneytisins annars vegar, og A og B hins vegar hefur aðallega mótast af tilliti til stærðar, legu, húsakosts og landgæða jarðanna Y og Z. Virðist hafa verið gengið út frá því, að sameining jarðanna væri *eðlileg og hagkvæm út frá þjóðhagslegu sjónarmiði*, en með því væri lagður grundvöllur að hagkvæmri bústærð. Í þessu sambandi hafði einnig þýðingu, að Y var á sínum tíma byggð út úr landi Z. Beinir hagsmunir A og B, sem ætla að stunda landbúnað, vógu einnig þungt við það mat, hvort réttmætt væri að sameina umræddar jarðir, sérstaklega með tilliti til húsakosts og landgæða jarðarinnar Z. Sveitarstjórn taldi aftur á móti að umrædd ráðstöfun jarðanna væri ekki í samræmi við hagsmuni sveitarfélagsins.

Í bréfi sveitarstjórnar til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 27. mars 1992, kemur ekki fram, að lagt hafi verið mat á þau sjónarmið og hagsmuni, sem vógust á í málinu. Í bréfi sveitarstjórnar er aðeins fullyrt, að „mestur hagur fyrir sveitarfélagið [sé] að fá ábúendur á sem flest býli í sveitinni“, án þess að vikið sé að öðrum veigamiklum og málefnalegum sjónarmiðum. Þá eru þeir „hagsmunir“ sveitarfélagsins, sem málið er látið velta á, heldur ekki útskýrðir nánar, en í þessu sambandi skal hér áréttað, að einungis er heimilt að líta til markmiða jarðalaga og annarra málefnalegra sjónarmiða, þegar afmarkað er, hvaða „hagsmunir“ sveitarfélags njóti verndar samkvæmt jarðalögum og heimilt sé að líta til við úrlausn umræddra mála.

Ég tel, að svör sveitarstjórnar hafi verið með þeim hætti, að landbúnaðarráðuneytinu hafi borið að ganga eftir nánari skriflegum rökstuðningi sveitarstjórnar fyrir synjun um samþykki til fyrirhugaðrar ráðstöfunar jarðarinnar Y til A og B, svo og fyrir synjun sveitarstjórnar að samþykkja sameiningu jarðanna Z og Y. Hefði ákvörðun sveitarstjórnar verið augljóslega byggð á frambærilegum og málefnalegum sjónarmiðum, varð ekki að því fundið, að fyrirhugaðir samningar við A og B um Y gengju ekki eftir. Að öðrum kosti var landbúnaðarráðuneytinu rétt í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að leiðbeina A og B um úrræði jarðalaga til þess að fá umrædda ákvörðun sveitarstjórnar endurskoðaða.

#### 4. *Afgreiðsla landbúnaðarráðuneytisins á umsókn A og B um jörðina Ö.*

Með bréfi, dags. 19. maí 1992, sóttu A og B um jörðina Ö. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 14. júlí 1994, kemur fram, að ráðuneytið hafi veitt þeim munnlegt vilyrði fyrir ábúð á Ö. Um jörðina Ö sótti einnig D.

Þegar eigandi jarðar hefur tekið ákvörðun um að leigja jörð sína, er skylt, eins og áður segir, að tilkynna það sveitarstjórn og jarðanefnd og afla samþykkis þeirra til ráðstöfunarinnar, sbr. 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Í erindi landbúnaðarráðuneytisins til sveitarstjórnar og jarðanefndar, dags. 18. ágúst 1992, kom fram, að ráðuneytið hefði ákveðið að leita samninga við A og B um leiguafnot af Ö með búsetu á . . . . Þrátt fyrir þetta voru bæði umsókn þeirra og D sendar til nefndanna og tekið fram, að þær væru sendar nefndunum til afgreiðslu skv. 6. gr. laga nr. 65/1976. Því skorti á, að erindi ráðu-

er einungis vísað til þess, að A og B hafi þegar jörð til ábúðar í sveitarfélaginu. Ekki er gerð grein fyrir því, hvernig þessi rök áttu að geta réttlætt synjun sveitarstjórnar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, eins og skýra verður það ákvæði með hliðsjón af markmiðum laganna. Að öðru leyti voru ekki færð fram frambærileg og málefnaleg sjónarmið fyrir þeirri niðurstöðu sveitarstjórnar, að veita ekki samþykki sitt til ráðstöfunar jarðarinnar til A og B. Þess í stað *mælir* sveitarstjórn *með því* að jörðin verði veitt D. Af þessu tilefni er sérstök ástæða til að áréttta, að þegar sveitarstjórn synjar um fyrirhugaða ráðstöfun eignar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, hefur hún að lögum ekki forræði á því að gengið verði til samninga við aðra aðila.

Ég tel, að framangreindir annmarkar á afgreiðslu sveitarstjórnar og jarðanefndar hafi verið svo verulegir, að ráðuneytinu hafi borið að hafa forgöngu um að bætt yrði úr þeim, áður en tekin var ákvörðun um ráðstöfun jarðarinnar, eftir atvikum með því að leggja málið formlega á ný fyrir sveitarstjórn og jarðanefnd á grundvelli 6. gr. jarðalaga. Þá tel ég, að í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti hefði átt að veita A og B leiðbeiningar um heimild til þess að kæra umræddar ákvarðanir sveitarstjórnar og jarðanefndar skv. 17. gr. jarðalaga.

## VII.

### *Niðurstæða.*

Hinn 21. febrúar 1994 leituðu til mín A og B og báru fram kvörtun yfir athöfnum landbúnaðarráðuneytisins. Í stuttu máli voru málavextir þeir, að A og B höfðu sótt um leigu eða kaup á jörðinni Y í því augnamiði að sameina þá jörð nágrannajörðinni Z, sem þau búa á. Sveitarstjórn P-hrepps samþykkti ekki þessa ráðstöfun jarðarinnar. Þá sóttu A og B um að fá jörðina Ö leigða. Sveitarstjórn P-hrepps hafnaði einnig þeirri ráðstöfun.

Að því er snertir afgreiðslu sveitarstjórnar á erindum, er snerta jörðina Y, tel ég, að svör sveitarstjórnar hafi verið með þeim hætti, að landbúnaðarráðuneytið hafi átt að ganga eftir nánari skriflegum rökstuðningi sveitarstjórnar fyrir synjun um samþykki til fyrirhugaðrar ráðstöfunar jarðarinnar Y til A og B, svo og fyrir synjun sveitarstjórnar að samþykkja sameiningu jarðanna Z og Y. Væri ákvörðun sveitarstjórnar augljóslega byggð á frambærilegum og málefnalegum sjónarmiðum, varð ekki að því fundið að fyrirhugaðir samningar við A og B um Y gengju ekki eftir. Að öðrum kosti var landbúnaðarráðuneytinu rétt í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að leiðbeina A og B um úrræði jarðalaga til þess að fá umrædda ákvörðun sveitarstjórnar endurskoðaða.

Að því er snertir afgreiðslu jarðanefndar og sveitarstjórnar á fyrirhugaðri ráðstöfun á Ö, tel ég, að svör jarðanefndar og sveitarstjórnar hafi gefið landbúnaðarráðuneytinu sérstaka ástæðu til þess að ganga eftir því, að jarðanefnd og sveitarstjórn tækju skýrt af skarið um, hvort synjað væri um þá ráðstöfun Ö, sem ráðuneytið hafði ákveðið, þ.e. að leigja A og B jörðina og, ef svo var, að færð væru fram þau rök, sem lægju til grundvallar þeirri niðurstöðu. Ennfremur er til þess að líta, að í svörum sveitarstjórnar komu ekki fram nein frambærileg og málefnaleg sjónarmið, sem réttlætt gátu synjun á fyrirhugaðri ráðstöfun jarðarinnar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. jarðalaga.

Þá er í álit þessu vísað til umfjöllunar minnar í álit í máli nr. 993/1994 vegna nokkurra almennra atriða um málsmeðferð við ákvarðanir um leigu ríkisjarða.“

### 10.3.

#### **Fullvirðisréttur. Endurúthlutun. Formkröfur um undirbúning ákvörðunar. Andmælaréttur. (Mál nr. 1163/1994)**

**A kvartaði yfir úrskurði landbúnaðarráðuneytisins sem staðfesti ákvörðun Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, að taka af jörð hennar 20 ærgilda fullvirðisrétt til**

## I.

Hinn 9. júlí 1994 leitaði til mín A, G-bæ í F-hreppi. A kvartaði yfir úrskurði landbúnaðarráðuneytisins frá 27. júní 1994, þar sem staðfest var sú ákvörðun Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, að taka af G-bæ 20 ærgilda fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða og endurúthluta öðru lögbýli þeim framleiðslurétti.

## II.

Málavextir eru þeir, að hinn 11. júlí 1991 ákvað stjórn Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu að fella niður úthlutun á 20 ærgildum, er búnaðarsambandið hafði ráðstafað til G-bæjar hinn 11. mars 1987. Var þessi ákvörðun tilkynnt Framleiðsluráði landbúnaðarins með bréfi, dags. 12. júlí sama ár, ásamt öðrum breytingum á fullvirðisrétti til sauðfjárframleiðslu, er taka skyldu gildi, að því er tæki til innleggs 1992. Kemur þar fram, að þeim 20 ærgildum, er hafði áður verið úthlutað G-bæ, hefði nú verið úthlutað N-bæ. Ákvörðun þessi var tilkynnt A með bréfi, dags. 20. ágúst 1991, þar sem meðal annars segir svo:

„Stjórn Búnaðarsambands Vestur Húnavatnssýslu nýtti sér heimild í reglugerð um endurskoðun á eldri úthlutunum á fullvirðisrétti þeim er Búnaðarsambandið hafði ráðstafað.

Við þá endurskoðun ákvað stjórn B.S.V.H. að 20 ærg. úthlutun að [G-bæ] félli niður frá og með verðlagsárinu 1992 til 1993. þ.e.s. um leið og nýr búvörusamningur tekur gildi.

Þetta tilkynnist hér með.“

Hinn 9. nóvember 1992 bar A fram kvörtun við mig vegna framangreindrar ákvörðunar Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu. Með bréfi, dags. 15. desember 1992, gerði ég A grein fyrir því, að samkvæmt ákvæðum 30. gr. laga nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, væri landbúnaðarráðherra heimilt með reglugerð að skipta framleiðslu innan hvers svæðis eða fela stjórn búnaðarsambands að skipta framleiðslunni milli einstakra framleiðenda. Í 31. gr. sömu laga væri síðan gert ráð fyrir því, að sérstök nefnd, er landbúnaðarráðherra skipaði, skyldi úrskurða um rétt einstakra framleiðenda samkvæmt ákvæðum b- og c-liða 30. gr. laganna. Slíkum úrskurði yrði síðan skotið til landbúnaðarráðherra innan 30 daga frá því að nefndin hefði kveðið upp úrskurð sinn. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, væri ekki hægt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta mætti máli til æðra stjórnvalds og það hefði ekki áður fellt úrskurð sinn í málinu. Brysti því skilyrði til þess að ég gæti tekið kvörtun A að svo stöddu til frekari athugunar, en ef hún teldi sig enn órétti beitta, að fenginni niðurstöðu landbúnaðarráðuneytisins, væri henni heimilt að leita til mín á ný.

Hinn 3. desember 1993 kærði A ákvörðun Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu til landbúnaðarráðuneytisins. Í bréfi sínu til ráðuneytisins óskaði A eftir því, að 20 ærgilda fullvirðisrétturinn yrði færður til G-bæjar á ný, enda teldi hún framangreindan tilflutning á fullvirðisréttinum eigi standast að lögum. A kvaðst hafa leitað eftir því að fá upplýsingar um ástæður tilflutningsins, en ávallt verið synjað um slíkar upplýsingar, bæði hjá Búnaðarsambandi Vestur-Húnavatnssýslu og hjá Framleiðsluráði landbúnaðarins. Auk þess að fara fram á leiðréttingu sinna mála, óskaði A eftir því við ráðuneytið, að hún fengi upplýsingar um ástæður þess, að umræddur fullvirðisréttur hefði verið færður frá G-bæ og til N-bæjar. Í tilefni af kæru A óskaði landbúnaðarráðuneytið hinn 22. febrúar 1994 eftir því, að Búnaðarsamband Vestur-Húnavatnssýslu veitti ráðuneytinu upplýsingar, skýringar og gögn vegna málsins. Í svari búnaðarsambandsins til ráðuneytisins, dags. 10. mars 1994, segir meðal annars svo:



3) Að því er varðar landbúnaðarráðuneytið vil ég taka fram, að mér var aldrei gefinn kostur á að koma að athugasemdum mínum við bréf búnaðarsambandsins en á því byggir ráðuneytið sína niðurstöðu. Tel ég að það hafi skipt verulegu máli fyrir mig að koma að mínum athugasemdum, þar sem í niðurlagi bréfs búnaðarsambandsins eru dregin fram mjög svo ómálefnaleg sjónarmið.

4) Í niðurstöðu landbúnaðarráðuneytisins er þess fyrst getið, að þær ástæður hafi legið að baki skerðingunni, að ég hafi leigt framleiðnisjóði 200 ærgildi af fullvirðisrétti [G-bæjar]. Ég hef aldrei fengið að tjá mig um þessa ástæðu og tel þessa röksemd vera nýja í málinu. Enda virðist ráðuneytið ekki hafa kannað málið nægilega þar sem ég leigði réttinn í mars 1990 og sagði honum upp í ágúst 1990. Ákvörðun búnaðarsambandsins er tekin rétt um 11 mánuðum eftir að ég hafði sagt upp samningnum og átti því að vera sambandinu kunnugt.“

### III.

Ég ritaði landbúnaðarráðherra bréf 25. júlí 1994 og óskaði eftir því, að ráðuneyti hans léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Svar ráðuneytisins barst mér, ásamt gögnum málsins, 19. september 1994. Segir þar meðal annars svo:

„Tildrög málsins eru þau að með bréfi dags. 20. ágúst 1991 tilkynnti stjórn Búnaðarsambands V-Húnavatnssýslu [A] þá ákvörðun sína að fella niður við endurúthlutun þau 20 ærgildi sem jörðin [G-bær] hafði haft til ráðstöfunar. Ákvörðunin er byggð á heimild a-liðar 3. gr. reglugerðar nr. 407/1990 um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1991–1992 og miðaðist við verðlagsárið 1992–1993. Í bréfi dags. 3. desember 1993 óskaði [A] eftir því að landbúnaðarráðherra hlutaðist til um að framleiðsluréttur [G-bæjar] yrði leiðréttur til samræmis við það sem hann „hefði orðið áður en Búnaðarsamband Vestur-Húnavatnssýslu úthlutaði fullvirðisrétti í kindakjöti, 20 ærgildum, til [N-bæjar] sem áður hafði tilheyrt [G-bæ]“. Með bréfi dags. 22. febrúar s.l. óskaði ráðuneytið eftir því að búnaðarsambandið veitti allar nauðsynlegar upplýsingar, skýringar og gögn vegna tilfærslu fullvirðisréttarins milli ofangreindra jarða. Í svarbréfi þess frá 10. mars s.l. koma fram þau rök fyrir ákvörðuninni að [A] hafi á árinu 1989 leigt Framleiðnisjóði landbúnaðarins 200 ærgilda fullvirðisrétt til sauðfjárframleiðslu, af þeim 239 ærgildum sem jörðin hafði. Ljóst er að það var mat stjórnar búnaðarsambandsins að við þær aðstæður væri óeðlilegt að aðili sem fengið hafði úthlutað af þeim framleiðslurétti sem samböndin fengu til ráðstöfunar til jöfnunar, héldi slíkum framleiðslurétti, á sama tíma og margir aðrir framleiðendur væru í miklum vanda með sína framleiðslu vegna lítills framleiðsluréttar.

Rétt er að fram komi í þessu sambandi að búnaðarsamböndin höfðu nokkuð rúmar heimildir til úthlutunar á framleiðslurétti, sbr. t.d. 9. gr. reglugerðar nr. 445/1986 um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1987–1988, sbr. breytingu með rg. nr. 157/1987. Umsóknir um aukinn framleiðslurétt fóru yfirleitt langt fram úr möguleikum búnaðarsambanda til jöfnunar og leiðréttingar, þannig að hafna varð mörgum umsóknum um aukinn framleiðslurétt. Að mati ráðuneytisins var ekki óeðlilegt að þegar framleiðandi, sem hafði til ráðstöfunar hluta af framleiðslurétti frá búnaðarsambandi, ráðstafar framleiðslurétti sínum að stórum hluta af lögbýlinu, þá sé slík tímabundin úthlutun búnaðarsambands tekin til endurmats í ljósi breyttra aðstæðna. Að því virtu taldi ráðuneytið að ekki væru fyrir hendi fullgild rök til að taka til greina beiðni [A] um leiðréttingu á framleiðslurétti jarðarinnar [G-bæjar], sbr. bréf ráðuneytisins dags. 27. júní s.l.

Það er rétt sem fram kemur í kvörtuninni að upplýsingar þær og skýringar sem fram koma í bréfi Búnaðarsambands V-Húnavatnssýslu dags. mars s.l. voru ekki sér-

nóvember 1990, vísar ráðuneytið til áðurgreinds bréfs Framleiðsluráðs frá 30. október 1990 og samþykkir að nefnd búnaðarsambönd fái leyfi til endurúthlutunar.

Vegna þeirra ummæla í bréfi Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, dags. 10. mars 1994, sem birt er í II. kafla hér að framan, að gengið hafi verið frá beiðni sambandsins á stjórnarfundi 26. október 1990 „og bréf sent til staðfestingar fyrra símtali“ ræddi starfsmaður minn sérstaklega við starfsmann landbúnaðarráðuneytisins og spurðist fyrir um nefnt bréf búnaðarsambandsins. Fram kom af hálfu starfsmanns ráðuneytisins, að slíkt bréf væri hvorki finnanlegt í gögnum Framleiðsluráðs eða ráðuneytisins og rökstuðningur fyrir beiðni sambandsins hefði komið fram munnlega í samtali við starfsmann Framleiðsluráðs, sem síðan hefði sent áðurgreinda beiðni.

## V.

Í álitu mínu, dags. 4. janúar 1996, segir svo um kvörtun A:

„Kvörtun A beinist að því, að hún hafi með ákvörðun Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, sem landbúnaðarráðuneytið staðfesti með úrskurði sínum, ranglega verið svipt þeim 20 ærgilda fullvirðisrétti til framleiðslu sauðfjárafurða, sem Búnaðarsambandið hafði á árinu 1987 úthlutað til G-bæjar.

Umrædd úthlutun á 20 ærgilda fullvirðisrétti, sem byggðist á ákvæðum 4. gr. reglugerðar nr. 443/1987 og 4. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 157/1987, var sérstök úthlutun búnaðarsambands til viðbótar útreiknuðum fullvirðisrétti og byggðist sú úthlutun á því, að viðkomandi framleiðendur uppfylltu tiltekin skilyrði, t.d. um að þeir hefðu orðið fyrir áföllum í sauðfjárrækt, framleiddu minna en 400 ærgildisafurðir mjólkur og sauðfjárverðlagsárið 1985/1986 og hefðu meirihluta tekna sinna af mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt, hefðu tekið í notkun ný fjárhús eða væru frumbylingar. Í reglugerðum um úthlutun fullvirðisréttar til framleiðslu sauðfjárafurða næstu verðlagsár voru sérstök ákvæði, sem heimiluðu búnaðarsambandi að láta kalla inn fullvirðisrétt, sem það hafði úthlutað á þessum grundvelli og takmarkanir voru á aðilaskiptum að.

Sá 20 ærgilda fullvirðisréttur, sem hér er fjallað um, var fyrst til nýtingar á jörðinni G-bæ haustið 1987 eða á verðlagsárinu 1987–1988. Með ákvörðun stjórnar Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu var þessi réttur fluttur frá jörðinni frá og með haustinu 1992, en A var tilkynnt um að rétturinn félli niður með bréfi Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, dags. 20. ágúst 1991. Fullvirðisréttur þessi var því til afnota á G-bæ í 5 verðlagsár.

Í 3. gr. reglugerðar nr. 407/1990, um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1991–1992, var sett sú meginregla, að fullvirðisréttur einstakra framleiðenda sauðfjárafurða á verðlagsárinu 1991/1992 skyldi vera hinn sami og þeim var úthlutað árið áður með frávikum, sem tilgreind voru í sex stafliðum, en a-liður hljóðaði svo:

„Með sérstökum rökstuðningi getur búnaðarsamband óskað leyfis landbúnaðarráðherra til endurúthlutunar á þeim fullvirðisrétti sem ákveðinn var skv. 4. gr. reglugerðar nr. 443/1987, og skv. 4. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 157/1987, að hluta eða öllu leyti. Rökstudd umsókn skal hafa borist Framleiðsluráði landbúnaðarins fyrir 20. október 1990.“

Aðrir stafliðir greinarinnar fjalla um breytingar vegna leigu eða aðilaskipta að fullvirðisrétti.

Í 4. gr. reglugerðar nr. 407/1990 sagði, að viðkomandi búnaðarsambandi væri heimilt að ráðstafa fullvirðisrétti samkvæmt a-lið 3. gr. til framleiðenda, sem búa við þröngan kost vegna lítils fullvirðisréttar, og þá í þeim tilvikum, sem sérstaklega eru tilgreind í ákvæðinu. Umsókn, ásamt staðfestum upplýsingum um búrekraraðstöðu, átti að senda viðkomandi búnaðarsambandi fyrir 20. október 1990 og búnaðarsamband átti að tilkynna umsækjendum og Framleiðsluráði landbúnaðarins um afgreiðslu umsókna fyrir 30. október 1990.

Með erindi sínu til landbúnaðarráðherra var A að skjóta ákvörðun stjórnar Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu til æðra stjórnvalds. Í erindi A kom sérstaklega fram, að hún hefði ekki fengið upplýsingar um ástæður flutnings fullvirðisréttarins og óskaði sérstaklega eftir að ráðuneytið hlutaðist til um að hún fengi þær upplýsingar. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 16. september 1994, kemur fram, að þær upplýsingar og skýringar, sem fram komu í bréfi Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, dags. 10. mars 1994, voru ekki sérstaklega kynntar A, áður en ráðuneytið afgreiddi erindi hennar. Í bréfi ráðuneytisins er tekið fram, að það hafi litið svo á, að ekki væri þörf á slíkri kynningu og eru ástæður þess nánar skýrðar í bréfinu og vísast um það til texta bréfsins, sem birtur er í III. kafla hér að framan.

Að því er varðar andmælarétt A ber að hafa í huga, að hún hafði sérstaklega óskað eftir því að fá umbeðnar upplýsingar. Þessar upplýsingar höfðu verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og leiddu samkvæmt skýringum búnaðarsambandsins til þeirrar óhagstæðu niðurstöðu, sem A skaut til ráðuneytisins. A var ókunnugt um efni þeirra upplýsinga, sem réðu úrslitum hjá búnaðarsambandinu. Þar sem ráðuneytið veitti henni ekki færi á að tjá sig um upplýsingarnar, áður en ráðuneytið tók ákvörðun í málinu, fékk A í raun hvorki tækifæri til þess að tjá sig um þau atriði, sem málið valt á hjá Búnaðarsambandi Vestur-Húnavatnssýslu eða landbúnaðarráðuneytinu, áður en ákvarðanir í máli hennar voru teknar. Það er skoðun mín, að landbúnaðarráðuneytinu hafi borið, eins og mál þetta var vaxið að veita A sérstakt tækifæri til þess að tjá sig um skýringar Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu, áður en ráðuneytið réði málinu til lykta, í samræmi við hina óskráðu grundvallarreglu um andmælarétt, er þá gilti, sbr. Hrd. 1994:1949 (1951).

Eins og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan, voru bæði annmarkar á grundvelli og undirbúningi þeirrar ákvörðunar landbúnaðarráðherra frá 15. nóvember 1990, að leyfa Búnaðarsambandi Vestur-Húnavatnssýslu að endurúthluta fullvirðisréttinum, og afgreiðslu landbúnaðarráðuneytisins frá 27. júní 1994 í tilefni af málskoti A. Annmarkar þessir eru með þeim hætti, að hin upphaflega ákvörðun ráðuneytisins frá 15. nóvember 1990 var ekki tekin á grundvelli þeirra gagna, sem reglugerð áskildi, og því án þess að tekin væri afstaða til sérstaks rökstuðnings af hálfu viðkomandi búnaðarsambands, að því er séð verður. Verður að telja, að sá annmarki, að fylgja ekki fyrirmælum eigin reglugerðar um undirbúning ákvörðunar og þar með án þess að fyrir liggi, á hvaða grundvelli hún var byggð, sé verulegur og geti leitt til ógildingar á ákvörðuninni. Til þessa var ekki tekið tillit við afgreiðslu ráðuneytisins á erindi A, sem hún bar fram í bréfi, dags. 3. desember 1993, og þá var einnig sá annmarki á þeirri afgreiðslu, að hún fékk ekki tækifæri til að tjá sig um þær skýringar, sem ráðuneytið hafði aflað, áður en erindi hennar var afgreitt.

Í samræmi við það, sem að framan greinir, beini ég þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins, að það taki mál A vegna endurúthlutunar á áðurgreindum 20 ærgilda fullvirðisrétti til afgreiðslu að nýju með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum. Tekið skal fram, að í þessu álitu hef ég í engu tekið afstöðu til efnis þeirra sjónarmiða, sem færð hafa verið fram af hálfu stjórnar Búnaðarsambands Vestur-Húnavatnssýslu til stuðnings þeirri ákvörðun, að endurúthluta umræddum 20 ærgilda fullvirðisrétti, og þar með hvort réttur lagagrundvöllur að efni til hafi verið til þeirra ákvarðana, sem teknar voru.“

ennfremur borið við, að A hafi ekki gefist viðhlítandi tækifæri til þess að tjá sig um umsagnirnar og þær ávirðingar, sem honum eru þar gefnar að sök.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, skal bera fram kvörtun innan árs frá því er stjórnarsýslugerningur sá, er um ræðir, var til lykta leiddur. Þar sem kvörtun um veitingu framangreindra lyfsöluleyfa var ekki borin fram áður en eitt ár var liðið frá veitingu forseta Íslands á lyfsöluleyfunum, eru ekki fyrir hendi lagaskilyrði til þess að ég fjalli nánar um þau.

Með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, hef ég ákveðið að afmarka umfjöllun mína við umsögn þriggjamannanefndar skv. 4. mgr. 3. gr. þágildandi laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, sem aflað var, áður en lyfsöluleyfi í U-apóteki var veitt, svo og við rannsókn og undirbúning heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, áður en ákvörðun var tekin í málinu.

### III.

Hinn 24. mars 1995 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði þess, 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.

Mér bárust svör heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins með bréfi, dags. 13. júní 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Ráðuneytið óskaði greinargerðar frá nefnd um faglega hæfni umsækjenda um lyfsöluleyfi. Greinargerðin fylgir hér með. Vegna þessa máls vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi:

1. Umsóknir um lyfsöluleyfi eru sendar til nefndar um faglega hæfni umsækjenda um lyfsöluleyfi.
2. Nefndin metur hæfni umsækjenda og gefur ráðherra umsögn um þá þrjá hæfustu, ef umsækjendur eru fleiri en þrír.
3. Umsögn nefndarinnar er send ráðherra. Í flestum tilvikum tekur ráðherra ákvörðun á grundvelli umsagnar nefndarinnar án þess að sérstök skoðun sé gerð á umsóknunum innan ráðuneytisins.
4. Nánast undantekningarlaust hefur ráðherra á undanförunum árum skipað í embætti lyfsala einn þeirra þriggja sem nefndin hefur metið hæfastan af umsækjendum.

Að lokum vill ráðuneytið benda á að vegna umsókna [A] um lyfsöluleyfi á undanförunum árum hafa nefndirnar, sem fjallað hafa um hæfi umsækjenda, verið í öllum þremur tilvikum skipaðar mismunandi aðilum vegna vanhæfis einstakra nefndarmanna. Þrátt fyrir mismunandi samsetningu nefndarinnar hverju sinni hafa þær allar komist að sömu niðurstöðu, þ.e. metið aðra umsækjendur hæfari en [A].“

Með bréfi ráðuneytisins fylgdi greinargerð þriggjamannanefndar skv. 4. mgr. 3. gr. þágildandi laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, dags. 19. maí 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Í 3. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu segir að uppstillinganefnd skuli gefa umsögn til ráðherra um faglega hæfni þeirra umsækjenda um lyfsöluleyfi, sem að hennar áliti eru hæfastir, þó aðeins þriggja hæfustu, ef umsækjendur eru fleiri en þrír. Nefndin er skipuð af ráðherra þannig: Einn samkvæmt tilnefningu Stéttarfélags íslenskra lyfjafræðinga, einn samkvæmt tilnefningu Apótekarafélags Íslands, auk lyfjamálastjóra, sem er formaður nefndarinnar.

Sú hefð hefur myndast í störfum nefndarinnar að við mat á hæfni sé áhersla lögð

Við mat umsókna er áhersla lögð á starfsferil, starfsaldur, ábyrgð og faglegt frumkvæði umsækjenda í starfi. Þá eru önnur atriði skoðuð, s.s. félagsstörf, ritstörf, nefndarstörf og annað er máli getur skipt.

Nefndin er sammála um að allir umsækjendur uppfylli þau skilyrði sem lög um lyfjadreifingu kveða á um, enda allir fengið starfsleyfi sem lyfjafræðingar hér á landi. Hér á eftir fer stutt umsögn um starfsferil umsækjenda í stafrófsröð.

[. . .]

[A] er fæddur [. . .] Hann lauk kandiðatsprófi frá danska lyfjafræðiskólanum [. . .] og telst starfsaldur hans því 31 ár. Frá próflokum til 1973 starfaði [A] sem lyfjafræðingur í [H-apóteki], 1972–1973 sem lyfjafræðingur í [U-apóteki] og sem yfirlyfjafræðingur í [V-apóteki] frá 1973–1977. Hann starfaði einnig sem yfirlyfjafræðingur frá 1977–1978 í [M-apóteki], en frá árinu 1978 hefur [A] starfað sem forstöðumaður [N-apóteki].

[. . .]

*Eftirfarandi þrír umsækjendur eru hæfastir að mati nefndarinnar (taldir upp í stafrófsröð):*

[X] er fæddur [. . .] Hann lauk kandiðatsprófi frá danska lyfjafræðiskólanum [. . .] og er starfsaldur hans 25 ár. Hann starfaði sem lyfjafræðingur og yfirlyfjafræðingur í ýmsum apótekum þar til honum var veitt lyfsöluleyfi [C-apóteks] árið [. . .]

[Y] er fæddur [. . .] Hann lauk kandiðatsprófi frá danska lyfjafræðiskólanum [. . .] og er starfsaldur hans 24 ár. Hann var forstöðumaður [. . .] frá [. . .] [til] [. . .]. Þegar honum var veitt lyfsöluleyfi á [D-stað]. Árið [. . .] flutti [Y] sig um set er honum var veitt lyfsöluleyfi [á E-stað].

[Z] er fæddur [. . .] Hann lauk kandiðatsprófi frá danska lyfjafræðiskólanum [. . .] og er starfsaldur hans því 27 ár. Frá próflokum starfaði [Z] sem lyfjafræðingur og yfirlyfjafræðingur í [F, G og H-apótekum]. Hann vann einnig um tíma sem lyfjafræðingur og stundakennari við Háskóla Íslands þar til honum var veitt lyfsöluleyfi [á I-stað]. Árið [. . .] flutti [Z] sig um set þegar honum var veitt lyfsöluleyfi á [J-stað].“

Samkvæmt grundvallarreglum stjórnisýsluréttar er álitsumleitan sá þáttur í meðferð máls, þegar stjórnvald leitar samkvæmt lagaskyldu sérstakrar umsagnar utanaðkomandi aðila, áður en það tekur ákvörðun í máli. Álitsumleitan er tíðum mikilvægur þáttur í könnun máls. Felur umsögn álitsgjafa oft í sér nánari upplýsingar um málsatvik og greinargerð um málefnaleg sjónarmið, sem haft geta þýðingu fyrir úrlausn málsins.

Áður en nefnd skv. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 veitir umsögn um faglega hæfni umsækjenda, þarf hún að meta færni umsækjenda á grundvelli málefnalegra sjónarmiða. Í umsögn nefndarinnar kemur fram, að við matið hafi hún lagt áherslu á starfsferil, starfsaldur, ábyrgð og faglegt frumkvæði umsækjenda í starfi. Að mínum dómi eru þessi sjónarmið málefnaleg. Þá kemur fram, að önnur atriði hafi jafnframt verið athuguð, svo sem félagsstörf, ritstörf og nefndarstörf umsækjenda. Ég tel að heimilt hafi verið að líta til þessara sjónarmiða að því leyti sem þau gátu varpað ljósi á faglega hæfni umsækjenda sem handhafa lyfsöluleyfis.

Eins og áður segir, bar þriggjamannanefndinni að veita álit sitt á hæfni þriggja hæfstu umsækjendanna, væru umsækjendur fleiri en þrír, sbr. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu. Í 3. gr. laganna er ekki kveðið svo á, að umsögn nefndarinnar skuli vera rökstudd. Eins og nánar er vikið að hér að framan, er álitsumleitan iðulega mikilvægur þáttur í rannsókn máls. Fela umsagnir og tillögur álitsgjafa oft í sér nánari upplýsingar um málsatvik og greinargerð um málefnaleg sjónarmið, sem haft geta þýðingu fyrir úrlausn máls. Til þess að umsagnir og tillögur álitsgjafa nái sem best tilgangi sínum, þurfa þær yfirleitt að vera rökstuddar. Eigi niðurstaða álitsgjafa að koma ráðherra að þeim notum við

ekki í andstöðu við ákvæði annarra laga, svo sem læknalaga. Umboðsmaður taldi að reglugerðarbreytingin hefði verið kynnt nægilega með dreifibréfi til allra apóteka, lyfjaheildsala og lækna og í tímaríti sem sent væri öllum læknum og lyfjafræðingum, sem og með opinberri birtingu í Stjórnartíðindum og kynningu í fjölmiðlum. Hins vegar taldi umboðsmaður að æskilegt væri að á lyfseðilseyðublaði kæmi fram sú skylda útgefanda að skrifa R með hring utan um aftan við heiti ávísaðs lyfs, ef breyting í samsvarandi samheitalyf væri ekki heimiluð. Væri það í samræmi við þau heilbrigðis- og öryggissjónarmið sem ráðandi voru við setningu læknalaga.

### I.

Hinn 23. júní 1995 bar B, fyrir hönd A hf., fram kvörtun yfir reglugerð nr. 312/1995, um (20.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.

Ég skil kvörtun félagsins svo, að talið sé að heimild lyfjafræðinga til afgreiðslu samheitalyfja skv. 4. mgr. 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 312/1995, hafi ekki næga lagastoð og sé í andstöðu við lög.

### II.

Málavextir eru þeir, að hinn 1. júlí 1995 tók gildi reglugerð nr. 312/1995, um (20.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988. 1. gr. reglugerðarinnar er svohljóðandi:

„35. gr. orðist:

Lyfjafræðingur skal hafa vakandi auga með misritun og öðrum villum, er fyrir kunna að koma á lyfseðli og að lyfseðillinn sé að öðru leyti ritaður í samræmi við gildandi fyrirmæli.

Þegar lyfið er tilbúið til afhendingar, skal lyfjafræðingur gæta þess sérstaklega, að rétt sé afgreitt og að lyf sé rétt áritað með því að bera áritun saman við lyfseðil. Skal hann árita merkimiða lyfs og lyfseðillinn fangamarki sínu til staðfestingar, en sá, sem afhendir sjúklingi lyfið, áritar bakhlið lyfseðilsins fangamarki sínu.

Viðtakandi eftirritunarskylds lyfs skal staðfesta móttöku þess með eiginhandar-áritun og kennitölu aftan á lyfseðil og sýna persónuskilríki, sé þess krafist.

Vilji útgefandi ekki heimila breytingu í annað samsvarandi samheitalyf skal hann skrifa R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins. Skrifu útgefandi ekki R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins, er lyfjafræðingi heimilt að breyta ávísun læknis í annað sérlyf (þ.e. samheitalyf) í sama lyfjaformi, styrkleika og sambærilegu magni, óski sjúklingur þess. Lyfjafræðingi er skylt að upplýsa sjúkling um val milli samsvarandi samheitalyfjapakkinga sé ávísað á slík lyf og verðmunur er meiri en 5% frá verði ódýrustu samheitalyfjapakkingarinnar í viðmiðunarverðskrá sem gefin er út af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu. Útgefandi lyfseðils getur heimilað lyfjafræðingi símleiðis að breyta R-merkingu. Í þeim tilfellum skal stimpla lyfseðilinn með stimplinum: „Lyfseðlinum breytt í samráði við lækni“.

Setning reglugerðar þessarar var hluti af breytingum, sem gerðar voru í því skyni að reyna að sporna við háum lyfjakostnaði. Breytingunum var lýst svo í Lyfjatíðindum, 2. tbl. 2. árg. 1995:

„Samin hafa verið drög að reglugerð um viðmiðunarverð fyrir samsvarandi samheitalyfjapakkingar sem greiðsluþátttaka almannatrygginga gæti miðast við. Gert er ráð fyrir að apótek verði skyldug til að kynna fyrir sjúklingum þá valmöguleika sem

2. Breytingin felst í tveimur reglugerðum, sem báðar hafa sama markmið og R/S-kerfið, þ.e. að gefa sjúklingum og almannatryggingum kost á ódýrari samheitalyfjum, sé um slíka valmöguleika að ræða. Til skýringar skal þess getið að samheitalyf eru fullgerð lyf sem eiga sér samheiti í virka efninu, þ.e. lyfjaefninu sem þau innihalda.  
[. . .]

Ráðuneytið telur að kvörtun [A] hf. sé byggð á misskilningi. Í 5. gr. lyfjalaga er skilgreining á lyfjum og lyfjahugtakinu. Í þeirri skilgreiningu sem er í samræmi við þá skilgreiningu sem gildir á Evrópska efnahagssvæðinu eru lyf ekki skilgreind eða flokkuð eftir sérlyfjaheitum (brand names) heldur eftir heitum þeirra efna eða efna-sambanda sem teljast lyf, venjulega lyfjaheitum (international nonproprietary names (INN)) eða samheitum (synonyms). Þegar rætt er um lyf í lyfjalögum er átt við lyfjaheiti samkvæmt framangreindri skilgreiningu en ekki sérlyfjaheiti þeirra.  
[. . .]

Heimild lyfjafræðinga til að breyta, með samþykki læknis, í ódýrara sérlyfjaheiti (brand name) innan sama samheitalyfs nær ekki til breytingar í annað lyf (international nonproprietary name (INN)) samkvæmt skilgreiningu lyfjalaga eins og gefið er í skyn í kvörtunarbréfi [A] hf. Ráðuneytið telur að fullyrðing í kvörtunarbréfi [A] hf. um að læknir eigi á hættu að lyfjafræðingur breyti lyfseðli án hans vitundar eða án hans samþykkis eigi þannig ekki rétt á sér og beri vott um skilningsleysi á afgreiðslu lyfja og á samheitalyfjum auk þess væri slíkt hátterni lyfjafræðings brot á lögum og reglum um afgreiðslu lyfja.

Reglugerð nr. 312/1995 hefur verið ítarlega kynnt fyrir læknum og lyfjafræðingum, sbr. eftirfarandi yfirlit og meðfylgjandi gögn [. . .].“

Hinn 17. ágúst 1995 ritaði ég A hf. bréf og gaf forsvarsmönnum félagsins kost á að gera athugasemdir sínar við bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Athugasemdirnar bárust mér 28. september s.á. og þar segir meðal annars:

„Varðandi orðið lyf þá er það notað um innihaldsefni sérlyfja, eins og í skilgreiningu lyfjalaganna, en einnig eru sérlyf með öðru heiti en innihaldsefninu (samheitinu, INN nafninu) almennt kölluð lyf. Til nánari útskýringar skal nefnt dæmi: Í reglugerð nr. 421/1988, 8. gr. stendur: „Sérlyfjum skal ávísað með þeim heitum og í þeim pakkn-ingastærðum, sem skráðar eru í Sérlyfjaskrá“. Samkvæmt reglugerð nr. 312/1995 þá er lyfjafræðingum heimilt að breyta lyfjaávisun á sérlyfið Valium frá lyfjafyrirtækinu Roche yfir í sérlyfið Stesolid frá lyfjafyrirtækinu Dumex ef læknir skrifar ekki R fyrir aftan Valium. Virka efnið í báðum sérlyfjunum er lyfið díazepam. Orðið lyf er almennt notað yfir öll nöfnin þrjú: Valium, Stesolid og díazepam.

[. . .]

Undirritaður hélt því ekki fram í fyrrgreindu bréfi að ráðuneytið hefði ekki heimild til að setja reglugerð um gerð lyfseðla og ávisun lyfja samkvæmt stjórnskip-unarlögum, heldur hélt undirritaður því fram að það ákvæði reglugerðarinnar að lyfjafræðingur mætti breyta lyfseðli án þess að samþykki læknis lægi fyrir ætti sér ekki stoð í Lyfjalögum.“

#### IV.

Eins og áður greinir, tel ég að í máli þessu sé deilt um lagastoð 4. mgr. 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 312/1995.

#### 1.

Í 5. gr. reglugerðar nr. 312/1995 segir, að reglugerðin sé sett með heimild í 44. gr. lyfjalaga nr. 93/1994, en í henni segir meðal annars: „Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra er

„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 lyfjaskömmun annarra heilbrigðisstétta samkvæmt forskrift og á ábyrgð læknis.“ (Alpt. 1986, A-deild, bls. 1170.)

Í 22. gr. læknalaga, er að finna bann við skottulækningum, sem þar eru nánar skilgreindar. Greinin er svohljóðandi:

„Hvers konar skottulækningar eru bannaðar hér á landi. Það eru skottulækningar er sá sem ekki hefur leyfi samkvæmt lögum þessum býðst til þess að taka sjúklinga til lækninga, gerir sér lækningar að atvinnu, auglýsir sig eða kallar sig lækni, ráðleggur mönnum og afhendir þeim lyf sem lyfsalar mega einir selja.“

Í læknalögum nr. 80/1969, sem giltu þar til lög nr. 53/1988 tóku gildi, var sérstaklega tekið fram, að þetta gildi einnig um lyfsala og aðstoðarfólk þeirra, og ekki verður ráðið af lögskýringargögnum, að ætlunin hafi verið að rýmka heimild lyfsala á nokkurn hátt, þegar þessi árétting var felld úr lögum. Ákvæði um það, að lækna einir skuli ávísa lyfjum, hafa verið í lögum um aldir, meðal annars var tekið fram í 12. gr. tilskipunar frá 4. desember 1672, um lækna og lyfsala, að „Lyfsalar skulu aðeins halda sér við atvinnu sína, og hvorki sjálfir fást við praxis medica né láta sveina sína gera það, eða vitja sjúkra“.

Það er því meginregla, að lækna, dýralækna og tannlækna einir gefi út og breyti lyfseðlum og beri ábyrgð á ávísunum lyfja. Spurningin hér er sú, hvort með 4. mgr. 35. gr. reglugerðar nr. 421/1988, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 312/1995, sé gengið svo á umræddan einkarétt lækna, tannlækna og dýralækna, að reglugerðin stangist á við læknalög.

Um þetta segir í kvörtun A hf.:

„Á hinu nýja formi lyfseðilseyðublaðsins kemur hvergi fram að vilji útgefandi ekki heimila breytingu í annað samsvarandi samheitalyf þá skuli hann skrifa R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins, né heldur að skrifi útgefandi ekki R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins, að þá sé lyfjafræðingi heimilt að breyta ávísun læknisins í annað sérlyf.“

Viðbúið er að margir lækna viti ekki af ofangreindum ákvæðum reglugerðarinnar eða gleymi henni í amstri dagsins og skrifi lyfjaávísun án þess að skrifa R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins. Þá getur hann átt það á hættu að lyfjafræðingur breyti lyfseðlinum án hans vitundar og án hans samþykkis.

Undirritaður vill meina að þó að lækni skrifi ekki R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins þá hafi hann ekki gefið neina heimild til breytingar á lyfjaávísuninni því að hann hefur ekki gefið skriflega heimild til breytingar. Lækni hlýtur að þurfa að gefa samþykki sitt til breytingar með einhverri aðgerð, skriflegri eða munnlegri, en ekki með því að gera ekki neitt. Hlutirnir eru orðnir býsna öfugsúnir þegar það telst samþykki til breytingar að gera ekki neitt og að staðfesta þurfi fyrirskrifaðan hlut með skriflegri aðgerð til að honum verði ekki breytt.

Undirritaður vill meina að ekki sé stöð fyrir ofangreindu ákvæði reglugerðarinnar í Lyfjalögum nr. 93/199[4] því að lyfjafræðingum sé ekki heimilt að afgangi samheitalyf í stað tilgreinds sérlyfs, ef fyrirmæli læknis um það atriði skortir. Undirritaður vill meina að fyrirmæli læknis til breytingar liggi ekki fyrir þó að hann skrifi ekki R með hring utan um fyrir aftan heiti lyfsins [ . . ].“



lyfjafræðingum, í Læknablaðinu og loks með bæklingi fyrir almenning, sem dreift var í apótek og á heilsugæslustöðvar. Reglugerðirnar voru birtar í Stjórnartíðindum og breytingarnar kynntar á ýmsan hátt í fjölmiðlum. Því verður að telja, að læknum hljóti að vera ljós sú skylda þeirra, að rita R með hring utan um aftan við heiti lyfs, vilji þeir ekki að sjúklingi séu kynnt ódýrari samheitalyf.

Það má hins vegar taka undir það með A hf., að æskilegt væri að á lyfseðilseyðublaðinu, sem er í 1. viðauka við reglugerð nr. 312/1995, sbr. 3. gr. hennar, væri minnt á þessa skyldu lækna. Nefnd sú, er samdi frumvarp til lyfjalaga, fékk það verkefni að athuga breytingar á lyfjadreifingu, án þess að slakað yrði á „öryggiskröfum með tilliti til búnaðar, vöruframboðs og faglegs eftirlits“ (Alþt. 1993, B-deild, dalk. 3779), og er þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra mælti fyrir frumvarpinu, lagði hann áherslu á það, að „ekki verði slakað á því öryggi sem er nauðsynlegt þegar rætt er um og höndlaður er varningur á borð við lyf“. (Alþt. 1993, B-deild, dalk. 3784.) Það væri í betra samræmi við þau heilbrigðis- og öryggissjónarmið, sem þarna koma fram og voru ráðandi við setningu læknalaga, að á lyfseðilseyðublaðinu kæmi fram, að læknir skuli rita R með hring utan um aftan við heiti lyfsins, vilji hann ekki að sjúklingi séu gefin ódýrari samheitalyf.

#### V.

Niðurstaða álits míns, dags. 29. ágúst 1996, var svohljóðandi:

#### „Niðurstaða.

Niðurstaða mín er sú, að reglugerð nr. 312/1995, um (20.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988, hafi næga stöð í lyfjalögum nr. 93/1994 og að ákvæði hennar gangi ekki gegn þeirri grunnreglu læknalaga, að læknar, tannlæknar og dýralæknar einir ávísi lyfjum.

Hins vegar tel ég æskilegt, að á lyfseðilseyðublaði komi fram, að útgefandi skuli skrifa R með hring utan um, aftan við heiti lyfsins, heimili hann ekki breytingu í samsvarandi samheitalyf.“

slysanefndar hefði ekki brotið gegn 6. gr. mannréttindasáttmálans enda yrði ekki litið svo á að greinin reisti almennt skorður við því að menn væru skyldaðir til að láta stjórnvöldum í té upplýsingar vegna starfs sem þau rækja í opinbera þágu. Benti umboðsmaður á, að ekki væri komið fram að A hefði verið beittur viðurlögum til að láta í té sönnunargögn beinlínis til notkunar í refsímáli gegn honum, svo sem verið hafi í máli Funke gegn Frakklandi. Ekki hefði heldur komið til þess að refsímál væri höfðað á hendur A og þar af leiðandi ekki til að dreifa framlagningu sönnunargagna í slíku máli, er aflað hefði verið frá honum, svo sem hefði átt sér stað í máli Saunders. Þá rakti umboðsmaður ákvæði nýrra laga um rannsókn flugslysa, lög nr. 59/1996, þar sem sérstaklega er ákveðið að skýrslum rannsóknarnefndar flugslysa skuli ekki beitt sem sönnunargögnum í opinberum málum og að ekki skuli afhenda rannsóknarlög-reglu upplýsingar og gögn sem geyma framburð aðila og vitna fyrir nefndinni ef mál sæfir rannsókn að hætti opinberra mála. Með hliðsjón af þessari lagabreytingu taldi umboðsmaður ekki tilefni til frekari athugunar á þessum þætti málsins.

## I.

Hinn 6. júní 1994 leitaði til mín B, lögfræðingur, fyrir hönd A, og kvartaði annars vegar yfir þeirri ákvörðun samgönguráðuneytisins frá 25. apríl 1994, að taka ekki til meðferðar stjórnslukæru hans frá 16. desember 1993 vegna niðurstöðu og málsmeðferðar flugmálastjórnar og flugslysanefndar í flugslysamáli vegna brotlendingar þyrlu á Mosfellsheiði hinn 21. september 1992, og hins vegar yfir málsmeðferð flugmálastjórnar og flugslysanefndar á málinu. Hafði A verið við stjórn þyrlunnar, þegar slysið varð. Beindist kvörtun hans í fyrsta lagi að því, að vanhæfir menn hefðu komið að frumrannsókn málsins, í öðru lagi að draga mætti niðurstöður rannsóknar í efa, þar sem loftfarið hefði verið flutt eftir slysið í húsakynni eiganda þess, í þriðja lagi að einn nefndarmaður flugslysanefndar hefði verið vanhæfur við rannsóknina, í fjórða lagi að bilanaferill loftfars hefði ekki verið rannsakaður og í fimmta lagi að skýrslutökum við rannsókn slyssins hefði verið ábótavant og að við rannsókn málsins hefði ákvæðum laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, ekki verið fylgt.

## II.

Í gögnum málsins kemur fram, að hinn 21. september 1992 hafi flugslys orðið á Mosfellsheiði, þar sem nauðlending þyrlu hafði mistekist. Hafði A tekið þyrluna á leigu hjá Z hf. fyrr hinn sama dag og var hann flugmaður hennar, þegar óhappið varð. Starfsmaður Flugmálastjórnar stjórnaði frumrannsókn málsins. Skýrsla var samin um athugun á vettvangi, undirrituð af starfsmönnum flugmálastjórnar.

Að lokinni frumrannsókn var þyrlan flutt í flugskýli Z hf. þar sem hún var geymd. Framkvæmdastjóri flugslysarannsóknna hjá flugmálastjórn tók skýrslu af flugmanninum hinn 22. september 1992.

A ritaði einnig skýrslu um atvikið, dags. 28. september 1992, að beiðni framkvæmdastjóra flugslysarannsóknna. Hinn 1. október 1992 var haldinn fundur flugslysanefndar. Á hann komu A og C, farþegi, og var átt við þá viðtal. Eftir fundinn ræddi I einslega við A.

Í skýrslu flugmálastjórnar og flugslysanefndar um flugslysið, dags. 12. nóvember 1992, er sérstaklega tekið fram, að slys þetta hafi verið rannsakað í þeim tilgangi einum, að hindra endurtekningu og til þess að stuðla að flugöryggi.

Ofangreind skýrsla var send ríkissaksóknara ásamt bréfi, dags. 16. nóvember 1992. Í því kemur fram, að niðurstöður skýrslunnar bendi ekki til þess að um hafi verið að ræða brot á réttarreglum. Með bréfi, dags. 10. desember 1992, tilkynnti ríkissaksóknari flugmálastjórn, að af ákærvaldsins hálfu þættu eigi efni til að mæla fyrir um frekari rannsókn máls þessa.

„Nauðsynlegt er talið að sett verði nánari ákvæði en nú gilda um óháða nefnd sérfræðinga sem geri sjálfstæða úttekt á rannsókn flugslysa, orsökum þeirra, og tillögur til úrbóta. Ekki er gert ráð fyrir því að rannsóknarnefnd þessi kanni að jafnaði vettvang flugslyss. Það verður hlutverk flugmálastjórnar. Þó getur nefndin sjálf farið á vettvang, ef hún telur það nauðsynlegt, eða krafist nánari rannsókna.“

Nefndin skal starfa óháð og draga ályktanir sjálfstætt, áþekkt og dómstóll skipaður sérmenntuðum mönnum, en af því leiðir m.a. að hún getur gert athugasemdir við slysarannsóknir telji nefndarmenn ástæðu til.“ (Alþt. 1982, A-deild, bls. 715)

Þegar það er virt, sem hér hefur verið rakið um hlutverk og starfshætti flugslysanefndar, er það niðurstaða mín um fyrri lið kvörtunar yðar, að fallast verði á það með samgönguráðuneytinu, að úrlausn flugslysanefndar verði ekki kærð til ráðuneytisins sem æðra stjórnvalds.“

#### IV.

Hinn 28. júlí 1994 ritaði ég flugmálastjórn bréf og óskaði þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að flugmálastjórn og flugslysanefnd létu mér í té gögn málsins og skýrðu viðhorf sitt til seinni hluta kvörtunar A. Svar flugmálastjórnar og flugslysanefndar barst mér með bréfi, dags. 1. september 1994.

Með bréfi, dags. 6. september 1994, gaf ég lögfræðingi A færi á að koma athugasemdum á framfæri við bréf flugslysarannsóknardeildar flugmálastjórnar og flugslysanefndar. Athugasemdir hans bárust mér hinn 10. október 1994.

Hinn 29. ágúst 1995 ritaði ég flugmálastjórn bréf og óskaði meðal annars eftir upplýsingum um, hvort flugslysanefnd og flugmálastjórn fylgdu ákvæðum laga um meðferð opinberra mála við rannsókn flugslysa. Mér bárust svör flugmálastjórnar með bréfi, dags. 15. september 1995. Með bréfi, dags. 26. september 1995, gaf ég lögfræðingi A færi á að koma að athugasemdum við bréf flugmálastjórnar. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 5. október 1995.

Hinn 4. janúar 1996 ritaði ég flugmálastjórn á ný bréf og óskaði meðal annars eftir upplýsingum um, hvort I hefði flogið þeirri þyrlu, er rannsóknin snerti, á árinu 1992. Ef svo var, óskaði ég upplýsinga um, fyrir hvern hann hefði flogið og hver hefði samið við Z hf. um leigu vélarinnar. Svör flugmálastjórnar bárust mér með bréfi, dags. 29. janúar 1996. Með bréfi, dags. 2. febrúar 1996, gaf ég lögfræðingi A færi á að koma að athugasemdum við bréf flugmálastjórnar. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 12. febrúar 1996.

#### V.

Í álitinu mínu sagði svo um einstaka þætti í kvörtun A:

##### „I. Frumrannsókn málsins.“

Í máli þessu er í fyrsta lagi kvartað yfir því, að vanhæfir menn hafi komið að frumrannsókn málsins.

Í skýringum flugmálastjórnar og flugslysanefndar, dags. 1. september 1994, segir svo um þetta atriði:

„Stjórn „frumrannsóknarinnar“ var alfarið í höndum framkvæmdastjóra flugslysarannsóknardeildar Flugmálastjórnar. Honum til aðstoðar við rannsóknina var [J] flugvirki og eftirlitsmaður flugvéla, starfsmaður loftferðaeftirlits Flugmálastjórnar.“

„Rannsakandi tekur einn ákvörðun skv. 143. gr. laga nr. 34/1964 um loftferðir, um hvort og/eða hvenær loftfar skuli flutt af slyssað. Rannsakandi ákvað að flytja skyldi loftfarið, það var gert af starfsmanni og með bifreið Flugmálastjórnar og með aðstoð félaga úr Flugbjörgunarsveitinni í Reykjavík, sem eru sérþjálfaðir til þessarar hluta í náinni samvinnu við rannsakanda.

Loftfarið var geymt við flugskýli nr. 14 á Reykjavíkurflugvelli og fylgdist slökkvilið flugvallarins með því um nóttina samkvæmt beiðni rannsakanda.

Rannsókn hófst aftur um morguninn og hafði enginn snert eða hróflað við flakinu, þegar [. . .] deildarstjóri lofthæfideildar loftferðaeftirlits og [J] flugvélavirki Flugmálastjórnar komu að því um kl. 9 næsta morgun og hófu athuganir sínar. Rannsóknin hélt síðan áfram undir stjórn [deildarstjóra lofthæfideildar loftferðaeftirlits] og var loftfarinu ekki sleppt, fyrr en að þeirri rannsókn lokinni.

Sjá Fylgigögn II.“

Í fylgigögnum II segir meðal annars:

„Ég undirritaður [. . .] framkvæmdastjóri flugslysarannsóknna hjá Flugmálastjórn, stjórnaði rannsókn á slyssað þýrlunnar [. . .], að kvöldi 21. sept. 1992. Lögreglan í Árnessýslu aðstoðaði okkur [J] flugvélavirkja og eftirlitsmann loftfara hjá loftferðaeftirliti Flugmálastjórnar á slyssað og ennfremur voru menn frá Flugbjörgunarsveitinni í Reykjavík á staðnum og aðstoðuðu okkur eftir óskum okkar.

Þegar frumrannsókn okkar [J] á vettvangi var að ljúka, þá ákvað ég skv. 143. gr. loftferðalaganna að gera ráðstafanir til þess að flytja flak þýrlunnar til Reykjavíkur. Ég lét hringja í [. . .] verkstjóra hjá vélaverkstæði Reykjavíkurflugvallar, en hann er vanur að aðstoða okkur, eins og við óskum eftir og þurfum við tækifæri sem þessi [. . .]

[Verkstjórinn] ekur stórri vörubifreið Flugmálastjórnar og kom hann á staðinn von bráðar, en þá höfðum við lokið frumrannsókn okkar. [Hann] hífði flakið á pall bifreiðarinnar og flutti það síðan samkvæmt ósk minni, að flugskýli nr. [. . .], eða flugskýli [Z] hf. á Reykjavíkurflugvelli.

Þetta eru alvanalega vinnubrögð hjá okkur og eðlileg að okkar mati.

Flakið var sett á pall framan við flugskýlið og gengið frá því þar samkvæmt fyrir-mælum mínum. Þá á leiðinni í bæinn, sammæltumst við [J] við [. . .] deildarstjóra lofthæfideildar loftferðaeftirlits og starfsmenn [Z] að við mundum koma að morgni og halda rannsókn áfram á flakinu. Flakið stóð á pallinum um nóttina.

Um kl. 9 næsta morgun, fóru [deildarstjóri lofthæfideildar loftferðaeftirlits] og [J] að flakinu og hófu að undirbúa frekari rannsókn á því. Þeir fengu starfsmenn [Z] hf. sér til aðstoðar, þ. á m. til þess að gangsetja hreyfil þýrlunnar [. . .]

Ég hafði hinsvegar kvöldið áður kvatt [A] flugmann [þýrlunnar] til fundar við mig á skrifstofu minni kl. hálf tíu og þá kom hann. Ég tók skýrslu af honum og handskrifaði hana. Skýrslutökunni lauk kl. 10 og þá héldum við [A] að flakinu.

Þegar við komum þangað, voru [deildarstjóri lofthæfideildar loftferðaeftirlits] og [J] að framkvæma rannsókn sína og var einmitt komið að því að gangsetja hreyfil þýrlunnar, sem og gert var þarna. Vísa ég í skýrslu [deildarstjórans. . .].“

Samkvæmt framangreindum gögnum var þýrlan flutt að húsnæði eiganda hennar, Z hf. Samkvæmt 143. gr. laga nr. 34/1964, um loftferðir, var ákvörðun um flutning loftfars í höndum rannsakanda flugslyss, en ekki var kveðið á um í lögunum, hvar geyma skyldi loftfar á meðan á rannsókn flugslyss stóð. Á hinn bóginn voru ákvæði í XI. kafla loftferðalaga, sem miðuðu að því að sakargögnum yrði ekki spillt og að rannsókn yrði hlutlæg. Eitt af markmiðum rannsóknar á flugslysum var að athuga, hvort ástæða væri til að ætla, að

hjá Z hf. á árinu 1992. Af þessu tilefni óskaði ég eftir því að flugslysanevnd og flugmálastjórn upplýstu, hvort svo hefði verið og þá í hverju sú vinna hefði verið fólgin.

Svör flugmálastjórnar bárust mér með bréfi, dags. 15. september 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Hér vísast til meðfylgjandi afrits yfirlýsingar [I]. Þar neitar hann að hafa fengið greidd laun frá [Z] hf. á árinu 1992, enda hafi hann ekkert unnið fyrir fyrirtækið [það] ár og fram kemur, að hann seldi hlut sinn í fyrirtækinu árið 1991.“

Í fyrrnefndri yfirlýsingu I, sem er ódagsett, segir meðal annars svo:

„[I] mótmælir því alfarið, að hann hafi hagsmuna að gæta í sambandi við [Z] hf. Hans einu hagsmunir eru, að hið sanna og rétta komi fram í þessu máli.

[I] seldi hlut sinn í [Z] árið 1991 og fékk greidd laun árið 1991, fyrir aukaverkefni sem hann vann fyrir [Z]. Hann fékk engin laun greidd árið 1992.

[. . .]

Ef hægt er að tala um hagsmuni í þessu sambandi, þá hlýtur það að teljast talsverður álitshnekkir fyrir [I], að niðurstaða rannsóknarinnar skuli vera sú, að líkleg orsök óhappsins sé vangá, kunnáttu- eða reynsluleysi flugmannsins, þar sem [I] úrskurðaði hann hæfan til þess að stjórna þyrlu af þessari gerð, nokkrum mánuðum áður. Hefði kannske mátt álíta, að heppilegri skýring fyrir [I] persónulega, að fundist hefði bilun í þyrlunni.“

Hinn 4. janúar 1996 ritaði ég flugmálastjórn á ný bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látin í té ljósrit af flugdagbók I fyrir árið 1992, svo og flugdagbók umræddrar þyrlu fyrir árið 1992. Hefði I flogið umræddri þyrlu árið 1992, óskaði ég þess að upplýst yrði, fyrir hvern hann hefði flogið og hver hefði samið við Z hf. um leigu vélarinnar.

Þá véc ég að því, að í skýringum flugslysanevndar og flugmálastjórnar, dags. 1. september 1994, kæmi fram, að I væri aðeins einn örfárri þyrluflugmanna, sem hefði haft þá reynslu og þekkingu til að bera, er nauðsynleg hefði verið við rannsókn málsins. Af þessu tilefni óskaði ég þess að upplýst yrði, hversu margir þyrluflugmenn hefðu haft næga reynslu og þekkingu til að bera á þessu sviði og hvort reynt hefði verið að leita til þeirra, áður en ákveðið var að kveðja I til starfa.

Svör flugmálastjórnar bárust með bréfi, dags. 29. janúar 1996, og sagði þar meðal annars svo:

„Hjálagt eru eftirfarandi umbeðin gögn:

[. . .]

Minnisblað undirritað af [. . .] framkvæmdastjóra flugslysarannsóknna hjá flugmálastjórn, þar sem gerð er grein fyrir þeim níu flugferðum, [. . .] sem [I] flaug þyrlunni [. . .] þetta ár, samkvæmt ofangreindum flugdagbókum.

[. . .]

Þegar leitað var eftir sérfræðingi til setu í flugslysanevnd, við rannsókn þessa máls, komu aðeins þrjú þyrluflugmenn til umræðu sem allir eru flugmenn hjá Landhelgisgæslunni og reyndir þyrluflugmenn.

Þessir menn eru [I], [O] og [P]. Tveir þeir fyrstnefndu hlutu tegundaráritun fyrir H-269C árið 1980, en [P . . .] hafði ekki áritun á þessa þyrlutegund í september 1992.

[I] var þá, samkvæmt upplýsingum loftferðaeftirlits Flugmálastjórnar, með mesta flugreynslu íslenskra þyrluflugmanna á umrædda tegund þyrlu.

varðaði. Er í þessu sambandi vísað til fyrrnefndrar 5. mgr. 141. gr. laga nr. 34/1964, um loftferðir, með síðari breytingum, þar sem sagði að „nefndarmenn [skyldu] víkja sæti [. . .] ef rannsóknin beindist að slysi er varðaði [. . .] fyrirtæki sem þeir starfa hjá eða eiga hlut í“.

Samkvæmt gögnum málsins liggur fyrir, að I seldi hlut sinn í Z hf. árið 1991. Jafnframt hætti hann störfum hjá félaginu á því ári. Ekkert hefur komið fram um, að röng sé sú staðhæfing I, að hann hafi ekkert unnið fyrir Z hf. á árinu 1992. Samkvæmt framansögðu er því ljóst, að I hafi verið búinn að slíta þeim tengslum við eiganda loftfarsins, sem hér að framan er vitnað til og um getur í 5. mgr. 141. gr. laga nr. 34/1964, um loftferðir, með síðari breytingum, þegar I var skipaður í flugslysanevnd, en rannsókn hófst á málinu hinn 21. september 1992.

Í málinu er upplýst, að I leigði þyrlu þá, sem rannsóknin laut að, þrisvar sinnum á árinu 1992 og flaug henni samtals í 6 klst. og 35 mín. Jafnframt flaug hann þyrlunni í sex skipti sem prófdómari af hálfu flugmálastjórnar, en þá lögðu prófmenn til þyrluna á sinn kostnað. Eftir að hafa kannað gögn málsins um þau viðskipti, sem I átti við Z hf. á árinu 1992, þá tel ég, með tilliti til eðlis og umfangs viðskiptanna, að þau hafi ekki valdið vanhæfi hans til meðferðar málsins.

#### 4. Rannsókn á fyrri bilunum loftfars.

Þá er kvartað yfir því, að bilanaferill loftfars hafi ekki verið rannsakaður, og málið því ekki kannað frá báðum hliðum.

Um þetta atriði segir svo í skýringum flugslysanevndar og flugmálastjórnar, dags. 1. september 1994:

„Þessi fullyrðing er röng. Við þessa rannsókn eins og allar aðrar, var farið yfir skjöl og feril loftfarsins, yfir þau atvik þar sem eitthvað var athugavert, svo og yfir síðustu flug þess fyrir slysið.

Hvergi kom fram neitt, sem benti til þess að orsakir slyssins við Nesjavallaveg að kvöldi hins 21. sept. 1992 hefði mátt rekja til fyrri atvika eða að einhver tengsl væru þar á milli.

Fullyrðing um að markmið rannsóknarinnar hafi verið það eitt að sanna að gáleysi flugmannsins hafi valdið slysinu, er ekki svaraverð.

Sjá Fylgigögn IV.“

Í tilvitnuðum fylgigögnum IV sagði meðal annars:

„Þegar rannsókn slyssins stóð yfir, fengu rannsakendur að sjálfsgöðu skjöl þyrlunnar í sínar hendur og könnuðu þau.

Umrædd varúðarlending í fyrsta fluginu 21. sept. var könnuð og rætt við flugmanninn og farþega.

Orsök varúðarlendingarinnar í fluginu að morgni 21. sept. var sú, að þyrlan varð rafmagnslaus og hætti að hlaða. Í ljós kom, að reim sem snéri rafalnum var slitin og bar flugmönnum og flugvirkja [Z] hf. saman um það. Viðgerð fólst í því að ný reim var sett á og var þá allt með felldu, enda fór hún fljótlega í kennsluflug og ekkert var athugavert. [. . .] Viðgerð þessi var af einhverjum ástæðum ekki færð í bækur þyrlunnar.

Ennfremur voru þrjú önnur flug þyrlunnar þennan dag skoðuð sérstaklega, en að loknum þessum flugferðum fór [A] flug sitt. [. . .]

Hinn 3. sept 1992 var þyrlunni lent rafmagnslausri, þar sem rafall hreyfilsins hlóð ekki. Orsökina var sú að áðurnefnd reim var slök. Reimin var hert og þá reyndist allt vera með felldu. Reim þessi slitnaði svo í fluginu 21. sept., svo sem áður var lýst. Afrit af viðkomandi blaðsíðu tæknibókarinnar er að finna hér með [. . .].

Samkvæmt 1. mgr. 145. gr. laga nr. 34/1964 um loftferðir, skal í skýrslu rannsakanda gerð grein fyrir orsök eða sennilegri orsök slyss og samkvæmt 3. mgr. 141. gr. sömu laga, skal Flugslysanevnd kanna orsakir flugslysa. Það er því einfaldlega laga-skylda að rannsakendur taki afstöðu í skýrslu sinni, til orsaka slyss, enda væri vand-séð til hvers rannsókn færi fram, ef svo ætti ekki að vera.

[. . .]

Sjá Fylgigögn V.“

Í tilvitnuðum fylgigögnum segir meðal annars:

„Fyrsta viðtal undirritaðs við flugmann [þyrlunnar] fór fram strax og ég kom á slysstað og inni í lögreglubíl lögreglunnar í Árnassýslu, en þeir höfðu þá rétt lokið við að taka skýrslu af flugmanninum [. . .]. Þessi skýrslutaka mín var óformleg og flugmaðurinn lýsti atburðarásinni. Hann sagði mér þá eins og lögreglunni, að það hefði steindrepist á hreyflinum.

Næsta morgun, kl. 9:30, kom flugmaðurinn á skrifstofu mína, eins og ég hafði ákveðið kvöldið áður. Ég tók þá skýrslu af honum og var frásögn hans á sama veg og frásögnin á slysstað kvöldið áður. Ég handskrifaði skýrsluna og vélritaði raunar síðar, þar sem við tveir hröðuðum okkur að flakinu strax kl. 10:00, þegar skýrslutökunni lauk. Skýrslutakan fór fram á þann hátt sem ég er vanur og ég vélritaði raunar setninguna „Rétt eftir haft“ undir skýrsluna og ætlaði það fyrir undirritun [A] síðar, en ekki varð af því. Undirritun mín er ekki ætluð þessarri setningu og hefði setningin etv. átt að vera neðar á blaðinu. [. . .].

Ég notaði ekki segulband í viðtali mínu við [A], en það er annars í tösku rannsóknaráhaldna okkar og er oft notað. Ég óskaði þar eftir því við [A], að hann sendi mér jafnframt skriflega skýrslu sína um atvikið og lýsingu á atvikum [. . .], sem hann og gerði og afhenti mér raunar þegar hann mætti til viðtals og skýrslutöku hjá Flugslysanevndinni [. . .].

[A] flugmaður og [C] farþegi hans komu síðan á fund Flugslysanevndar hinn 1. okt. 1992. Viðtalið fór fram í fundaherbergi Flugmálastjórnar og ég tók niður punkta, jafnframt því að segulband var á fundarborðinu og hljóðritaði samtölin. Ég gerði svo stuttan útdrátt efnisatriða sem fram komu [. . .]. Síðar kom í ljós, að því miður höfðu upptökurnar skemmt.

[I] ræddi síðan einslega við [A], þar sem ósamræmi kom fram í skýringum og frásögn hans. Minnisblað um það viðtal er meðfylgjandi [. . .].

Ég tók saman efnisatriði frásagnar flugmannsins. Þeir punktar eru meðfylgjandi. [. . .].

Minnisblað rannsakanda um hleðslu og jafnvægi [þyrlunnar] er meðfylgjandi [. . .] og minnispunktar sama um stjórn þyrlunnar og reynslu flugmannsins fylgir einnig [. . .].

Sjá Fylgigögn V.“

Í gögnum málsins kemur fram, að flugmálastjórn og flugslysanevnd hafi staðið sam-eiginlega að rannsókn flugslyss þess er mál þetta fjallar um.

Eins og áður segir, giltu ákvæði XI. kafla laga nr. 34/1964, um loftferðir, um rannsóknir á flugslysum, þegar umrædd rannsókn fór fram. Í 2. mgr. 144. gr. laganna var kveðið svo á, að starfsmönnum flugmálastjórnar væri rétt að taka skýrslur af eiganda, umráðanda (notanda) loftfarsins, áhöfn þess og hverjum öðrum, sem ætla mætti að kynnu að geta veitt vitneskju, er stuðlaði að því að leiða í ljós orsök slyssins. Í 3. mgr. 144. gr. kom fram, að krefja mætti lögreglu um aðstoð við rannsókn slyssins.

næði til, réttindi þau og frelsi, sem sáttmálinn kveður á um, sbr. auglýsingu nr. 11/1954 um fullgildingu Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis. Íslenska ríkið hafði þannig tekið á sig þá skyldu, að haga löggjöf sinni og lagaframkvæmd í samræmi við ákvæði sáttmálans og skuldbundið sig til að viðurkenna lögsögu Mannréttindadómstóls Evrópu, sbr. auglýsingu nr. 58/1958.

Í 1. og 2. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu segir meðal annars svo:

„1. Þegar kveða skal á um réttindi og skyldur manns að einkamálarétti eða um sök, sem hann er borinn um refsivert brot, skal hann eiga rétt til réttlátrar og opinberrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhóllum dómstóli [ . . . ].

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

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur litið svo á, að samkvæmt 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu sé sérhverjum, sem sakaður sé um refsiverða háttsemi í skilningi þessa ákvæðis, óskytt að tjá sig eða láta í té upplýsingar, er leitt geti til sakfellingar hans („the right of anyone „charged with a criminal offence“, within the autonomous meaning of this expression in Article 6, to remain silent and not to contribute to incriminating himself“). Sjá the Funke judgment, Series A no. 256, bls. 18, grein 44).

Í máli Funke gegn Frakklandi voru málavextir þeir, að tollyfirvöld höfðu til rannsóknar, hvort kærandinn, Funke, hefði gerst brotlegur við tollalög. Ekki kom til þess að Funke yrði ákærður fyrir brot á tollalögum, en í sérstöku máli var hann beittur viðurlögum fyrir að hafa ekki látið í té reikningsyfirlit frá bönkum, sem máli skiptu fyrir rannsóknina. Tilraun yfirvalda með þessum hætti til að neyða Funke til að láta í té sönnunargögn um þau brot, sem hann var sakaður um, taldi Mannréttindadómstóllinn brot á 1. mgr. 6. gr.

Í máli Saunders gegn Bretlandi var aðstaðan sú, að kærandanum, Saunders, var skylt að lögum, að viðlagðri refsingu, að svara spurningum, sem fyrir hann voru lagðar af eftirlitsmönnum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins við rannsókn þeirra á yfirtöku félags. Þær upplýsingar, sem Saunders lét þannig í té, voru síðan lagðar fram sem umtalsverður hluti sönnunargagna gegn honum við réttarhöld í máli hans, en þeim lauk með fangelsisdómi fyrir ýmis brot, meðal annars fjársvik. Mannréttindanefndin komst að þeirri niðurstöðu, að með þessu hefði verið brotið gegn 1. mgr. 6. gr. Nefndin lagði meðal annars áherslu á, að harkalegt hefði verið að færa fram við réttarhöldin vitnisburð Saunders, sem aflað hefði verið með þvingunum, og hefðu möguleikar hans á að verjast þeim sökum, sem á hann voru bornar, verið skertir verulega. (Sjá skýrslu nefndarinnar frá 10. maí 1994, 67.–76. grein.)

Í tilefni af máli því, sem hér er til úrlausnar, er rétt að benda á, að Mannréttindadómstóllinn taldi í máli Funke það vera brot á 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, að Funke var í sérstöku máli dæmd refsing fyrir að leggja ekki fram tiltekin skjöl, er nota átti sem sönnunargögn um sekt hans. Um brot á 6. gr. var talið að ræða, þótt ákæra hefði ekki verið lögð fram. Í máli Saunders lagði Mannréttindanefndin áherslu á, að í refsímáli gegn honum hefðu verið lögð fram sönnunargögn um sekt hans, sem hann hafði verið þvingaður til að láta í té. Í skýrslu sinni tekur Mannréttindanefndin fram, að úrlausn um það, hvort aðili hafi verið þvingaður til að láta í té sönnunargögn um sekt sína og hvort notkun slíkra gagna hafi leitt til óréttlátrar meðferðar refsímáls, ráðist af mati á atvikum hvers máls í heild sinni.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, var A ekki beittur viðurlögum til að láta í té sönnunargögn beinlínis til notkunar í refsímáli gegn honum, svo sem var



helgast af þeirri sérstöðu sem rannsóknarnefnd flugslysa er búin skv. frumvarpi þessu, t.d. á vettvangi flugslyss.

Réttaröryggissjónarmið leiða á hinn bóginn til þess að ekki er rétt að byggja opinbera málsmeðferð á gögnum sem geyma framburð aðila og vitna fyrir rannsóknarnefnd flugslysa, enda er ekki gert ráð fyrir að skýrslugjöf þessara aðila fari fram samkvæmt þeim formreglum sem gilda um skýrslugjöf í opinberum málum, sbr. ákvæði 32.–38. gr. laga nr. 19/1991, sem eiga rætur sínar að rekja til alþjóðlegra mannréttindasáttmála.“ (Alpt. 1995, A-deild, bls. 1657.)

Skýrslum rannsóknarnefndar flugslysa verður þannig ekki lengur beitt sem sönnunargagn í opinberu máli og gögn, sem geyma framburð aðila, verða ekki afhent rannsóknarlögreglu samkvæmt hinum nýsettu lögum nr. 59/1996. Með hliðsjón af því og framangreindum niðurstöðum mínum að öðru leyti tel ég ekki tilefni til frekari athugunar á þessum þætti málsins.“

## VI.

Niðurstöður álits míns, dags. 26. ágúst 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

### „Niðurstaða.

Það er niðurstaða mín, að ekki sé tilefni til athugasemda við athafnir flugmálastjórnar eða flugslysaneftndar að því er snertir kvörtun þá, sem fjallað hefur verið um í máli þessu.“

## 12.2.

### Stjórnvaldsákvörðanir. Málsmeðferðarreglur.

#### Meðalhófsregla. Andmælaregla. Form og efni úrskurðar. Málshraði.

(Mál nr. 1364/1995)

Í tilefni af kvörtun A vegna málsmeðferðar og ákvörðunar skólastjórnar Menntaskólans í Reykjavík, að banna honum að sækja dansleiki á vegum skólans frá febrúarmánuði til loka skólaárs, gerði umboðsmaður grein fyrir gildissviði stjórnáskýrsluglaga, nr. 37/1993. Umboðsmaður tók fram að kennsla félli almennt ekki undir stjórnáskýrsluglögum en ákvörðanir um agaviðurlög og skyld úrræði gætu fallið undir lögum. Þó teldust vægari úrræði sem beitt væri til að halda uppi aga og almennum umgengnisvenjum almennt ekki til stjórnvaldsákvörðana. Með hliðsjón af rétti framhaldsskólanema til að taka þátt í skipulögðu félagslífi með skólafélögum sínum og þar sem í vafatilvikum eru löglíkur á því að stjórnáskýrsluglögum eigi við, taldi umboðsmaður að sú ákvörðun skólastjórnar að banna A að sækja dansleiki hefði verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi 1. gr. stjórnáskýrsluglaga og því hefði borið að fylgja ákvæðum stjórnáskýrsluglaga við undirbúning málsins og ákvörðun í því.

Umboðsmaður taldi að ekki yrði ráðið af gögnum málsins að val skólastjórnar á úrræðum hefði verið byggt á ómálefnalegum sjónarmiðum né að brotin hefði verið meðalhófsregla 12. gr. stjórnáskýrsluglaga. Þá taldi umboðsmaður ekki sýnt að andmælaréttur hefði verið brotinn á A og tók fram að A hefði ekki sérstaklega krafist frests til að kynna sér gögn máls eða gera grein fyrir afstöðu sinni svo sem hann gat gert samkvæmt 18. gr. stjórnáskýrsluglaga.

A kærði ákvörðun skólastjórnarinnar til menntamálaráðuneytisins. Umboðsmaður taldi að afgreiðsla ráðuneytisins hefði tekið of langan tíma, svo sem viður-

## III.

Í álitinu mínu fjallaði ég fyrst um það, hvort ákvæði stjórnssýslulaga ættu við um mál A og síðan um málsmeðferðarreglur þær sem fylgja átti við meðferð málsins. Að síðustu fjallaði ég um meðferð menntamálaráðuneytisins á kærðu A. Í álitinu segir:

## „1.

Í febrúarbyrjun 1994 ákvað skólastjórn Menntaskólans í Reykjavík, að A skyldi mein- að að sækja dansleiki á vegum skólans það sem eftir væri af því skólaári. Hvaða reglum fylgja þar við nefnda ákvörðun og undirbúningu hennar, réðst meðal annars af því, hvort telja bæri hana stjórnvaldsákvörðun í skilningi 1. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993, en að meginstefnu til er gildissvið þeirra laga bundið við slíkar ákvarðanir. Í 1. gr. stjórnssýslulaga segir meðal annars svo:

„Lög þessi taka til stjórnssýslu ríkis og sveitarfélaga.

Lögin gilda þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnssýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Þau gilda þó ekki um samningu reglugerða né annarra almen- nra stjórnvaldsfyrirmæla.“

Í greinargerð með frumvarpi því, er síðar varð að stjórnssýslulögum, segir um þetta efni:

„Lögunum er einungis ætlað að gilda þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, hvort sem er einstaklinga eða lögaðila. Með orðinu „ákvarðanir“ er vísað til svonefndra stjórnvaldsákvörðana, en sérstaklega er tekið fram að lögin gildi ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Þau taka þannig einungis til einstaklegra ákvörðana, þ.e. ákvörðana sem varða ákveðna einstaklinga eða lögaðila, einn eða fleiri.

Samkvæmt þessu ná lögin ekki til margvíslegrar þjónustustarfsemi á vegum hins opinbera, svo sem umönnunar sjúkra, fatlaðra og aldara, kennslu, bókavörslu og slökkvistarfa, svo að nokkur dæmi séu nefnd. Vissulega getur það verið álitamál hvort þær ákvarðanir, sem tengjast opinberri þjónustu, falli undir gildissvið laganna. Í því efni verður að skoða hvort ákvörðunin lýtur fyrst og fremst að framkvæmdinni, svo sem því hvenær og hvernig lækni- aðgerð skuli framkvæmd, hvaða námsefni skuli lagt til grundvallar við kennslu o.s.frv., eða hvort ákvörðunin er fremur lagalegs eðlis, þ.e. fær mönnum réttindi eða skerðir þau, léttir skyldum af mönnum eða leggur á þá auknar byrðar. Þannig verður að líta til þess hvers eðlis ákvörðunin er, en ekki ein- göngu til þess hver tekur ákvörðunina og hvers efnis hún er. Sem dæmi má taka þá ákvörðun lækni- að framkvæma lækni- aðgerð eða synja um framkvæmd hennar. Slík ákvörðun getur augljóslega fallið undir gildissvið laganna, svo sem synjun lækni- s verk um að framkvæma fóstureyðingu, meðan synjun um að framkvæma minni háttar lækni- s verk mundi tæplega teljast stjórnvaldsákvörðun í skilningi laganna.

[. . .]

Orðalag 1. gr. er annars svo rúmt að í algjörum vafatilvikum ber að álykta svo að lögin gildi fremur en að þau gildi ekki.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3283–3284.)

Eins og fram kemur í framangreindum lögskýringargögnum og í álitinu mínu frá 24. febrúar 1994 í máli 761/1993 (SUA 1994:295), fellur kennsla almennt ekki undir stjórn- sýslulögin. Ákvarðanir um agaviðurlög og skyld úrræði geta aftur á móti fallið undir stjórnssýslulögin. Með hliðsjón af þeim ummælum í greinargerð, sem að framan eru rakin, verður að telja, að hin vægari úrræði, sem beitt er til að halda uppi aga og almennum um-

## 3.

Eins og að framan greinir, varð niðurstaða skólastjórnar Menntaskólans í Reykjavík sú, að A skyldi bannað að koma á fleiri dansleiki til vors 1994, en einum þeirra nemenda, sem hann lenti í átökum við, var vikið úr skóla í viku.

Dansleikir fyrir menntaskólanema eru haldnir á vegum nemendafélaga skólanna. Engu að síður þurfa skólastjórnendur að undirrita yfirlýsingu þess efnis, að dansleikurinn sé eingöngu fyrir nemendur og kennara, ásamt gestum þeirra, og að þeir séu haldnir undir umsjá skólastjórnar, til þess að skemmtanaleyfi fáiast. Skólastjórn var því bær til þess að ákveða, að A skyldi bannað að sækja dansleiki á vegum skólafélags Menntaskólans í Reykjavík.

A kvartar yfir því, að ekki hafi verið samræmi milli þeirra úrræða, sem skólastjórn beitti gagnvart honum og einum þeirra nemenda, sem hann lenti í átökum við á gangi skólans, og að harðar hafi verið tekið á meintum ávirðingum hans en skólafélaga hans. Ekki verður ráðið af gögnum málsins að val skólastjórnar á úrræðum hafi verið byggt á ómálefnalegum sjónarmiðum né að brotin hafi verið meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga, en í henni segir meðal annars: „Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.“

## 4.

Með bréfi, dags. 15. mars 1994, kærði A ákvörðun skólastjórnarinnar til menntamála-ráðuneytisins. Ráðuneytið svaraði bréfi hans 29. nóvember 1994 og taldi ekki ástæðu til að hafast frekar að í málinu. A kvartar yfir því, að afgreiðsla málsins hafi dregist um of í ráðuneytinu, og telur, að átt hefði að gefa honum kost á að tjá sig um umsögn rektors Menntaskólans í Reykjavík um kærú hans. Af ákvæðum 13. gr. stjórnsýslulaga leiðir, að æðra stjórnvaldi er ekki fortakslaust skylt að eiga frumkvæði að því að aðili máls tjái sig um umsögn lægra stjórnvalds við meðferð kærú máls, nema nýjar upplýsingar, sem honum eru í óhag, hafi komið fram í umsögninni. Ekki verður séð af gögnum málsins, að aðstaðan hafi verið slík að því er tekur til umsagnar rektors Menntaskólans í Reykjavík. Því bar ráðuneytinu ekki skylda til að gefa A kost á að tjá sig um umsögnina, en slíkt hefði þó verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Aftur á móti gat A óskað eftir því að fá að tjá sig um málið á grundvelli 18. gr. stjórnsýslulaga, sbr. það sem áður segir.

Að því er snertir afgreiðslu málsins skal tekið undir það með ráðuneytinu, að afgreiðsla málsins tók of langan tíma af þess hálfu. Í 9. gr. stjórnsýslulaga segir meðal annars, að þegar leitað er umsagnar, skuli það gert við fyrstu hentugleika. Samkvæmt gögnum málsins barst Menntaskólanum í Reykjavík beiðni menntamálaráðuneytisins um umsögn í nóvember 1994. Ekki hafa komið fram neinar skýringar á þeim langa tíma, sem leið, uns umsagnarinnar var óskað. Í samræmi við 9. gr. stjórnsýslulaga bar einnig að gera A grein fyrir fyrrsjáanlegum tögum á afgreiðslu málsins, en svo var ekki gert.

## 5.

Loks kvartar A yfir því, að svar ráðuneytisins hafi verið ófullnægjandi og ekki í samræmi við stjórnsýslulög. Um stjórnsýslukæru er fjallað í VII. kafla stjórnsýslulaga og um form og efni úrskurða í kærú máli segir svo í 31. gr.:

„Úrskurður æðra stjórnvalds í kærú máli skal ávallt vera skriflegur og skulu eftirlatin 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.

Austurlands í málinu nr. [. . .], Ákærvaldið gegn A. Jafnframt kvartar hann yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi hafnað kröfu hans um endurskoðun ákvörðunar ríkissaksóknara.

## II.

Um málavexti segir í kvörtuninni:

„Málavextir eru þeir, að [A] sætti með dómi uppkv. 8. janúar s.l. 6 mánaða fangelsi, þar af 5 mánuði skilorðsbundna fyrir brot á alm. hgl.

[A] var birtur refsisdómur Héraðsdóms Austurlands af lögreglumanni. Birtingarvottorð er ódagsett en dómur sagður birtur 16. janúar 1996. Birtingarvottorð ber ekki áritun dómfellda, sem getur ekki staðfest birtingardag.

Við dómsbirtingu voru [A] afhentar leiðbeiningar um áfrýjun opinbers máls sem tilgreindi að áfrýjunarfrestur rynni út 15. febrúar 1996. Áfrýjunarbeiðni var send embætti ríkissaksóknara þann dag en í bréfi vararíkissaksóknara dags. samdægurs svo og í bréfi frá 16. febrúar kemur fram það álit saksóknara að áfrýjun sé of seint fram komin og því hvorki gild né marktæk að lögum, og synjaði saksóknari erindi dómfellda um að gefa út áfrýjunarstefnu.“

Málinu var skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með stjórnslukæru, dags. 19. apríl 1996. Í úrskurði ráðuneytisins frá 24. maí 1996 var þeirri kröfu A, að ríkissaksóknara yrði gert skylt að gefa út áfrýjunarstefnu, hafnað á þeim grundvelli, að ekki væri kærusamband milli ráðuneytisins og ríkissaksóknara að þessu leyti.

Um synjun ríkissaksóknara um útgáfu áfrýjunarstefnu segir meðal annars svo í kvörtuninni:

„Augljóst er, að í máli þessu hefur hlutaðeigandi stjórnvald brugðist leiðbeiningarskyldu sinni. Leiðir það til þess að ekki er hægt að beita þröngum frestsákvæðum 2. og 3. mgr. 151. gr. 1. nr. 19/1991 gagnvart dómfellda. Í bréfi dags. 6. mars 1996 segir ríkissaksóknari að hann telji sig bundinn af framangreindum ákvæðum sem séu ótvíræð. Ekki hafa lögin sjálf eða önnur lögskýringargögn að geyma upplýsingar, sem gefa til kynna, að ei sé unnt að víkja frá ákvæðunum þegar um mistök sem þessi er að tefla.

Til stuðnings þessa má benda á að synjun ríkissaksóknaraembættisins á að gefa út áfrýjunarstefnu sem er réttarívilnandi stjórnarathöfn, gengur gegn grunninntaki 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 sem kveður á um að stjórnvöld eigi að gæta hófs í hvívetna.

Ríkissaksóknari tilgreinir í bréfi sínu [til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 6. mars 1996] tvo dóma, þar sem Hæstiréttur vísar málum frá dómi þar eð dómfelldi lýsti ekki yfir áfrýjun fyrr en að loknum áfrýjunarfresti. Hér gæti vanþekkingar því ágreiningur um hvort tilkynning um áfrýjun hafi komið of seint fram á ekki undir embætti ríkissaksóknara heldur dómstóla. Ríkissaksóknara er hvergi í l. nr. 19/1991 falið vald til að synja um útgáfu áfrýjunarstefnu, en hins vegar er að finna í 156. gr. 1. nr. 19/1991 heimild til að vísa máli frá dómi án flutnings ef galli er á málalíbúnaði.“

## III.

Með bréfi 12. júní 1996 tilkynnti ég B, hæstaréttarlögmanni, þá ákvörðun mína, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að afmarka athugun mína á málinu við þá ákvörðun ríkissaksóknara, að hafna beiðni um áfrýjun dóms héraðsdóms í málinu. Sama dag ritaði ég ríkissaksóknara bréf og óskaði þess að embætti hans skýrði við-

bréflægri tilkynningu til ríkissaksóknara. Í tilkynningunni skal tekið nákvæmlega fram í hverju skyni sé áfrýjað, þar á meðal varðandi kröfur skv. XX. kafla ef því er að skipta. Ríkissaksóknara og öðrum ákærendum er skylt að veita ákærða leiðbeiningar um gerð tilkynningar ef eftir því er leitað.

3. Berist ríkissaksóknara ekki tilkynning ákærða um áfrýjun innan frests skv. 2. mgr. skal líta svo á að ákærði vilji hlíta héraðsdómi.“

Um synjun erindis A segir svo í bréfi ríkissaksóknara, dags. 6. mars. 1996, í tilefni kæru A til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins:

„Er ákærði lýsti yfir þeirri ákvörðun sinni að áfrýja dóminum til Hæstaréttar var liðinn sá fjögurra vikna frestur, sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 151. gr. laga um meðferð opinberra mála, nr. 19, 1991, sbr. 11. gr. laga nr. 37, 1994. Dómurinn var birtur ákærða 16. janúar sl., en tilkynning ákærða um áfrýjun er dagsett 15. febrúar sl. eða á 30. degi frá dómsbirtingu. Þegar af þessari ástæðu er ekki unnt að verða við ósk ákærða um áfrýjun dómsins. Hefur það ekki áhrif í þessu sambandi „að mistök virðast hafa átt sér stað við birtingu dómsins um leiðbeiningar um áfrýjunarfrest gagnvart dómfellda.“ svo sem segir í bréfi ráðuneytisins.

Ákæruvald telur sig í þessum efnum bundið af ótvíræðum ákvæðum 2. og 3. mgr. 151. gr. laga nr. 19, 1991 og ber jafnframt að hafa til hliðsjónar dóma Hæstaréttar í málunum nr. 465/1994 (Hrd. 1995,551) og nr. 42/1995 (6. apríl 1995), en báðum þessum málum var vísað frá Hæstarétti vegna þess, að ákærðu lýstu ekki yfir áfrýjun fyrr en að loknum áfrýjunarfresti. Þykir einsýnt að eins færi í þessu máli, yrði því vísað til Hæstaréttar, og verður áfrýjunarstefna því ekki gefin út í máli þessu.“

Samkvæmt áritun lögreglunnar í X-stað voru A afhentar leiðbeiningar um áfrýjun opinbers máls, svo sem lögboðið er samkvæmt 1. tölul. 151. gr. laga nr. 19/1991. Í 5. tölul. framangreindra leiðbeininga um áfrýjun opinbers máls segir, að dómfelldur skuli lýsa yfir áfrýjun dóms innan fjögurra vikna frá birtingu hans í bréflægri tilkynningu til ríkissaksóknara. Í 9. tölul. segir, að ofangreindur fjögurra vikna frestur renni út 15. febrúar 1996. Óumdeilt er að tilkynning A um ákvörðun hans um áfrýjun málsins barst embætti ríkissaksóknara 15. febrúar 1996.

Samkvæmt 149. gr. laga nr. 19/1991, sbr. 9. gr. laga nr. 37/1994, á ákærður, sem sakfelldur hefur verið í héraði, rétt til að áfrýja héraðsdómi. Þessi réttur er sömuleiðis tryggður í 2. gr. viðauka nr. 7 frá 22. nóvember 1984 við Evrópusamning um verndun mannréttinda og mannfrelsis og tóku breytingar samkvæmt lögum nr. 37/1994 á lögum um meðferð opinberra mála meðal annars mið af honum. (Alþt. A-deild, 1993, bls. 1215.) Frestir til að koma að yfirlýsingu um, að dómfelldur maður hyggist nýta sér þennan rétt, fela í sér takmörkun á slíkum rétti. Því er mikilvægt að slíkar reglur séu skýrar og að leiðbeiningar ákæruvaldsins þar að lútandi séu ekki til þess fallnar að skerða þennan rétt, sé þeim fylgt. Þegar litið er til þess, að hinar lögboðnu leiðbeiningar, sem dómþola voru veittar fyrir hönd ákæruvaldsins, voru rangar, að villan í leiðbeiningunum var ekki augljós og að af hálfu dómþola var send tilkynning um ákvörðun hans um áfrýjun málsins innan þess frests, sem honum var leiðbeint um, tel ég, að ríkissaksóknara hafi borið að gefa út áfrýjunarstefnu í málinu, eins og mál þetta var vaxið.

Það er grundvallarregla í íslensku réttarfari, að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín með réttlátri málsmeðferð fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli, sbr. 70. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Í því sambandi kemur 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu einnig til athugunar. Eins og að framan hefur verið rakið, á sakfelldur maður ótvíræðan rétt til að leita endurskoðunar á máli sínu fyrir æðra dómi. Ég tel, að í framan-

### 13.0. Menntaskólar.

#### 13.1. Synjun um inngöngu. Jafnræðisregla. Sjóarmið sem ákvörðun er byggð á. Leiðbeiningar sem fylgja umsóknareyðublöðum. (Mál nr. 1532/1995)

C og D báru fram kvörtun fyrir hönd sona sinna A og B, vegna úrskurðar menntamálaráðuneytisins sem staðfesti ákvörðun rektors Menntaskólans í Reykjavík um að A og B fengju ekki inngöngu í skólann. Töldu A og B að um brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórn-sýslulaga, nr. 37/1993, væri að ræða, þar sem ákvörðun rektors hefði byggst á fyrirmælum menntamálaráðherra um að framhaldsskólar tækju ekki við nemendum úr öðrum byggðalögum, sérstaklega Kópavogi, Garðabæ og Hafnarfirði. Ennfremur að nemendur utan Reykjavíkur hefðu fengið inngöngu í skólann vegna ætternis, þar sem systkini og/eða foreldrar hefðu verið í skólanum.

Umboðsmaður taldi fyrirmæli 50. og 51. gr. reglugerðar nr. 105/1990, um skiptingu landsins í skólahverfi, eiga sér fullnægjandi lagastof í 1. mgr. 16. gr. og 40. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla. Þar sem synjun um skólavist A og B var byggð á því að þeir voru búsettir utan skólahverfisins var hún í samræmi við meginreglu reglugerðarinnar og fól að þessu leyti ekki í sér brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórn-sýslulaga. Þá taldi umboðsmaður að í tilmælum menntamálaráðuneytisins til skólameistara framhaldsskóla, að virða forgangsrétt nemenda sem búsettir væru í Reykjavík, hefði aðeins falist árétting á ákvæðum reglugerðarinnar. Við ákvörðun um inntöku nemenda utan skólahverfis væri hins vegar óheimilt að gera greinarmun á þeim nemendum sem búsettir væru í Garðabæ, Kópavogi og Hafnarfirði og þeim sem búsettir væru annars staðar utan skólahverfis. Með hliðsjón af gögnum málsins taldi umboðsmaður þó ekki ástæðu til að fjalla frekar um orðalag bréfs ráðuneytisins að þessu leyti, enda varð ekki ráðið að umsóknir nemenda úr þessum þremur byggðalögum hefðu síður verið samþykktar en umsóknir nemanda úr öðrum skólahverfum.

Eyðublaði því sem ætlað var til umsóknar um námsvist í framhaldsskóla fylgdu ekki upplýsingar um umdæmaskiptingu og forgangsrétt til skólavistar samkvæmt reglugerð nr. 105/1990. Taldi umboðsmaður eyðublað fyrir umsókn um skólavist fyrir skólaárið 1995–1996 gefa til kynna að nemendur ættu frjálst val um framhaldsskóla. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins, að upplýsingar um þetta atriði fylgdu eyðublöðum fyrir næsta skólaár, sem og upplýsingar um, hvaða önnur atriði gætu haft áhrif á val nemenda í framhaldsskóla.

Umboðsmaður féllst á þau sjónarmið menntamálaráðuneytisins að að frátöldum sjónarmiðum um forgangsrétt, yrði að gera kröfu um að skólameistarar fylgdu almennum og hlutlægum mælikvarða við mat á umsóknum og gættu samræmis og jafnræðis milli umsækjenda sem eins væri ástatt um. Taldi umboðsmaður að ákvörðun um inntöku annarra nemenda en þeirra sem njóta forgangsréttar yrði að byggja á málefnalegum sjónarmiðum, svo sem árangri í námi, en ekki á því hvort umsækjandi hefði átt systkini í skólanum eða foreldrar væru gamlir nemendur skólans. Þá taldi umboðsmaður réttara að láta sjónarmið um námsárangur ganga frammar óskum um nám í bekkjakerfi, enda byggðu lög um framhaldsskóla á því að áfangakerfi væri meginregla í framhaldsnámi. Að gögnum málsins athuguðum taldi umboðsmaður að ekki væri fyllilega ljóst að fulls samræmis hefði verið gætt við mat á umsóknum nemenda utan skólahverfis. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að það hlutaðist til um að skólameisturum framhaldsskóla yrðu kynnt

vor. Meðaltal einkunna [B] var 7,50, en [A] 8,50. Rétt er að geta þess, að meðaltal þeirra, sem eingöngu voru teknir inn eftir einkunnum, var 9,12 og meðaltal þeirra síðastnefndu 8,69.“

Niðurstaða ráðuneytisins hljóðar svo:

„Samkvæmt lokaákvæði 2. mgr. 16. gr. laga nr. 57/1988 um framhaldsskóla er inntaka nemenda í framhaldsskóla á ábyrgð skólameistara. Hinar kærðu ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík um að synja [B] og [A] um inngöngu í skólann voru því teknar af réttum og þar til bærum aðila.

Í kærinni er því haldið fram að hinar kærðu ákvarðanir brjóti í bága við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, en ákvæði þeirrar greinar hljóða svo:

Við úrlausn mála skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti.

Óheimilt er að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða, byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmála-skoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum.

Kærendur telja að óheimilt sé að mismuna einstaklingum á grundvelli búsetu þeirra og þá eigi [B] og [A] ekki kost á sambærilegu námi í Garðabæ.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga um framhaldsskóla nr. 57/1988 skulu allir þeir sem lokið hafa grunnskólanámi eiga rétt á að hefja nám í framhaldsskóla. [B] og [A] uppfylla þetta skilyrði. Í lögum um framhaldsskóla er ekki að finna ákvæði um eftir hverju skólameistara beri að fara við ákvarðanir um inntöku nemenda í framhaldsskóla. Telja verður að á grundvelli hinnar almennu reglugerðarheimildar í 40. gr. laga nr. 57/1988 og til að tryggja framkvæmd á áðurgreindri reglu 1. mgr. 16. gr. sömu laga hafi verið heimilt að setja í reglugerð fyrirmæli um skiptingu landsins í umdæmi og forgangsrétt nemenda til að sækja framhaldsskóla í því umdæmi (skólahverfi) þar sem hann á lögheimili ef það nám, sem hann hyggst stunda, er þar í boði. Verður þá jafnframt að líta til þess að áskilið er að nemendur, sem óska að stunda nám í sérskólum eða á sérhæfðum brautum, sem ekki er boðið upp á í þeirra umdæmi, hafi sama rétt og aðrir til innritunar á þessar brautir þar sem þær eru í boði. Ákvæði þessi mæla aðeins fyrir um forgangsrétt, en hin endanlega ákvörðun um inntöku nemenda í framhaldsskóla er á ábyrgð skólameistara.

Menntaskólinn í Reykjavík býr við takmarkað húsrými fyrir kennslu og rektor hans gat því ekki veitt öllum þeim sem óskuðu eftir að hefja nám við skólann á komandi hausti inngöngu. [B] og [A] eru báðir búsettir utan Reykjavíkum dæmis eins og það er skilgreint í reglugerð nr. 105/1990 og höfðu því ekki samkvæmt 51. gr. þeirrar reglugerðar forgangsrétt til að sækja skóla í Menntaskólanum í Reykjavík. Hinar kærðu ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík voru að þessu leyti í samræmi við ákvæði reglugerðar um framhaldsskóla. Umsóknir [B] og [A] voru í báðum tilvikum endanlega sendar til Fjölbrautaskólans í Garðabæ og þar með þess skóla sem þeir njóta forgangsréttar til inngöngu í samkvæmt reglugerð um framhaldsskóla.

Pegar virt er það sem áður greinir um heimild til að mæla fyrir um skiptingu landsins í umdæmi vegna framhaldsskóla og forgangsrétt nemenda eftir búsetu, verður ekki talið að synjun rektors Menntaskólans í Reykjavík á umsóknum [B] og [A] fari í bága við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, þar sem þeim hafi verið mismunað á grundvelli búsetu.

Því er haldið fram af hálfu kærenda að [B] og [A] eigi ekki kost á sambærilegu námi við Fjölbrautaskólann í Garðabæ og þeir ættu kost á við Menntaskólann í Reykjavík, ef þeir fengu inngöngu þar. Er þar bent á að Fjölbrautaskólinn í Garðabæ sé áfangakerfisskóli en Menntaskólinn í Reykjavík hefðbundinn bekkjakerfisskóli.

Þá

ganga framar óskum um nám í bekkjakerfi, enda byggja lög um framhaldsskóla á því að áfangakerfi skuli vera meginreglan.

Í tilvikum [B] og [A] verður ráðið af bréfi rektors Menntaskólans í Reykjavík frá 9. ágúst 1995 að ástæða synjunar á umsóknum þeirra um skólavist í Menntaskólanum í Reykjavík var mat á skólaeinkunnum þeirra í samræmdum greinum og þær uppfylltu ekki þær kröfur sem fylgt var af hálfu rektors við inntöku nýrra nemenda, sem búsettir eru utan skólahverfisins, í skólann skólaárið 1995–1996.

Vegna þeirra orða í kærubréfinu að hinar kærðu synjanir hafi verið byggðar á bréfi menntamálaráðherra frá 7. júní 1995 til skólameistara framhaldsskóla í Reykjavík, skal ítrekað að ákvarðanir um inntöku nemenda í framhaldsskóla eru á ábyrgð skólameistara og þeim ber í því efni að fara eftir ákvæðum laga um framhaldsskóla nr. 57/1988 og reglugerðar um framhaldsskóla nr. 105/1990. Tilvitnað bréf menntamálaráðherra fól aðeins í sér áréttingu á ákvæðum 51. gr. reglugerðar nr. 105/1990.

Hinar kærðu ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík voru eins og áður greinir teknar á grundvelli þess að ekki væri hægt að verða við umsóknum allra sem sóttu um skólavist þar vegna takmarkaðs húsrýmis fyrir kennslu. Við þær aðstæður var óhjákvæmilegt að velja þyrfti milli umsækjenda. [B] og [A] nutu ekki forgangsréttar samkvæmt 51. gr. reglugerðar nr. 105/1990 til skólavistar í Menntaskólanum í Reykjavík og fyrir liggur að umsóknum þeirra var hafnað þar sem skólaeinkunnir þeirra í samræmdum greinum uppfylltu ekki þær kröfur sem fylgt var af hálfu rektors við inntöku nýrra nemenda, sem búsettir eru utan skólahverfisins, í skólann skólaárið 1995–1996. Telja verður að hinar kærðu ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík hafi í senn verið byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og þær hafi ekki falið í sér brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, hvorki vegna búsetu umsækjenda eða þess náms sem annars vegar er boðið upp á við Fjölbautaskólann í Garðabæ og hins vegar Menntaskólann í Reykjavík. Minnt skal á að búseta er ekki sérstaklega tilgreind í 11. gr. laga nr. 37/1993. Í samræmi við framangreint er það niðurstaða menntamálaráðuneytisins að ekki sé tilefni til að taka hinar kærðu ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík til endurskoðunar eins og kærendur gera kröfu um og eru því kröfur kærenda ekki teknar til greina. Ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík um að synja umsóknum [B] og [A] um inngöngu í Menntaskólann í Reykjavík haustið 1995 skulu vera óbreyttar.

[. . .] *Úrskurðarorð:*

Hafnað er kröfu [D] f.h. [B], kt. [. . .], og [C] f.h. [A], kt. [. . .]; um að synjun rektors Menntaskólans í Reykjavík á umsóknum þeirra [B] og [A] um inngöngu í Menntaskólann í Reykjavík verði tekin til endurskoðunar og þeim veitt innganga í þann skóla. Ákvarðanir rektors Menntaskólans í Reykjavík um að synja umsóknum [B] og [A] um inngöngu í Menntaskólann í Reykjavík haustið 1995 skulu vera óbreyttar.“

### III.

Í kvörtun A og B kemur fram, að þeir telja, að umrædd synjun brjóti gegn 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 á tvennan hátt. Í fyrsta lagi hafi þeir ekki fengið skólavist í Menntaskólanum í Reykjavík vegna fyrirmæla menntamálaráðherra um að framhaldsskólar í Reykjavík tækju ekki við nemendum úr öðrum byggðarlögum, ekki hvað síst úr Kópavogi, Garðabæ og Hafnarfirði. Í öðru lagi hafi nemendur úr Garðabæ og öðrum stöðum fengið inngöngu í skólann vegna ætternis, þar sem systkini og/eða foreldrar hefðu verið í Menntaskólanum í Reykjavík.

Þá koma athugasemdir C og D, f.h. A og B, við umræddan úrskurð menntamálaráðu-



upplýst er, að ráðuneytið hafi óskað eftir því, að Menntaskólinn í Reykjavík léti ráðuneytinu í té þær upplýsingar, sem ég óskaði eftir í framangreindu bréfi mínu.

Framangreind gögn frá Menntaskólanum í Reykjavík bárust mér með bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 5. nóvember 1995, auk svohljóðandi bréfs rektors Menntaskólans í Reykjavík til ráðuneytisins, dags. 11. október 1994:

„Að beiðni ráðuneytisins í bréfi, dags. 15. sept. sl., sendi ég ljósrit af einkunnum þeirra nemenda á grunnskólaprófi, sem teknir voru í 3. bekk skólans í sumar og voru búsettir utan skólahverfis.

Hvað varðar beiðni umboðsmanns Alþingis, að gerð verði grein fyrir, hvaða sjónarmið hafi ráðið því, að þessir nemendur voru teknir í skólann, leyfi ég mér að leggja til að umboðsmanni verði send ljósrit af bréfum, sem [E], þáverandi rektor, skrifaði ráðuneytinu 4. og 9. ágúst sl. um sama efni. Inntaka nemenda í sumar var í höndum [E], og ég treysti mér ekki til að skýra sjónarmið hans betur en hann gerir sjálfur í ofangreindum bréfum [ . . ].“

#### IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, frá 3. apríl 1996, segir:

##### „1.

Samkvæmt framansögðu beinist kvörtun A og B meðal annars að því, að ákvörðun um synjun umsókna þeirra um skólavist í Menntaskólanum í Reykjavík, á grundvelli búsetu þeirra í Garðabæ, brjóti gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnssýslulaga. Þá telja þeir fyrir-mæli menntamálaráðherra til skólameistara framhaldsskóla í Reykjavík til þess fallin að hafa áhrif á val nemenda í framhaldsskóla og fækki þar með tækifærum nemenda frá Hafnarfirði, Garðabæ og Kópavogi til að komast í ríkisrekna framhaldsskóla í Reykjavík.

Með vísan til 1. mgr. 16. gr. og 40. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, tel ég fyrir-mæli 50. og 51. gr. reglugerðar nr. 105/1990, um skiptingu landsins í umdæmi/skólahverfi, eiga sér fullnægjandi lagastoð. Þá er það skoðun mín, að ákvörðun rektors um að hafna umsóknum A og B, sem báðir voru búsettir utan þess svæðis, sem skólanum hafði verið úthlutað af menntamálaráðuneytinu, hafi að þessu leyti verið í samræmi við meginreglu framangreindrar reglugerðar, að nemendur eigi forgang í ákveðna skóla á grundvelli búsetu. Að framansögðu athuguðu og með vísan til þess að A og B ganga fyrir við val nemenda í því umdæmi/skólahverfi, sem þeir búa í, tel ég, að ákvörðun um synjun inngöngu feli ekki í sér brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnssýslulaga, hvað þennan þátt kvörtunarinnar varðar.

Í umræddu bréfi menntamálaráðuneytisins er þeim tilmælum beint til skólameistara framhaldsskóla í Reykjavík, að virða forgangsrétt nemenda, sem búsettir eru í Reykjavík. Ég er sammála þeim skilningi ráðuneytisins, að í bréfinu felist árétting á ákvæðum framangreindrar reglugerðar. Í bréfinu er sérstaklega vikið að umsóknum nemenda úr Garðabæ, Kópavogi og Hafnarfirði. Ég tel, að við ákvörðun um inntöku nemenda, umfram þá, sem hlotið hafa inngöngu á grundvelli forgangsréttar vegna búsetu, sé óheimilt að gera greinarmun á þeim nemendum, sem búsettir eru utan skólahverfis Menntaskólans í Reykjavík. Af gögnum málsins verður hins vegar ekki ráðið, að umsóknir nemenda búsettra í Kópavogi, Garðabæ og Hafnarfirði hafi síður verið samþykktar en umsóknir nemenda frá öðrum umdæmum/skólahverfum. Ég tel því ekki ástæðu til frekari athugasemda vegna orðalags bréfs ráðuneytisins að þessu leyti. Samkvæmt framansögðu er það skoðun mín, að umrætt ráðherrabréf hafi ekki haft ólögmat áhrif á val á þeim nemendum, sem búsettir voru utan umdæmis, en fengu aðgang að skólanum á grundvelli annarra sjónarmiða.

göngu í skólann, var undir 8,50. Að framansögðu athuguðu, er það skoðun mín, að af meðaltali einkunna þeirra nemenda, sem fengu inngöngu í skólann, verði ekki ráðið, hvort þeir A og B uppfylltu þær kröfur, sem fylgt var af hálfu rektors við inntöku nýrra nemenda. Samkvæmt gögnum málsins var meðaltal skólaeinkunna tuttugu og eins nemenda í samræmdum greinum jafn há eða lægri en meðaltal einkunna A í sömu greinum.

Að framansögðu athuguðu og með tilliti til þeirra skýringa, sem rektor Menntaskólans í Reykjavík veitti mér, er það niðurstaða mín, að í málinu liggja ekki ljóst fyrir, að fulls samræmis hafi verið gætt við mat á umræddum umsóknum. Samkvæmt lokaákvæði 2. mgr. 16. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla, er inntaka nemenda í skóla á ábyrgð skólameistara og fyrir liggur, að í þessu máli var það mat rektors Menntaskólans í Reykjavík á einkunnum þeirra A og B, sem réð synjun á umsóknum þeirra. Rektor fer að lögum með þetta ákvörðunarvald og ber ábyrgð á inntöku nemenda, en nauðsynlegt er hins vegar að í því efni sé fylgt almennum og hlutlægum mælikvarða við mat á umsóknum. Beini ég því þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins, að það hlutist til um, að skólameisturum framhaldsskóla verði kynnt framangreind sjónarmið og að þeir setji sér málefnalegar reglur um mat á vali umsækjenda, sem tryggi samræmi og að jafnræði verði viðhaft við afgreiðslu umsókna umsækjenda, sem eins er ástatt um.

## V.

Niðurstaða mín er samkvæmt framansögðu sú, að ákvörðun um synjun um skólavist í Menntaskólanum í Reykjavík á grundvelli búsetu umsækjenda í Garðabæ feli ekki í sér brot á jafnræðisreglu stjórnsýslulaga. Hins vegar tel ég gögn málsins ekki bera með sér, að samræmis og jafnræðis hafi verið fyllilega gætt við val þeirra umsækjenda, sem búsettir voru utan umdæmis nefnds menntaskóla. Beini ég þeim tilmælum því til menntamálaráðuneytisins, að það hlutist til um, að skólameistarar framhaldsskóla setji sér reglur, sem tryggi, að val slíkra nemenda fari eftir lögmætum sjónarmiðum. Ennfremur er þeim tilmælum beint til menntamálaráðuneytisins, að eyðublöðum vegna umsókna um skólavist í framhaldsskólum frá og með skólaárinu 1996–97 fylgi upplýsingar um ákvæði reglugerðar um framhaldsskóla, um umdæmisskiptingu og forgangsrétt til skólavistar.“

## VI.

Í framhaldi af álitinu mínu barst mér bréf menntamálaráðuneytisins, dags. 18. apríl 1996, en því fylgdi til kynningar ljósrit af bréfi ráðherra til skólameistara framhaldsskóla, dagsett sama dag. Þar segir:

„Hjálagt sendist skólameisturum framhaldsskóla til kynningar, ljósrit af álitu umboðsmanns Alþingis [ . . . ], þar sem fjallað er um synjun skólameistara framhaldsskóla á umsóknum um inngöngu í skólann.

Sérstök athygli er vakin á sjónarmiðum umboðsmanns Alþingis varðandi þau atriði sem skólameisturum ber að hafa í huga við mat á umsóknum, sjá IV. kafla álitins.

Með vísan til framangreinds álits umboðsmanns Alþingis, er þeim tilmælum hér með beint til skólameistara framhaldsskóla að þeir setji sér málefnalegar reglur um mat á vali umsækjenda, sem tryggi að samræmi og jafnræði sé viðhaft við afgreiðslu umsókna sem eins er ástatt um, þannig að val nemenda fari eftir lögmætum sjónarmiðum.

Þá sendist yður jafnframt til kynningar sérstakt skjal, sem menntamálaráðuneytið hefur ákveðið að fylgi með eyðublöðum vegna umsókna um skólavist, um þar sem fram koma upplýsingar um ákvæði reglugerðar um framhaldsskóla, um umdæmisskiptingu, forgangsrétt til skólavistar og skiptingu umdæmis í skólaverfi, [ . . . ].“

endurskoðaði afstöðu sína, tæki tillit til veikinda hennar og veitti henni aukið svigrúm til að ljúka doktorsnámi sínu næstu 2–3 árin eða að minnsta kosti til marsloka 1995. Með bréfi, dags. 22. september 1994, hafi stjórn lánasjóðsins fallist á að taka tillit til veikinda A og veita henni lokalan fyrir haustfjórðung 1994. A telur sig aðeins hafa fengið 75% aukalan fyrir eina önn og að við afgreiðslu umsókna hennar hafi ekki verið tekið fullnægjandi tillit til veikinda hennar.

### III.

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf 20. desember 1994 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn sjóðsins léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Svar lánasjóðsins barst mér með bréfi, dags. 6. janúar 1994 (á að vera 1995). Segir þar meðal annars svo:

„[A], stundar doktorsnám í vinnusálarfræði við [X]. Hér er um 12 fjórðunga nám að ræða. Samkvæmt reglum LÍN um námsframvindu, sem gilt hafa frá því hún hóf námið, getur námsmaður að hámarki fengið lán í 16 fjórðunga til að ljúka náminu, miðað við 75% lágmarksframvindu. Áður hafði [A] fengið lán í 6 misseri til að ljúka B.A. prófi í sálarfræði við Háskóla Íslands, 5 fjórðunga til að ljúka mastersnámi í vinnusálarfræði við [X] og 1 misseri til að stunda nám í uppeldis- og kennslufræðum við Háskóla Íslands.

[A] hóf doktorsnám sitt haustið 1990. Hún fékk fullt lán í 8 fjórðunga á námsárunum 1990–1991 og 1991–1992 í samræmi við þær reglur sem þá giltu, þ.e. námsmaður gat fengið fullt lán fyrir 75% námsframvindu. Frá og með námsárinu 1992–1993 hefur gilt sú regla að námsmaður þarf að skila 100% námsárangri til að fá fullt lán, en skili hann lágmarksnámsárangri fær hann 75% lán. Eftir þessa breytingu geta námsmenn fengið fullt lán að hámarki í 12 fjórðunga, en 75% lán í 16 fjórðunga til að ljúka náminu. Miðað við breyttar reglur átti [A] rétt á fullu láni í 6 fjórðunga til viðbótar, eða 75% láni í 8 fjórðunga til að ljúka því sem hún átti eftir af náminu þegar reglurnar breyttust. Í maí 1994 hafði [A] fengið fullt lán í 6 fjórðunga til viðbótar. Hún átti því strangt til tekið ekki rétt á frekara láni til þessa náms samkvæmt reglum LÍN.

[A] skrifaði stjórn sjóðsins þann 5. maí 1994 og fór fram á aukið svigrúm, til loka haustfjórðungs 1994, og jafnvel til loka vetrarfjórðungs 1995. Hún tilgreindi þær ástæður í bréfi sínu að doktorsverkefnið væri mjög yfirgripsmikið, tengdafaðir hennar hefði látist á námstímanum og hún átt við veikindi að stríða í tvígang. Stjórn LÍN samþykkti að veita henni 100% lán í 16 fjórðunga samtals, þ.e. í tvo fjórðunga til viðbótar eða til loka sumarfjórðungs 1994. Með þessari samþykkt féllst stjórn LÍN á að taka tillit til veikinda [A] og veita henni lán í tvo fjórðunga umfram það mark sem reglur gera ráð fyrir.

Þann 5. september leitaði [A] á ný til stjórnar sjóðsins og óskaði eftir láni í tvo til þrjá fjórðunga til viðbótar, vegna veikinda sem hefðu hrjád hana. Stjórn LÍN féllst á að taka tillit til þessara veikinda hennar og veita henni aðstoð í einn fjórðung til viðbótar, eða til loka haustfjórðungs 1994 til að ljúka námi. Með þessari afgreiðslu var stjórn LÍN því búin að samþykkja að veita [A] lán í 3 fjórðunga umfram það sem reglur sjóðsins kveða á um. Ekki hefur borist nýtt erindi frá [A] vegna þessa máls.

Í reglum LÍN undanfarin ár hefur verið gert ráð fyrir að sjóðurinn geti veitt undanþágu frá kröfum um námsframvindu vegna veikinda námsmanns. Í úthlutunarreglum fyrri ára var ekki tilgreint hvort, og þá hvaða, áhrif slík undanþága hefði á heildarsvigrúm námsmanns til að ljúka námi. Ákveðið var í hverju tilviki fyrir sig hvort

Með bréfi, dags. 21. desember 1995, gaf ég stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hún teldi ástæðu til að gera í tilefni af athugasemdum A. Svarbréf lánasjóðsins barst mér 23. janúar 1996. Segir þar meðal annars svo:

„Þegar LÍN metur námsframvindu námsmanna er miðað við upplýsingar frá skóla um stysta mögulegan námstíma. Ef fram kemur í upplýsingum frá skóla að hægt sé að ljúka tilteknu námi á þremur árum miðar stjórn LÍN við að um þriggja ára nám sé að ræða. Ekki er miðað við meðalnámstíma eða lengsta leyfilegan námstíma þegar skilgreint er hvað telja skuli fullt nám. [. . .]“

Síðan segir í bréfinu, að stjórnin hafi litið á fyrstu umsókn A, um framlengingu námsláns, í heild sinni og komist að þeirri niðurstöðu, að unnt væri að framlengja nám hennar í tvo fjórðunga vegna þeirra ástæðna, sem þar greindi. Um þessa afgreiðslu lánasjóðsins og afgreiðslu síðari umsóknar hennar segir í bréfinu:

„Með þessari afgreiðslu var stjórn LÍN því búin að samþykkja undanþágu fyrir [A] og veita henni lán í 3 fjórðunga umfram það sem meginreglur sjóðsins kveða á um. Í bréfi stjórnarinnar til [A], dags. 22. september 1994 er vísað til þess hver réttur [A] var eftir fyrri afgreiðslu stjórnarinnar. Það er alveg ljóst að [A] átti ekki rétt á láni umfram þau lán sem hún var þegar búin að fá til þessa náms eftir vetrarfjórðung 1994, án undanþágu frá stjórn LÍN. Það viðbótarsvigrúm sem [A] hefur fengið nemur því fullu láni í tvo fjórðunga og 75% láni í einn fjórðung, en ekki einungis 75% láni í einn fjórðung eins og hún heldur fram í bréfi sínu. Með þessari afgreiðslu á erindi [A] hefur stjórn LÍN gengið eins langt og hún telur sér fært til þess að koma til móts við hana vegna fyrrgreindra aðstæðna.“

#### IV.

Í álitinu mínu, dags. 22. febrúar 1996, sagði svo um kvörtun A:

„Eins og fram hefur komið hér að framan, varðar álitafnið í máli þessu annars vegar, hvernig meta beri námsframvindu A, og hins vegar, hvort tekið hafi verið fullnægjandi tillit til veikinda hennar við afgreiðslu umsóknar hennar um framlengingu námsláns.

Lánasjóðurinn lítur svo á, að um þriggja ára nám sé að ræða og vísar til upplýsinga frá ofangreindum skóla um stysta mögulegan námstíma, þ.e. þrjú ár. A telur hins vegar, að miða beri við að um fjögurra ára nám sé að ræða, sem séu almenn viðmiðunarmörk í því námi, sem hún stundar.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, skal námsmaður að jafnaði hafa heimild til að taka lán á hverju misseri meðan hann er við nám, þó ekki lengur en hæfilegur námstími er talinn í þeirri grein og í þeim skóla, þar sem nám er stundað. Þá segir í 2. gr. reglugerðar nr. 210/1993, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, að forsenda þess að námsmaður geti fengið lán úr sjóðnum sé, að námsframvinda hans hafi verið með eðlilegum hætti miðað við skipulag skóla og samræmt mat á kröfum hinna ýmsu skóla og námsbrauta. Námsmanni beri að leggja fram staðfest gögn frá skóla í þessum efnum. Samkvæmt grein 2.2.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir námsárin 1993–1994 og 1994–1995, sem settar eru samkvæmt fyrirmælum 3. mgr. 3. gr. fyrrgreindra laga, sbr. 7. gr. reglugerðarinnar, skal námsmaður að jafnaði ljúka 100% námi samkvæmt kröfu skóla. Með bréfi A frá 26. janúar 1995 fylgdi ljósrit af skipulagi X varðandi námsframvindu í doktorsnámi við skólann. Þar kemur fram, að ekki sé reiknað með að slíkt nám taki skemmri tíma en 36 mánuði. Almennt sé hins vegar gert ráð fyrir, að námi verði lokið á 48 mánuðum, en unnt sé að fá undanþágu frá þeim tímamörkum, allt að 84 mánuðum.

Doktorsverkefni A byggist á sjálfstæðri rannsóknarvinnu, og verður nám hennar því

„Vísað er til bréfs yðar dags. 12. júlí s.l. þar sem þér farið fram á upplýsingar frá stjórn LÍN vegna kvartana [mál nr. 856/1993, 857/1993], [A], [1241/1994 og 982/1994]. Vegna þess vill stjórn LÍN taka eftirfarandi fram.

Í úrskurðum yðar í málum ofangreindra einstaklinga beinduð þér þeim tilmælum til stjórnar LÍN að hún tæki til athugunar mál þeirra ef ósk um slíkt bærist sjóðnum. Stjórn LÍN hefur fallist á að fara að þeim tilmælum. Einn ofangreindra, [A] hefur óskað eftir endurupptöku máls síns. Stjórn sjóðsins fjallaði um málið á 947. fundi sínum hinn 24. apríl s.l. Í framhaldi af því var [A] sent meðfylgjandi bréf. Komi fram óskir frá öðrum ofangreindum lánþegum sjóðsins um endurupptöku mála þeirra mun stjórnin láta yður vita af niðurstöðum þeirra athugana.“

Tilgreint bréf stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna til A er dags. 26. apríl 1996. Þar segir meðal annars:

„Að mati stjórnarinnar áttir þú rétt á láni í 14 fjórðunga til doktorsnáms þíns. Auk þess hafði stjórnin fallist á að veita þér lán í þrjá fjórðunga til viðbótar til að ljúka námi og var þá tekið tillit til aðstæðna þinna. Í niðurstöðu umboðsmanns Alþingis vegna máls þíns telur hann að þú eigir rétt á láni í 16 fjórðunga vegna þessa náms en jafnframt telur hann rétt að stjórn sjóðsins taki til skoðunar hvort þú eigir rétt á láni umfram þetta mark vegna veikinda. Í því sambandi vitnar hann til ákvæða greinar 2.3.2. í úthlunarreglum sjóðsins þar sem segir að heildarsvigrúm skuli að jafnaði ekki aukið þótt tekið sé tillit til veikinda. Á það skal bent að ekki eru veitt lán, skv. reglum sjóðsins, vegna veikinda í meira en eina önn ef engum árangri er skilað. Stjórn sjóðsins hafði fallist á að auka heildarsvigrúm þitt vegna veikindanna og veita þér lán í 17 annir. Stjórn sjóðsins getur ekki fallist á að auka svigrúm þitt umfram þetta og ítrekar því fyrri úrskurð sinn í máli þínu.“

#### 14.2. Námslán. Lán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu. Jafnræðisregla. Lögmatísregla. (Mál nr. 1241/1994)

Í tilefni af kvörtun Nordplus nemanda yfir synjun Lánasjóðs íslenskra námsmanna á láni vegna ferðakostnaðar fjölskyldu hans, tók umboðsmaður fram, að telja yrði kostnað sem leiddi af þeirri tilhögun, að nám væri tímabundið stundað í öðru landi, sem námskostnað í skilningi 3. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Umboðsmaður féllst því ekki á að A yrði synjað um lán vegna ferðakostnaðar á þeim grundvelli að hann væri skráður í Háskóla Íslands. Ekki var að finna frávik frá almennum reglum um lánshæfi vegna nemenda sem stunduðu nám erlendis samkvæmt nemendaskiptaáætlunum. Taldi umboðsmaður að ætti námsmaður á annað borð rétt til lána, sem miðaðist við nám hans erlendis, væri ekki unnt, án lagaheimildar, að skerða rétt hans til lána úr sjóðnum eins og gert var í máli þessu. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til lánasjóðsins að mál A yrði endurupptekið, óskaði hann þess, og úr því leyst í samræmi við framangreind sjónarmið.

Umboðsmaður tók fram að ekki væri í álitinu tekin afstaða til 6. málsg. í grein 1.1. í úthlunarreglum sjóðsins fyrir námsárið 1995–1996, þar sem væru sérstakrar undantekningar frá reglum sem gilda fyrir námsmenn erlendis að því er varðar nám samkvæmt tilteknum skiptinemaáætlunum.

#### I.

Hinn 12. október 1994 leitaði til mín H fyrir hönd A og kvartaði yfir synjun Lánasjóðs íslenskra námsmanna um að veita A lán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu hans.

[. . .]

Að öllu þessu virtu, telur umbjóðandi minn, að afgreiðsla LÍN á umsókn hans hafi skort lagastoð, auk þess sem hún stangist á við meginreglur laga um Lánasjóðinn, svo og jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttarins.“

### III.

Hinn 14. október 1994 ritaði ég stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf og óskaði eftir því, samkvæmt 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn sjóðsins léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar.

Í svarbréfi stjórnar lánasjóðsins, dags. 4. nóvember 1994, segir meðal annars:

„[A] stundar mastersnám í sagnfræði við Háskóla Íslands. Hann er skráður sem fullgildur nemandi við skólann veturinn 1994–1995, og greiðir innritunargjöld til skólans eins og aðrir námsmenn, en fær að stunda nám sitt tímabundið sem gestanemi með „nordplus“ styrk við Kaupmannahafnarháskóla. [. . .] Eins og áður sagði er [A] skráður sem fullgildur nemandi við HÍ og greiðir innritunargjöld til skólans fyrir námsárið 1994–1995. Hann greiðir hins vegar engin innritunargjöld við Kaupmannahafnarháskóla, enda ekki innritaður þar sem fullgildur nemandi.

Námsmenn á Íslandi geta átt kost á ferðaláni að upphæð 12.000 krónur fyrir einstakling vegna ferða innanlands samkvæmt grein 4.12.3. í úthlutunarreglum, ef þeir eiga lögheimili a.m.k. 100 km frá námsstað. Stjórn LÍN hefur hins vegar synjað námsmönnum á Íslandi um lán vegna ferða milli landa. [A] er eins og áður sagði námsmaður við Háskóla Íslands, þó svo lögheimili hans sé tímabundið í Danmörku. Af þessum sökum á hann ekki rétt á ferðaláni vegna ferða milli Íslands og Danmerkur.

Greinarmunur er ekki gerður á því skv. reglum sjóðsins hvar námsmenn eru búsettir meðan á námi þeirra stendur. Ef námsmaður við Háskóla Íslands skilar fullnægjandi árangri í námi samkvæmt prófvottorðum frá skólanum, fær hann lán, hvort sem hann dvelst í Reykjavík, Moskvu eða Kaupmannahöfn. Dvelji námsmaður á hinn bóginn annars staðar við nám en við skólann öðlast hann ekki rétt á lánum umfram það sem gildir almennt fyrir námsmenn við viðkomandi skóla. Í einstaka tilfellum hefur þó sjóðurinn reiknað mönnum framfærslu í samræmi við dvalarstað ef námsmenn dvelja fjarri skóla. Að beiðni [A] hefur þetta verið gert, þ.e. framfærslulán hans hefur verið reiknað miðað við þær framfærslutölur sem gilda fyrir Danmörku (sem þýðir ca. 5.000 íslenskum krónum herra lán á mánuði). Þessi afgreiðsla byggir á gamalli hefð hjá sjóðnum, sem er þó umdeilanleg, sérstaklega í ljósi þess að hann nýtur umtalsverðra styrkja (16.000 danskar krónur fyrir námsárið) sem ekki hafa áhrif á lánsútreikninginn. Með þessari ívilnun er sjóðurinn ekki að fallast á að hér sé um námsmann erlendis að ræða, enda kemur það skýrt fram í útreikningi náms- og lánsfjáráætlunar [A] að miðað er við að [A] stundi nám við Háskóla Íslands.

Í erindi sínu fer [A] fram á að litið verði á hann sem námsmann erlendis, og honum veitt ferðalán vegna fjölskyldu í samræmi við þær reglur sem gilda um námsmenn erlendis. Í því sambandi er á það að líta að féllist stjórnin á þessa kröfu [A], þ.e. að telja hann námsmann við Kaupmannahafnarháskóla, teldist hann í ólánshæfu námi. Í grein 1.1. í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir skólaárið 1994–95 er kveðið svo á að gestanám sé að öllu jöfnu ekki lánshæft. Gestanám [A] við Kaupmannahafnarháskóla teldist ólánshæft samkvæmt þessari reglu. Hann ætti því, sem gestanemi við Kaupmannahafnarháskóla, hvorki rétt á framfærsluláni né láni vegna ferða fjölskyldu. Það er ótvírætt hagstæðara fyrir [A] að litið sé á hann sem námsmann við HÍ sem rétt eigi á framfærsluláni, enda var það niðurstaða stjórnar.

Í stuttu máli má segja að [A] sé að fara fram á að stjórnin telji hann námsmann

fullgildir nemendur við skóla erlendis. Í öðru lagi geta námsmenn sem stunda nám í skólum hérlendis sótt um NORDPLUS styrki til að dvelja tímabundið sem gestanemendur við skóla á einhverju hinna Norðurlandanna. NORDPLUS styrkir standa þeim námsmönnum sem velja fyrri leiðina ekki til boða, þar sem þeir eru einungis ætlaðir þeim námsmönnum sem stunda nám á einu Norðurlandanna, en dvelja sem gestanemendur í öðru þeirra. Sjóðurinn lítur á NORDPLUS styrkþega sem námsmenn í þeim skóla þar sem þeir eru skráðir sem fullgildir nemendur, en ekki sem námsmenn við þá skóla þar sem þeir dvelja sem gestanemendur. Breyti slíkur námsmaður stöðu sinni við skólann erlendis, þ.e. fái hann inngöngu sem reglulegur nemandi, er litið á hann sem námsmann erlendis, en það myndi jafnframt leiða til þess að hann ætti ekki lengur rétt á styrk samkvæmt NORDPLUS áætluninni. [ . . ]

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 21/1992 lánar LÍN til framhaldsnáms við skóla sem gera sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og gerðar eru til háskólanáms hérlendis. Það skilyrði hefur verið sett fyrir lánveitingu að námsmaður sé skráður sem fullgildur nemandi á ákveðinni námsbraut við slíkan skóla. Hugtakið „gestanemi“ hefur verið notað yfir nemendur sem ekki eru skráðir sem fullgildir nemendur við skóla, en fá að sitja einstaka námskeið. Þessir nemendur eiga því að öllu jöfnu ekki rétt á láni á meðan þeir eru skráðir sem slíkir. Það skal tekið fram að hugtakið er ekki fundið upp og notað einungis hjá LÍN, eins og [H] heldur fram, heldur er það m.a. notað af þeim sem veita NORDPLUS styrkina. Í bæklingi Norrænu ráðherra-nefndarinnar „Stundaðu nám á Norðurlöndum“, sem gefinn var út 1992 segir svo orðrétt: „Það þarf hvorki að vera dýrt né erfitt að öðlast hluta af menntun sinni annars staðar á Norðurlöndum. Nemendaskipti milli landanna hafa alltaf verið til. Þess vegna er fremur auðvelt að vera gestanemandi í öðru landi. NORDPLUS-áætlunin styrkir norræna samvinnu enn meira, og gerir menntastofnunum í löndunum fimm kleift að taka við gestanemendum annars staðar að af Norðurlöndum.“ Í bréfi [H] til stjórnar LÍN frá 27. september sl., og í athugasemdum hans til yðar, dags 12. október sl., segir hann að [A] sé „skiptinemi“ við Kaupmannahafnarháskóla, af þessu má ætla að hann geri sér grein fyrir sérstöðu [A].

Stjórn sjóðsins hefur talið sér heimilt að veita námsmönnum ívilnandi undanþágur frá ákvæðum einstakra greina úthlutunarreglna, enda sé jafnræðis gætt, þ.e. námsmenn í sömu stöðu eigi rétt á samskonar undanþágu. Að mati stjórnarinnar ber henni hins vegar ekki skilyrðislaust að veita slíkum námsmanni undanþágu frá öðrum greinum úthlutunarreglna. Óski námsmaður sem fengið hefur undanþágu frá einni grein eftir undanþágu frá öðrum greinum úthlutunarreglna, eins og [A] gerði, er fjallað um þá ósk sérstaklega hjá stjórn sjóðsins. Það er miður ef það ruglar einstaka námsmenn í ríminu að umsókn þeirra um frekari undanþágur sé synjað af stjórn LÍN, þar sem þeim finnst þetta bera vott um „óskýrleika í afstöðu sjóðsins“ og „stórfelldar þversagnir“.

Af athugasemdum [H] má skilja að synjun sjóðsins á ferðaláni til handa [A] komi í veg fyrir að sá tilgangur laga nr. 21/1992 um Lánasjóð íslenskra námsmanna, að tryggja jafnrétti til náms án tillits til efnahags, nái fram að ganga. Í bréfi sjóðsins þann 4. nóvember sl. kom fram að [A] nýtur styrkja sem nema rúmum 170.000 íslenskum krónum á námsárinu. Þessir styrkir hafa engin áhrif á lánsupphæðina. Ef styrkirnir væru teknir inn í útreikninginn, eins og almennt gildir um alla styrki sem námsmenn njóta aðra en „NORDPLUS“ og „ERASMUS“ styrki, þá lækkuðu þeir lánsupphæðina um 85.000 krónur. Ferðalán fyrir fjölskyldu [A] gæti numið 58.000 íslenskum krónum. Í ljósi þessara staðreynda getur stjórn LÍN ekki fallist á að synjun á beiðni [A] sé í andstöðu við ofangreint markmið laga nr. 21/1992.“

skoðun mín, að höfnun lánasjóðsins á umsókn A verði ekki byggð á skráningu hans í Háskóla Íslands.

Samkvæmt 6. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir námsárið 1994–1995 er gestanám að öllu jöfnu ekki lánshæft. Skilgreining hugtaksins „gestanám“ liggur ekki fyrir í málinu, utan þess er fram kemur í áðurgreindu bréfi lánasjóðsins frá 8. desember 1994, þar sem segir, að hugtakið „hafi verið notað yfir nemendur sem ekki eru skráðir sem fullgildir nemendur við skóla, en fá að sitja einstaka námskeið“.

Samkvæmt upplýsingum sagnfræðiskorar heimspekideildar Háskóla Íslands gerir Kaupmannahafnarháskóli sambærilegar kröfur um undirbúningsnám til M.A.-prófs í sagnfræði og gerðar eru hérlendis, og var nám A þar metið til eininga til slíks prófs við Háskóla Íslands. Með vísan til framangreinds tel ég, að A hafi ekki verið eiginlegur gestanemandi, er fengið hafi „að sitja einstaka námskeið“ í Kaupmannahafnarháskóla. Hann hafi verið fullgildur nemandi í framhaldsnámi í skilningi 2. mgr. 1. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna og hafi námið sannanlega farið fram erlendis, enda námsárangur metinn eftir vottorðum frá erlendum háskóla.

Reglur um ferðakostnað vegna náms er að finna í grein 4.12. í fyrrgreindum úthlutunarreglum sjóðsins. Samkvæmt grein 4.12.1. er námsmanni heimilt að sækja um lán til þess að greiða hluta eigin ferðakostnaðar, maka og barna. Í grein 4.12.2. er kveðið á um, hvernig ákvarða skuli ferðalán, í tilefni af allt að tveimur ferðum skólaárið 1994–1995, sem námsmenn erlendis eiga rétt á. Í lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna er ekki að finna frávik frá almennum reglum um lánshæfi, hvað varðar nemendur, sem stunda nám erlendis samkvæmt nemendaskiptaáætlunum. Hinum sérstöku ferðalánum frá Lánasjóði íslenskra námsmanna er ætlað að standa straum af tilteknum aukakostnaði, sem námsmenn, er stunda nám sitt erlendis, verða fyrir vegna ferðalaga þeirra og fjölskyldna þeirra. Eigi námsmaður á annað borð rétt til lána, sem miðast við nám hans erlendis, tel ég ekki unnt, án lagaheimildar, að skerða rétt hans til lána úr sjóðnum með þeim hætti, sem gert er í máli þessu. Það eru því tilmæli mín til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að mál A verði endurupptekið, ef ósk kemur um það frá honum, og síðan úr því leyst í samræmi við framangreind sjónarmið.

Í 6. málsg. greinar 1.1. í úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna fyrir námsárið 1995–1996 er að finna sérstaka undantekningu frá reglum, sem gilda fyrir námsmenn erlendis, hvað varðar nám samkvæmt tilteknum skiptinemaáætlunum. Skal hér sérstaklega áréttað, að engin afstaða hefur verið tekin í áliti þessu til undantekningar þessarar.“

## V.

Sjá um afdrif málsins í kafla 14.1.

- 14.3. Námslán. Skilyrði fyrir veitingu viðbótarframfærsluláns.**  
**Jafnræðisregla. Gögn sem umsækjanda er gert að leggja fram.**  
**Aðilaskipti að ábyrgðarskuldbindingu á námslánnum. Lögætisreglan.**  
**Stjórnsýslueftirlit.**  
**(Mál nr. 1319/1994)**

**A kvartaði yfir synjun Lánasjóðs íslenskra námsmanna um viðbótarframfærslulán úr sjóðnum, sem hann sótti um vegna tveggja mánaða tafa á námi vegna andláts móður sinnar. Þá kvartaði A yfir því að starfsfólk sjóðsins hefði lagt til að hann legði fram vottorð geðlæknis til stuðnings umsókninni. Í þriðja lagi kvartaði A yfir þeirri kröfu**



**kæru. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um þennan þátt í kvörtun A.**

**I.**

Hinn 30. desember 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir synjun Lánasjóðs íslenskra námsmanna um að verða við beiðni hans frá 18. júlí 1994 um viðbótarframfærslulán úr sjóðnum. Þá kvartaði hann yfir því, að starfsfólk lánasjóðsins hefði lagt til, að hann legði fram vottorð geðlæknis til stuðnings lánsúmsókn sinni, auk þess sem honum hefði verið gert að útvega nýjar ábyrgðir fyrir öllum lánnum sínum frá upphafi náms síns til MA- prófs í hagfræði við X.

A kvartaði enn fremur yfir því, að menntamálaráðuneytið hefði samþykkt afgreiðslu lánasjóðsins á máli hans, og yfir töf á meðferð málsins í ráðuneytinu.

**II.**

Í gögnum málsins kemur fram, að A hafi fengið lán frá Lánasjóði íslenskra námsmanna til ofangreinds náms frá hausti 1992, auk þess sem hann hafi fengið samþykkt framfærslulán fyrir sumarönn til 5. september 1994, til að ljúka vinnu við lokaritgerð. Hann hafi hinn 18. júlí 1994 sótt um framlengingu á framfærsluláni til 15. nóvember s.á., vegna þess að hann hafi orðið að gera hlé á námi sínu í tvo mánuði vegna andláts móður sinnar á Íslandi, en verið synjað á þeim grundvelli, að reglur sjóðsins heimiluðu ekki slíka lánveitingu. Þá kemur fram, að A hafi óskað eftir því við menntamálaráðuneytið, að ráðuneytið tæki á því misrétti, sem hann taldi sig beittan af hálfu Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Ráðuneytið hafi síðan, eftir að hafa leitað umsagnar lánasjóðsins, talið lánasjóðinn hafa farið að lögum og reglum við afgreiðslu erindis hans.

**III.**

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf hinn 5. janúar 1995 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn lánasjóðsins skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég þess, að gerð yrði grein fyrir því, hvort grein 4.9.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir námsárið 1993–94 hefði verið skýrð svo, að aldrei skyldi veitt aukalán vegna andláts foreldris. Ef slíkt lán væri í einhverjum tilvikum veitt, óskaði ég upplýst, hvenær það væri og á hvaða sjónarmiðum slík ákvörðun væri byggð.

Sama dag ritaði ég menntamálaráðherra bréf og óskaði þess, með vísan til framangreindra lagaákvæða, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Sérstaklega var þess óskað, að gerð yrði grein fyrir því, hvort litið hefði verið á erindi A sem stjórn-sýslukæru. Ef ekki, óskaði ég upplýsinga um, á hvaða lagagrundvelli málið hefði verið afgreitt af hálfu menntamálaráðuneytisins.

Í svarbréfi Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 27. janúar 1995, er vitnað til greinar 4.9. í úthlutunarreglum sjóðsins. Síðan segir meðal annars um kvörtun A:

„Það er alveg ljóst að samkvæmt ákvæðum þessarar greinar er heimilt að taka tillit til andláts í nánustu fjölskyldu námsmanns með láni vegna aukaferðar. Það var í samræmi við ákvæði greinarinnar sem stjórn LÍN ákvað að veita [A] slíkt aukalán. Sú afgreiðsla var í fullu samræmi við fyrri afgreiðslur stjórnar LÍN þegar um andlát er að ræða í nánustu fjölskyldu námsmanns. Þess skal getið að í gegnum árin hefur stjórn LÍN einungis heimilað aukalán vegna ferða á grundvelli þessarar greinar.

Að mati stjórnar sjóðsins leikur enginn vafi á að þessi grein heimilar ekki veitingu aukaláns vegna framfærslu ef námsmaður kýs að gera hlé á námi sínu, til að ganga frá dánarbúi, eða af öðrum ástæðum. Með greininni er heimilað að veita auka-

að sinna leiðbeiningaskyldu sinni er hann skýrði frá meðferð mála er svipaði til máls [A]. [. . .]

Hvað snertir kröfu Lánasjóðs íslenskra námsmanna um nýjar lánsábyrgðir vegna fráfalls ábyrgðarmanns þá upplýsti Lánasjóðurinn að sú regla gilti jafnt um alla lánþega. Ráðuneytið telur rétt að ofangreind regla um ábyrgðarmenn lána verði í framtíðinni gerð opinber í úthlutunarreglum sjóðsins, en taldi ekki ástæðu til sérstakra aðgerða í þessu tilviki þar sem sömu reglu hafði verið fylgt í meðferð ábyrgða [A] og annarra lánþega.“

Með bréfum, dags. 30. janúar og 2. febrúar 1995, gaf ég A kost á því að gera athugasemdir við svör Lánasjóðs íslenskra námsmanna og menntamálaráðuneytisins. Athugasemdir hans koma fram í bréfi, dags. 12. febrúar 1995. Þar ítrekar hann meðal annars athugasemdir sínar við túlkun lánasjóðsins á grein 4.9.1. í úthlutunarreglum lánasjóðsins. Þá kemur fram, að hann hafi ekki kosið að gera hlé á námi sínu, heldur hafi það verið nauðsynlegt vegna aðstæðna. Ennfremur gerir hann athugasemd við það, sem fram kemur í bréfi lánasjóðsins varðandi grein 4.9.2. um hámarkslán á misseri. Kveðið sé á um „sérstakt lán vegna aukaferðar“ og hvergi tekið fram, að slíkt lán sé hluti af því aukaláni, sem heimilt sé að veita. Í bréfi A koma einnig fram efasemdir hans um tilvist óskráðra reglna um að krefjast skuli nýrra atfurfirkra ábyrgða vegna andláts ábyrgðarmanns.

#### IV.

Eins og fram hefur komið hér að framan, var af hálfu menntamálaráðuneytisins ekki litið á erindi A sem stjórnarsýslukæru. Í síðari samskiptum mínum við menntamálaráðuneytið vegna annarra mála, sem varða málefni Lánasjóðs íslenskra námsmanna, hefur komið fram, að ráðuneytið telur, að það eigi að fjalla um mál, er því berast vegna afgreiðslu stjórnar lánasjóðsins, sem stjórnarsýslukæru. Tel ég því ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um þann hluta kvörtunar A, er snýr að menntamálaráðuneytinu.

#### V.

Í álitu mínu tók ég eftirfarandi fram um einstaka þætti í kvörtun A:

#### „I.

Í 1. mgr. 12. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, segir:

„Sé námsmanni vegna örorku sinnar, framfærslu barna sinna eða maka eða af öðrum ástæðum illmögulegt að dómi sjóðstjórnar að stunda nám sitt að fullnýttri lánsheimild má veita honum aukalán úr sjóðnum enda verði höfð hliðsjón af þeim bótum sem hann fær samkvæmt gildandi tryggingalöggjöf. Lán þessi eru veitt með sömu kjörum og almenn námslán.“

Í grein 4.9. í úthlutunarreglum sjóðsins 1994–95 koma fram þær reglur, sem stjórnin hefur sett um úthlutun slíkra aukalána, þ.e. vegna ýmissa atvika og röskunar á stöðu og högum námsmanns. Þar segir:

#### „4.9.1. Röskun á stöðu og högum námsmanns.

Nú verður ófyrirsjáanleg röskun á stöðu og högum námsmanns og reglur þessar ná ekki til hennar að öðru leyti, t.d. verður námsmanni vegna örorku sinnar, framfærslu barna sinna eða maka eða af öðrum ástæðum illmögulegt að stunda nám sitt þannig að lánaheimild sé fullnýtt. Má þá veita honum aukalán úr sjóðnum enda verði höfð hliðsjón af þeim bótum sem hann fær samkvæmt gildandi tryggingalöggjöf.

straum af sérstökum fjárútlátum á þeim námstíma, sem lán er veitt til samkvæmt almennum reglum og þeim til viðbótar.

Heimildin til veitingar aukaláns veitir ákveðið svigrúm varðandi þær ástæður, sem námsmaður byggir umsókn sína á. Það er því skoðun mín, að stjórn lánasjóðsins hafi borið að *meta* sjálfstætt, hvort *ástæða* umsóknar A, þ.e. aðstæður hans vegna andláts móður hans, hafi gert honum *illmögulegt að stunda nám* sitt að fullnýttri lánsheimild, þannig að réttlætt geti umrætt aukalán honum til handa.

Í fyrrgreindu bréfi stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 27. janúar 1994, er vikið að grein 4.9.2. í úthlutunarreglum sjóðsins. Lætur stjórnin þess getið, að hefði hún fallist á erindi A í heild, hefði viðbótarlán hans aldrei orðið hærra en sem nemi mismun hámarksláns og þess láns, sem hann hlaut vegna ferðakostnaðar. Orðalag greinar 4.9.2. bendir hins vegar til þess, að lán það, sem þar greinir, sé óháð lánveitingum samkvæmt grein 4.9.1. Þá skal, sbr. 3. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, miða að því að námslán samkvæmt lögnum standi straum af framfærslukostnaði meðan á námi stendur. Að framansögðu athuguðu og með hliðsjón af þeim mismun, sem túlkun stjórnar lánasjóðsins skapar milli lántakenda framfærslulána sjóðsins, er það skoðun mín, að sérstakt lán vegna aukaferðar í tilefni þeirra aðstæðna, sem 2. mgr. greinar 4.9.1. tekur til, verði ekki dregið frá framfærsluláni samkvæmt 1. mgr. sömu greinar, án sérstakrar heimildar laganna.

## 2.

Kvörtun A beinist ennfremur að því, að mælst hafi verið til þess af hálfu lánasjóðsins, að hann legði fram vottorð geðlæknis til stuðnings umsókn sinni. Í skýringum Lánasjóðs íslenskra námsmanna á þessum þætti kvörtunar A kemur fram, að umfjöllun um læknisvottorð í málinu hafi grundvallast á heimild greinar 2.3.2. í úthlutunarreglum sjóðsins til að taka tillit til veikinda námsmanns við mat á námsárangri, liggi fyrir vottorð læknis um veikindi námsmanns. Með vísan til skýringa lánasjóðsins, tel ég ekki ástæðu til athugasemda í tilefni að þessum þætti kvörtunar A.

## 3.

Í máli þessu liggur fyrir, að móðir A var sjálfskuldarábyrgðarmaður að lánnum hans úr sjóðnum vegna náms þess, er hér um ræðir. Við andlát hennar gerði lánasjóðurinn það að skilyrði fyrir frekari lánveitingu, að nýr aðili ábyrgðist lán A, jafnt þau, er þegar höfðu verið afgreidd vegna yfirstandandi náms, sem og þau, er ekki höfðu verið afgreidd. Samkvæmt því, sem áður hefur verið rakið, ákvað stjórn lánasjóðsins, að þessi háttur skyldi hafður á, ef ábyrgðarmaður félli frá, áður en námi væri lokið. Í skýringum lánasjóðsins kemur fram, að þessar reglur gildi um alla lánþega hjá sjóðnum og að stjórnin telji jafnræðisreglur stjórnarsýslulaga því ekki brotnar gagnvart A.

Þessi þáttur kvörtunar A varðar heimild Lánasjóðs íslenskra námsmanna til að binda lánveitingar úr sjóðnum framangreindu skilyrði. Í því sambandi verður að gera greinarmun á því, hvort skilyrðið varðar *óafgreidd* lán hjá sjóðnum eða lán, sem þegar hafa verið veitt.

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, skulu námsmenn leggja fram yfirlýsingu a.m.k. eins manns um að hann taki að sér sjálfskuldarábyrgð á láni námsmanns. Slík ábyrgð er því ótvírætt skilyrði þess, að nýtt lán verði veitt úr sjóðnum, sbr. og grein 5.2.6. í úthlutunarreglum sjóðsins. Lánasjóðnum var því heimilt að krefjast nýs ábyrgðarmanns, er fullnægði skilyrðum greinar 5.3.2. sbr. grein 5.3.3 í úthlutunarreglum sjóðsins, sbr. 17. gr. reglugerðar nr. 210/1993, á þeim lánnum A, sem voru *óafgreidd* hjá sjóðnum, þegar ábyrgðarmaður féll frá.

sækjanda sé meðal þeirra ástæðna, sem stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna beri að meta samkvæmt nefndum ákvæðum, þegar ákvörðun um aukalán er tekin. Þá tel ég óheimilt að draga lán vegna aukaferðar í tilefni aðstæðna samkvæmt 2. mgr. greinarinnar frá framfærsluláni samkvæmt 1. mgr., án skýrrar lagaheimildar. Loks tel ég, að afgreiðsla lána úr sjóðnum verði ekki bundin skilyrðum um ábyrgð, sem ekki verða leidd af lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, eða eins og mál þetta er vaxið, af almennum reglum um skuldskeytingu.

Það eru því tilmæli mín til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að mál A verði endurupptekið, ef ósk kemur um það frá honum, og síðan úr því leyst í samræmi við framangreind sjónarmið.

Þá eru það tilmæli mín, að í úthlutunarreglum verði, í samræmi við þau sjónarmið, er grein hefur verið gerð fyrir hér að framan, kveðið skýrar á um veitingu aukalána, sbr. 12. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna.“

Sjá um afdrif málsins í VII. kafla 14.1.

#### 14.4. Námslán. Framhaldsnám lækna. Jafnræðisregla. Vandaðir stjórnisýsluhættir. (Mál nr. 856/1993)

A kvartaði yfir afgreiðslu Lánasjóðs íslenskra námsmanna á umsókn hans um námsaðstoð vegna náms í lyflækningum við háskóla í Bandaríkjunum. Umsókn A var synjað á þeim forsendum að um launað þjálfunarstarf væri að ræða, sem væri á „post-graduate“ stigi og væri því ekki lánshæft samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins. Þá væri ekki rétt að veita lán til slíks náms erlendis þar sem sambærilegt sérnám á Íslandi væri ekki lánshæft.

Umboðsmaður vísaði til bréfs síns frá 23. október 1992 um túlkun úthlutunarreglna Lánasjóðs íslenskra námsmanna hvað varðar sérfræðinám lækna (SUA 1992:149). Í tilefni af fyrirspurn umboðsmanns hafði sú afstaða stjórnar lánasjóðsins komið fram að fjallað yrði sérstaklega um hverja lánsúmsókn og leyst úr því hvort um framhaldsnám væri að ræða er veitti rétt til láns og yrði við þá úrlausn litið til annarra atriða en tekna, svo sem tilhögunar og eðlis starfs, sérstaklega tilhögunar á fræðslu, eftirlits með árangri og prófgráðu sem að væri stefnt. Í svari lánasjóðsins við bréfi umboðsmanns vegna kvörtunar A kom fram, að mál hans hefði verið afgreitt í samræmi við framangreind sjónarmið.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt upplýsingum læknaeildar Háskóla Íslands og Félags ungra lækna væri sérnám lækna á Íslandi ekki sambærilegt við það sérnám í Bandaríkjunum sem um var fjallað. Þá taldi umboðsmaður að ekki væri hægt að líta á framhaldsnám íslenskra lækna, að loknu prófi frá læknaeild Háskóla Íslands, sem nám að loknu doktorsprófi í skilningi 1. gr. reglugerðar nr. 210/1993, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, svo sem gert var í synjun lánasjóðsins.

Um það álitaefni hvort samningsbundnir styrkir sem A naut meðan á námi stóð skyldu hafa áhrif á lánveitingu af hálfu sjóðsins tók umboðsmaður fram að styrkir eða samningsbundin laun kæmu til athugunar við ákvörðun á fjárhæð láns, en ekki við mat á lánshæfi náms. Væri þetta í samræmi við fyrrgreint bréf (SUA 1992:149). Samningsbundnir styrkir kæmu því til frádráttar láni, eftir almennum reglum sjóðsins, eins og aðrar tekjur námsmanna. Þá tók umboðsmaður fram að sömu sjónarmið giltu um útreikning framfærsluþarfa lækna í framhaldsnámi og annarra námsmanna, því yrði að skýra 3. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum sjóðsins þannig að tekið yrði mið af fjölskyldustærð námsmanns.

„Námslán er að öllu jöfnu ekki veitt til starfsnáms eða starfsþjálfunar, þegar um launað starf eða umsamin mánaðarlaun skv. náms- eða starfssamningi eru hærrí en grunnframfærsla sbr. 3.1.1.“

Þá kemur fram í kvörtuninni, að í bréfi lánasjóðsins hafi verið óskað svara við fyrirspurnum varðandi námið, sem A hafi svarað samviskusamlega. Afstaða stjórnar lánasjóðsins til umsóknar A kom fram í bréfi hennar, dags. 17. mars 1993. Þar segir meðal annars svo:

„Stjórn LÍN lítur svo á að þú sért í launuðu þjálfunarstarfi þótt um framhaldsnám sé jafnframt að ræða. Námið er svokallað „postgraduatenám“ stig og er greinilega skipulagt fremur sem starfsþjálfun en nám enda færð þú samningsbundnar greiðslur sem nema [. . .] dollurum á ári eftir skatta meðan á starfsþjálfun stendur. Í þessu sambandi vísast í ljósrit af bréfi dags. 3. febrúar frá [X] and [. . .]. Þar segir orðrétt „The daily schedule for a postgraduate trainee includes teaching and clinical responsibilities.“ Þá er einnig rétt að benda á að nám þetta telst í samanburði við annað nám á „post doctoral“ stigi. Stjórn sjóðsins telur nám á því stigi ekki lánshæft.“

#### IV.

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf 30. ágúst 1993 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn sjóðsins léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Svar stjórnar lánasjóðsins barst mér með bréfi, dags. 27. september 1993. Segir þar meðal annars svo:

„Í áður nefndu bréfi yðar dags. 23. október 1992 til Félags ungra lækna um lánshæfi lækna í sérnámi kemur fram að ekki skuli fortaklaust látið ráða úrslitum hvaða samningsbundin laun eða styrki umsækjandi í framhaldsnámi lækna fái. Líta bæri til annarra atriða einnig svo sem tilhögunar og eðlis starfs o.s.frv. Í framhaldi af þessu bréfi yðar hefur stjórn LÍN óskað eftir ítarlegum upplýsingum um hvers eðlis nám eða starfsþjálfun hvers og eins umsækjanda er, sem telur sig í framhaldssérnámi lækna og ítrekað hefur umsókn um námslán eða óskað eftir fresti á afborgun fyrri námslána. Hvert og eitt mál hefur síðan verið tekið sérstaklega fyrir og afgreitt frá vafamálanefnd í umboði stjórnar.

Mál [A] hlaut slíka afgreiðslu og hann fékk bréf frá stjórn sjóðsins dags. 17. mars 1993, . . . Í bréfinu kemur skýrt fram að tekið er tillit til annarra atriða en þess styrks eða launa vegna námsins sem umsækjandi fékk þegar synjunarástæður eru greindar.

Stjórnin lýtur svo á að mál [A] hafi fengið eðlilega afgreiðslu og vísar á bug fullyrðingum um annað í bréfi [A] til yðar.“

Hinn 11. október 1993 gaf ég Félagi ungra lækna, f.h. A, kost á að koma að athugasemdum í tilefni af skýringum lánasjóðsins. Samkvæmt svarbréfi félagsins, dags. 25. október s.á., telur félagið lýsingar á framhaldsnámi A sýna, að um vel skipulagt framhaldsnám sé að ræða við háskóla, sem Lánasjóður íslenskra námsmanna meti vel hæfan til kennslu námsmanna í framhaldsnámi. Telur félagið, að lítið hafi verið fram hjá þessum gögnum og ákvörðun einvörðungu tekna á grundvelli gagna um styrki. Þá telur félagið hugtakið „postdoctoral“ ekki eiga við um framhaldsnám íslenskra lækna. Í bréfinu kemur fram, að Félag ungra lækna telji setningu og framkvæmd 3. málgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum 1992–93 brjóta gegn 1., 2. og 3. gr. laga nr. 72/1982, 1., 4. og 24. gr. reglugerðar nr. 568/1982, og 1. og 3. gr. núgildandi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna nr. 21/1992, auk jafnræð-

or federal work permit.“ Vandséð er í þessu sambandi, hvers vegna lækningin þarf vegabréfsáritun, sem heimilur honum að starfa í Bandaríkjunum, ef hann stundar alls ekki launað starf.

Samkvæmt 1.–3. grein laga nr. 21/1992 um Lánasjóð íslenskra námsmanna er tilgangur sjóðsins fyrst og fremst að tryggja námsmönnum lán til framfærslu til þess að þeir geti stundað framhaldsnám án tillits til efnahags. Þörf á slíkum framfærslueyri er augljóslega ekki jafn brýn, þegar menn fá umtalsverð umsamin laun eða styrki vegna námsins. Rétt er í þessu sambandi að ítreka að í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir skólaárið 1992–1993 er svohljóðandi ákvæði í grein 1.1. „Lán er að öllu jöfnu ekki veitt til náms eða starfsþjálfunar þegar um launað starf eða annað endurgjald er að ræða meðan á námi stendur, þ.e.a.s. ef umsamin mánaðarlaun samkvæmt náms- eða starfssamningi eru hærrí en grunnframfærsla sbr. 3.1.1.“ Áður hefur komið fram í málinu að laun [A] meðan á starfsþjálfun stendur eru mun hærrí en hér greinir.

2. Ljóst er að starfsþjálfun sú sem [A] leggur stund á er skipulögð á annan veg en venjulegt háskólanám. Um tveir tímar á dag fara í fyrirlestra, m.a. þarf lækningin á seinni stigum þjálfunarinnar að halda 1 til 2 stutt erindi á viku og einn fyrirlestur á ári. Annað hvert ár sækir lækningin þriggja daga námskeið sem lýkur með prófi sem hann þarf að standast. Þetta eru einu prófin sem námsmaðurinn þarf að ljúka meðan á náminu stendur. Hins vegar getur hann, eftir að náminu er lokið, gengist undir svokallað „Internal Medicine Board Examination“ til að öðlast sérfræðingsréttindi. Á meðfylgjandi ljósriti úr bókinni „Graduate Medical Education Programs“ sem gefin er út af „American Medical Association“ kemur fram að af þeim 36 mánuðum sem þjálfunin stendur verða í það minnsta 24 mánuðir að fara í „meaningful patient responsibility“. Þar er því ljóst að í þessu námi er megináherslan lögð á starfsþjálfun.

Þessu til viðbótar skal á það bent að þetta er í samræmi við þær reglur sem gilda um sérfræðileysi hér á landi. Þannig segir í 3. gr. reglugerðar nr. 311/1986 um veitingu lækningaleysis og sérfræðileysa: „Læknar þeir, sem sérfræðinám stunda, skulu vera aðstoðarlæknar í fullu starfi á þeim sjúkrahúsum (stofnunum), þar sem þeir nema. Frá þessu ákvæði má þó veita undanþágu, ef önnur námstilhögun þykir jafngild að mati læknaeildar. Nám á sérfræðinámsskeiði má viðurkenna í stað takmarkaðs hluta tilskilins starfstíma á sjúkrahúsi (stofnun).“ Sérfræðinámið er því fyrst og fremst starfsþjálfun.

Sérfræðinám lækna á Íslandi er ekki skipulagt nám sem fellur undir menntamálaráðuneytið. Læknar sem stunda slíkt nám hér á landi, sbr. framangreinda reglugerð, eru taldir í launuðu starfi en ekki námi og því eru þeir ólánshæfir skv. reglum LÍN. Spyrja má hvort það samræmist jafnræðisreglu í stjórnslu að veita mönnum námslán fyrir starfsþjálfun eða framhaldsnám erlendis sem ekki er lánshæft hér á landi.

Í Bandaríkjunum er talið æskilegt að sjúkrahús sem tekur lækna í sérnám sé tengt læknskóla, þó ekki sé það skilyrði. Hins vegar er sjúkrahúsum sem ekki starfa í tengslum við læknskóla óheimilt að taka erlenda lækna í sérnám. Sú áhersla sem lögð er á starfsþjálfun í sérfræðináminu gerir það frábrugðið hefðbundnu háskólanámi til B.A./B.S., masters- eða doktorsprófs. Þetta má jafnframt sjá af þeirri staðreynd að námið fer í sumum tilfellum alfarið fram á sjúkrahúsum sem ekki eru í formlegum tengslum við háskóla, þannig að þeir sem þar stunda nám eru ekki innritaðir sem námsmenn við ákveðinn skóla, þó svo þeir séu ráðnir við sjúkrahúsið sem læknar í „resident training“ [ . . . ].

3. Stjórn LÍN telur þetta starfsþjálfunarnám vera á „post-doctoral“ – stigi. Því til rökstuðnings má benda á eftirfarandi. Áður en námsmenn í Bandaríkjunum hefja læknánám ljúka þeir B.A./B.S. prófi. Að því loknu taka þeir inntökupróf til að komast inn í M.D./Ph.D. nám í lækisfræði, sem er hið eiginlega læknánám. Að lækna-

þingis snýst ekki um að ávinna læknum sérréttindi, heldur hitt að þeim sé ekki mismunað gagnvart öðrum íslenskum þegnum í háskólanámi. Krafa hans og Félags ungra lækna hefur einfaldlega verið sú að farið verði með umsóknir lækna í viðurkenndu framhaldsnámi og tekjur á sama hátt og umsóknir annarra námsmanna sem teljast lánshæfir skv. 1. og 3. gr. laga nr. 21/1992 (skv. 1.–3. gr. laga nr. 72/1982 þegar [A] var fyrst heitið stuðningi frá LÍN). Séu tekjur læknis (og maka hans) í viðurkenndu framhaldsnámi undir framfærslumörkum LÍN fyrir lækninn og fjölskyldu hans eigi hann rétt á láni frá sjóðnum sem nemur mismuninum.“

Þá er því haldið fram af hálfu félagsins, að sjúkrahús líti ekki á styrk þann, sem um ræðir, sem endurgjald fyrir þjónustu af hálfu læknisins.

Um vegabréfsáritun þá, sem vikið er að í bréfi lánasjóðsins, segir svo í bréfi Félags ungra lækna:

„Varðandi vegabréfsáritun til Bandaríkjanna er ljóst að nær allir íslenskir læknar sem dveljast þar við nám eru á „exchange visitor visa“ (J1). Umrædd vegabréfsáritun fæst ekki fyrr en læknar hafa staðist viðamikil próf sem ECFMG (Educational Commission for Foreign Medical Graduates) hefur skipulagt síðustu ár. Sú stofnun ber síðan alla ábyrgð á nemunum í námi þeirra við bandarísk háskólasjúkrahús. „J-1 visa“ gerir þær kröfur til dvalar þeirra í landinu að hún takmarkist við 7 ár, en sá tími á að nægja til að ljúka framhaldsnámi. Ljóst er að lítið er á þá sem gesti í landinu sem eru velkomnir til náms svo lengi sem bandarískir læknastúdentar ná ekki að manna allar framhaldsnámsstöður við bandarísk háskólasjúkrahús. Þessi vegabréfsáritun hindrar jafnframt [. . .] að læknar geti aflað sér tekna utan þess sjúkrahúss sem þeir stunda nám á.“

Þá er því mótmælt af hálfu félagsins, að um verulegan eðlismun sé að ræða á þessu framhaldsnámi og öðru framhaldsnámi. Þar sé fremur um stigsmun að ræða, sem helgast af mismunandi viðfangsefnum. Um þetta atriði segir meðal annars í bréfinu:

„Vart ætti að vera þörf á að lýsa hér enn einu sinni að sérstaða lækna í framhaldsnámi er ekki önnur en sú sem viðfangsefnið krefst. Greining á sjúkdómum og meðferð þeirra er óhjákvæmilega snar þáttur í klínísku framhaldsnámi lækna. Efna- og eðlisfræðingar í framhaldsnámi vinna fræðileg verkefni sem liggja á þeirra sviði, en sitja ekki í fyrirlestur frá morgni til kvölds. Nemendur í framhaldsnámi í verkfræði eða viðskiptafræði sitja ekki eingöngu og lesa bækur [. . .]. Í öllum tilvikum fer námið fram undir handarjaðri háskólakennara og annarra sérfræðinga á hlutaðeigandi sviði. [. . .]

Einnig má spyrja sig þeirrar spurningar hvort læknir í framhaldsnámi í meinafræði eða rannsóknarlækningum (ekki klínískt framhaldsnám) sem fær enga þjálfun í klínískri greiningu sjúkdómanna og meðferð sjúkra sé fremur í „venjulegu lánshæfu háskólanámi að mati stjórnar LÍN. Slíkur læknir hlyti sambærilegan „stipend“ og [A]. Báðir gætu á seinni stigum námsins unnið að viðamiklu verkefni, t.d. doktorsverkefni við hlið íslensks nema í doktorsnámi í lífefnafræði. Þótt um sambærilegt nám væri að ræða hjá þessum þremur einstaklingum væri lífefnafræðingurinn metinn lánshæfur af LÍN en læknarnir ekki. [. . .] Eða ætti kannski margnefnd vinnuregla stjórnar LÍN frá 3/9 1991 að ráða. Þá væri eingöngu horft til þess hvort styrkur sá sem læknarnir hlytu næmi framfærslu einstaklings eða ekki óháð fjölskyldustærð þeirra og aðstæðum en lífefnafræðingurinn ætti rétt á að geta framfleytt fjölskyldu sinni af því að hann er ekki læknir. Slíka mismunun getur enginn stétt þolað.“

endanlegar upplýsingar um tekjur þeirra. Ef hins vegar er einungis miðað við helm-ing af styrk, sem þeir fengu og barnabætur sem tekjur hefði þeim ekki reiknast lán þótt tekið sé tillit til fjölskyldustærðar. Þá er ekki reiknað með framfærslu maka þar sem upplýsingar um tekjur þeirra liggja ekki fyrir. Ef um aðrar tekjur en styrkina er að ræða hefðu þær að sjálfsgöðu áhrif á útreikninginn.

3. Stjórn LÍN fjallar um mál allra þeirra námsmanna sem fá styrki sem nema hærri fjárhæð en grunnframfærslu námsmanns eins og hún er reiknuð af LÍN. Ef um er að ræða tilfallandi styrk eða styrki sem námsmaður nýtur tímabundið, þ.e. ekki er um samningsbundna styrki eða laun að ræða sem allir námsmenn í umræddu námi njóta meðan á námi stendur, þá hafa þessir styrkir ekki áhrif á lánshæfi námsmanns samkvæmt grein 1.1. í úthlutnarreglum LÍN.

4. Þegar ákvörðun er tekin um hvort stjórn LÍN þurfi að fjalla um lánshæfi námsmanns á grundvelli 3. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglum LÍN er miðað við grunnframfærslu einstaklings sbr. grein 3.1.1. Á það skal bent að í máli þeirra [A] og [B] skiptir ekki máli hvort miðað er við framfærslu einstaklings sbr. grein 3.1.1. eða hvort miðað er við framfærslu fjölskyldu sbr. greinar 4.4. og 4.5. í úthlutunarreglum LÍN námsárið 1992–1993, í báðum tilfellum eru samningsbundnir styrkir hærri en framfærsla.“

Með hinu bréfinu bárust mér ýmis gögn, sem að mati stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna sýna, að framhaldsnám lækna sé fyrst og fremst launað starfspjálfunarnám og að læknar, sem fara til Bandaríkjanna til framhaldsnáms, fari þangað ekki sem venjulegir námsmenn, heldur sem þátttakendur í sérstöku „prógrammi“ fyrir framhaldsnám lækna.

Með bréfi 1. mars 1994 óskaði ég eftir athugasemdum Félags ungra lækna við framan-greind bréf, að því leyti er félagið teldi tilefni til.

Hinn 20. maí 1994 barst mér bréf læknadeildar Háskóla Íslands, dags. 13. apríl s.á., til Félags ungra lækna. Þar kemur fram, að læknadeild Háskóla Íslands telur nám A venju-legt og hefðbundið framhaldsnám í lyflækningum og þá styrki, sem hann hefur fengið, á engan hátt frábrugðna því, sem gengur og gerist í bandarískum háskólum/háskólaspítul-um. Þá er það álit læknadeildar, að skilgreining á því, hvort um lánshæft framhaldsnám sé að ræða, byggist á inntaki, innihaldi og uppbyggingu náms. Eðli námsins breytist ekki vegna hugsanlegra styrkveitinga af hálfu háskólans. Í þessu sambandi er vitnað til yfirlýs-ingar viðkomandi spítala, þar sem fram kemur, að af hálfu spítalans sé ekki litið á þann styrk, sem námslæknir fái, sem greiðslu fyrir þjónustu, þ.e. laun. Þá kemur fram í bréfinu, að nám á Íslandi á grundvelli reglugerðar nr. 311/1986 fullnægi ekki kröfum, sem gerðar eru til náms í Bandaríkjunum til að verða metið að hluta til framhaldsnáms þar í landi. Um þetta atriði segir meðal annars svo:

„Nokkrar viðræður hafa átt sér stað við bandaríska námsstjórnendur til að kanna hvort framhaldsnám á Íslandi í ákveðnum sérgreinum gæti verið viðurkennt í Bandaríkjunum að hluta. Málið er á umræðustigi en ljóst er þó að þær ákveðnu kröf-ur, sem gerðar eru um innihald náms, almennt framgangseftirlit og efnivið (sjúkl-inga), eru ekki fullnægjandi á þessu stigi til þess að Bandaríkjamenn geti samþykkt hlutanám á Íslandi. Tilgangur þessara viðræðna er að fara yfir þessa þætti, samræma og koma á því námsskipulagi hér heima er geti sparað læknum í framhaldsnámi ár eða tvö erlendis, það verði viðurkennt af bandarískri háskólastofnun og lokið þar í landi. Það er að segja, enn skortir á að námsaðstæður séu með þeim hætti hérlendis að jafnast geti á við bandaríska fyrirkomulagið.“

Um þá fullyrðingu Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að um nám að loknu doktors-prófi, „post-doctoral,“ sé að ræða, segir meðal annars svo í bréfi læknadeildar:



Hinn 30. júní 1994 óskaði ég eftir athugasemdum Félags ungra lækna, ef einhverjar væru, við framangreint bréf Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Með bréfi Félags ungra lækna, dags. 12. október 1994, tilkynnti félagið, að það teldi ekki ástæðu til að gera frekari athugasemdir.

## V.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, frá 12. febrúar 1996, segir:

### „1.

Í II. kafla hér að framan er rakið efni bréfs míns frá 23. október 1992 um túlkun útlutunarreglna Lánasjóðs íslenskra námsmanna, hvað varðar sérfræðinám lækna.

Í bréfi Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 27. september 1993, kemur fram, að stjórn lánasjóðsins telur mál A hafa verið afgreitt í samræmi við framangreint bréf mitt. Óskað hafi verið eftir ítarlegum upplýsingum um eðli náms eða starfsþjálfunar og við ákvörðun um það, hvort nám teldist lánshæft, hafi verið tekið tillit til annarra atriða en þess styrks eða launa vegna námsins, sem umsækjandi hafi fengið.

Félag ungra lækna, f.h. A, heldur því hins vegar fram, að afgreiðsla Lánasjóðs íslenskra námsmanna á umsókn A hafi ekki verið í samræmi við umrætt bréf mitt. Litið hafi verið fram hjá gögnum, er sýni fram á eðli námsins, og ákvörðun einvörðungu verið tekin á grundvelli launa eða styrkja, sem náminu fylgi, auk þess sem setning og framkvæmd 3. mgr. greinar 1.1. í útlutunarreglum 1992–1993, brjóti gegn ákvæðum laga og reglugerðar um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Samkvæmt gögnum málsins byggist niðurstaða Lánasjóðs íslenskra námsmanna um að synja lánumsókn A á því, að um *launað þjálfunarstarf* sé að ræða, sem auk þess sé á „*post-graduate*“ – stigi, er ekki sé lánshæft samkvæmt útlutunarreglum sjóðsins. Þá telur stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna ekki rétt að veita lán til slíks náms erlendis, þar sem *sambærilegt sérnám á Íslandi* sé ekki lánshæft.

Af upplýsingum læknaeildar Háskóla Íslands og bréfum Félags ungra lækna tel ég verða ráðið, að sérnám lækna á Íslandi sé enn sem komið er ekki sambærilegt við það sérnám í Bandaríkjunum, sem hér er fjallað um.

Með vísan til gagna málsins varðandi skilgreiningu náms á „*post-graduate*“-stigi, einkum skýringa læknaeildar Háskóla Íslands, sem reifaðar voru hér að framan, tel ég ljóst, að umrætt framhaldsnám íslenskra lækna, að loknu prófi frá læknaeild Háskóla Íslands, teljist ekki nám að loknu doktorsprófi í skilningi 1. gr. reglugerðar nr. 210/1993, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Tel ég því synjun um námslán á þeim grundvelli í máli þessu ekki á rökum reista.

Skilgreining Lánasjóðs íslenskra námsmanna á launuðu þjálfunarstarfi byggist samkvæmt bréfi stjórnarinnar frá 3. desember 1993 á því, að námið sé fyrst og fremst uppbyggt sem starfsþjálfun og að þeim, sem námið stunda, séu tryggðar tekjur á meðan á því stendur. Tilhögun vinnutíma, inntak starfsins, þ.e. umsjá raunverulegra sjúklinga, og skipulag námsins, sem stjórn sjóðsins telur frábrugðið venjulegu háskólanámi, eru meðal þeirra atriða, sem talin eru benda til þess að um starfsþjálfun fremur en nám sé að ræða. Þá bendir lánasjóðurinn á, að kröfur um vegabréfsáritun styðji þá niðurstöðu, að um laun- að starf sé að ræða.

Hvað skipulag námsins varðar, kemur fram í umræddu bréfi lánasjóðsins og öðrum gögnum málsins, að læknum beri að halda tvö stutt erindi á viku og einn fyrirlestur á ári svo og standast áfangapróf annað hvort ár og próf til að öðlast sérfræðiréttindi að námi loknu. Auk þess kemur fram, að hann þarf reglulega að standast mat á frammistöðu í hinum verklega hluta námsins. Af hálfu Lánasjóðs íslenskra námsmanna er lögð áhersla á, að nám/starf læknisins fari fram á sjúkrahöfnun og að minnsta kosti 24 mánuðum af 36 skuli

við ákvörðun um lánshæfi á grundvelli 3. mgr. greinar 1.1. sé miðað við grunnframfærslu einstaklings, sbr. grein 3.1.1. Hins vegar skipti ekki máli í þessu tiltekna máli, við hvaða viðmiðun sé stuðst, hvorug veiti A rétt til láns. Þar sem svör lánasjóðsins eru ekki studd útreikningum, tel ég ekki ljóst, hvort framangreind staðhæfing sé rétt. Hins vegar tel ég til efni til að fjalla um það, hvort sú viðmiðun, sem stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna kveður rétta, þ.e. að miða skuli við grunnframfærslu einstaklings, þegar lánshæfi samkvæmt 3. mgr. greinar 1.1. er metið, sé í samræmi við lög um sjóðinn og önnur ákvæði fyrrgreindra úthlutunarreglna.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, skal miða við að námslán samkvæmt lögnum nægi hverjum námsmanni til að standa straum af náms- og framfærslukostnaði meðan á námi stendur, að teknu tilliti til *fjölskyldustærðar* násmanns. Í grein 3.2. í úthlutunarreglum sjóðsins segir, að þær aðstæður, sem tilgreindar eru undir greinum 4.1. – 4.5., hafi áhrif á framfærslu násmanns. Í grein 4.1. kemur fram, að framfærsla einhleyps násmanns sé grunnframfærsla. Grunnframfærsla násmanns í hjónabandi eða sambúð hækkar hins vegar um 20% við hvert barn, sbr. grein 4.4. Þá er samkvæmt sömu grein heimilt að veita lán vegna maka í undantekningartilfellum, sbr. grein 4.5.

Samkvæmt framangreindu miðast grunnframfærsla við framfærslu einstaklings, sbr. grein 3.1.1., en framfærsla getur á hinn bóginn hækkað hlutfallslega vegna fjölskyldustærðar. Er það skoðun mín, að 3. mgr. greinar 1.1. í úthlutunarreglunum verði að skýra í samræmi við framangreind ákvæði, þannig að sömu sjónarmið gildi um útreikning framfærsluþarfa lækna í framhaldsnámi og annarra námsmanna. Nægi samningsbundnir styrkir lækna í framhaldsnámi ekki til framfærslu viðkomandi fjölskyldu samkvæmt útreikningsreglum lánasjóðsins, tel ég þá því eiga rétt á láni, sem mismuninum nemur.

### 3.

Eins og fram hefur komið í máli þessu, var sérfræðinám lækna metið lánshæft á árinu 1991. Á árinu 1992 tók stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna þá ákvörðun, að hverfa frá þeirri framkvæmd til fyrri framkvæmdar á reglum um lánshæfi lækna í sérfræðinámi. Þar með voru lækna taldir menn í launuðu starfi en ekki námsmenn í skilningi laga og reglna um lánasjóðinn. Hinn 9. október 1992 staðfesti stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna í bréfi til mín, að fjallað skyldi sérstaklega um hverja lánsúmsókn, sem bærisk frá læknum í framhaldsnámi, og úr því leyst, hvort um *lánshæft* nám væri að ræða með hliðsjón af tilhögun og eðli starfs, án tillits til tekna eða styrks sem viðkomandi nyti.

Ég tel, nánast fyrirvaralausar breytingar á túlkun stjórnarinnar á því, hvað telja skuli lánshæft nám í skilningi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, án fyrirbyggjandi breytinga á lögum um sjóðinn, ekki samrýmast vönduðum stjórnarsýsluháttum. Tel ég ástæðu til að leggja áherslu á nauðsyn þess, að námsmönnum sé unnt að sjá fyrir, hvaða reglur muni gilda um rétt til láns úr Lánasjóði íslenskra námsmanna. Í þessu sambandi er rétt að minna á, að oft verða stúdentar að sækja um erlenda háskóla með u.þ.b. árs fyrirvara. Beini ég þeim tilmælum til stjórnar lánasjóðsins, að hún hafi framangreint sjónarmið í huga, þegar fyrirhugaðar eru breytingar á framkvæmd eða reglum um lánasjóðinn, þ.e. að því marki, sem breytingar eru heimilár í lögum og reglum um sjóðinn.

### 4.

Samkvæmt framanrituðu er það álit mitt, að Lánasjóði íslenskra námsmanna beri að afgreiða umsóknir lækna í framhaldsnámi í samræmi við yfirlýsta afstöðu sjóðsins, sbr. umrætt bréf mitt, dags. 23. október 1992, þannig að ákvörðun um lánshæfi náms byggist á tilhögun og eðli viðkomandi náms. Tekjur, sem viðkomandi kann að hafa vegna verklegs hluta náms síns eða vegna styrks, dragist frá láni hans í samræmi við úthlutunarreglur

## II.

Í kvörtuninni og gögnum málsins kemur fram, að A hafi sótt um lán vegna skólagjalda hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna, þegar hún byrjaði nám sitt í framangreindum skóla haustið 1991. Þeirri umsókn hafi verið synjað af þeirri ástæðu, að mannfræði væri kennd í Háskóla Íslands. Þá hafi beiðni hennar frá 17. september 1993 um endurskoðun umsóknar hennar verið hafnað hinn 18. október 1993 með svohljóðandi bréfi:

„Við Háskóla Íslands er hægt að ljúka BA prófi í mannfræði eins og kunnugt er, en það er sama nám og þú stundar erlendis. Samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins á skólaárunum 1990–91 og 1991–92 var það nám á grunnháskólastigi sem hægt var að stunda hér á landi ekki lánshæft vegna skólagjalda. Miðað við þær upplýsingar sem fyrir liggja um uppbyggingu náms þíns nema þau skyldunámskeið sem þú þarft að taka í [Y] mannfræði ekki eins árs námi. Stjórnin getur því ekki veitt þér undanþágu frá ofangreindum reglum.“

A telur forsendur synjunarinnar ekki réttar og vísar til skrár skólans yfir þau námskeið, sem tekin eru til BSc-prófs í [Y] mannfræði við framangreindan skóla, sem sýni, að námskeið, sem flokkast undir líffræðilega mannfræði, teljist 4½ eining, sem sé meira en mögulegt eða heimilt sé að taka á einu ári. Þá vísar hún til vottorðs . . . prófessors við Háskóla Íslands, þar sem staðfest sé, að A leggi stund á nám, sem ekki sé í boði í Háskóla Íslands. Í kvörtuninni kemur ennfremur fram, að A hafi ekki verið mögulegt að taka hluta mannfræðinnar við Háskóla Íslands og bæta síðan [Y] hliðinni við hjá X.

## III.

Ég ritaði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf 11. janúar 1994 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn lánasjóðsins skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, sem málið snertu.

Svar lánasjóðsins barst mér með bréfi, dags. 3. febrúar 1994. Í bréfinu er vitnað til greinar 4.8. í þágildandi úthlutunarreglum lánasjóðsins, þar sem segir, að lán vegna skólagjalda séu aðeins veitt til háskólanáms og sérnáms erlendis, sem ekki verði stundað á Íslandi. Síðan segir:

„Samkvæmt þeim upplýsingum sem fyrir liggja hjá LÍN þá stundar [A] nám við [X] með mannfræði sem aðalfag og landafræði sem aukafag. Í mannfræðináminu við skólann eru í boði mismunandi áherslur, annarsvegar á félagslega mannfræði, hinsvegar á [Y] mannfræði. Hvora leiðina sem menn velja eru þeir innritaðir við skólann sem námsmenn í mannfræði, og útskrifast með B.A. próf í mannfræði, þ.e. um það er ekki að ræða að námsmenn útskrifist með gráðu í líffræðilegri mannfræði.

Mismunandi skyldufög eru í kjarna námsins eftir því hvor leiðin er valin. Miðað er við að menn taki í náminu 4 heilsársnámskeið (units) á ári, eða 8 hálfársnámskeið (½) unit. Eins árs sérhæfing teldist því vera 4 heilsársnámskeið eða 8 hálfársnámskeið. Á fyrsta ári í náminu eru skyldunámskeið jafngildi tveggja heilsársnámskeiða eða fjögurra hálfársnámskeiða, á öðru ári er eitt heilsársnámskeið eða tvö hálfársnámskeið í skyldu, og á þriðja ári er eitt hálfársnámskeið skylda. Ef námsmaður velur að leggja áherslu á [Y] mannfræði, eins og [A] gerir í námi sínu, þarf hann að taka á fyrsta ári hálfársnámskeiðin [a] og [b] í stað hálfársnámskeiðanna [c] og [d] eða [e] sem menn þurfa að taka ef þeir leggja áherslu á félagslega mannfræði. Á öðru ári þarf námsmaðurinn að taka hálfársnámskeiðin [f] og [g] í stað heilsársnámskeiðsins [h]. Á þriðja árinu vinnur námsmaðurinn síðan lokaritgerð sem telst jafngilda einu hálfársnámskeiði. Auk þessara skyldufaga tekur námsmaðurinn valnámskeið og

„ . . . although we only require 4 half units (2 full units) of work in [Y] anthropology as part of the B.Sc. in Anthropology and Geography, all students are expected to select additional options in their particular area of interest. Because of [A]’s special interest in [Y] anthropology, she in fact took 4,5 units out of the required 11 units to complete this degree. This is equivalent to more than a year’s study in [Y] anthropology and makes up 41% of her entire degree programme. In view of the fact that [A] is doing a joint degree in Anthropology and Geography, it would have been difficult for her to take more physical anthropology courses and at the same time complete the other requirements for her degree. In the view of the department, [A] has completed more than enough units in physical anthropology to proceed to a higher degree in that field.“

Í tilefni ofangreinds bréfs óskaði ég eftir því með bréfi 10. júní 1994, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna skýrði afstöðu sína til þess. Í svarbréfi lánasjóðsins, dags. 28. júní 1994, kemur fram, að stjórnin hafi á þeim tíma, er um ræðir í máli þessu, túlkað grein 4.8. í úthlutunarreglum sjóðsins þannig, að BA-nám verði stundað á Íslandi, nema um sé að ræða a.m.k. eins árs sérhæfingu í þeim skóla erlendis þar sem greiða þurfi skólagjöld, þ.e. umfram það nám, sem hægt sé að stunda hérlendis. Um framangreint bréf skólans segir, að ekki sé um að ræða beina skyldu til að taka umræddar valgreinar, og því ekki hægt að nefna neinn einingafjölda. Af bréfinu sé ljóst, að A hafi, með því að ljúka 4,5 einingum í [Y] mannfræði, tekið fleiri einingar í greininni en krafist sé af skólanum. Síðan segir í bréfi lánasjóðsins:

„ . . . Einungis hefur verið litið til uppbyggingar skyldunámsins þegar metið er hvort um eins árs sérhæfingu er að ræða umfram það sem í boði er hérlendis. Það er því ljóst að samkvæmt ofangreindri reglu er ekki tekið tillit til þeirra umframeininga í [Y] mannfræði sem [A] hefur valið að ljúka þegar metið er hvort um sérhæfingu umfram eitt ár er að ræða.

Fjögur heilsársnámskeið jafngilda einu skólaári. [A] lauk í námi sínu sem nemur 4,5 heilsársnámskeiðum í [Y] mannfræði, þar af var um einhver valnámskeið að ræða sem ekki er krafist af hálfu skóla að ljúka þurfi, þ.e. hún gat útskrifast án þess að ljúka þessum tilteknu valnámskeiðum. Þar sem sjóðurinn tekur ekki tillit til valnámskeiða þegar sérhæfing er metin er niðurstaða stjórnar LÍN sú að hér sé ekki um meira en eins árs sérhæfingu að ræða. [A] á því ekki rétt á láni vegna skólagjalda. Umrætt bréf frá [X] breytir því ekki afstöðu stjórnar LÍN í þessu efni.“

Með bréfi, dags. 12. desember 1995, óskaði ég upplýsinga frá Lánasjóði íslenskra námsmanna varðandi þá túlkun stjórnarinnar á grein 4.8. í úthlutunarreglunum, að sérhæfing í viðkomandi skóla erlendis verði að nema a.m.k. einu ári og að einungis sé litið til skyldunáms í því sambandi. Óskaði ég upplýst, hver hefði sett framangreinda vinnureglu, hvaða sjónarmið hefðu legið að baki henni og hvort, og þá með hvaða hætti, hún hefði verið birt. Jafnframt óskaði ég eftir að mér yrðu látin í té ljósrit af fundargerðum þeirra funda, þar sem ákvörðun um framangreinda túlkun hefði verið tekin. Loks taldi ég rétt, að stjórn lánasjóðsins upplýsti, hvort og þá með hvaða hætti tekið væri tillit til valnámskeiða, sem í boði væru í Háskóla Íslands, við mat á því, hvort nám á Íslandi teldist samþæilegt námi erlendis. Svarbréf lánasjóðsins barst 23. janúar 1996. Þar segir meðal annars svo:

„Eins og fram kom í bréfi stjórnar LÍN til embættis yðar dags 29. janúar 1992 þá var vinnuregla vegna greinar 4.8. í úthlutunarreglum sjóðsins sett á vormánuðum

atriði úthlutunar og [skyldi] árlega gefa út úthlutunarreglur sjóðsins, samþykktar af ráðherra.“

Samkvæmt orðalagi framangreindrar 16. gr. og forsögu ákvæðisins átti, eins og fram kemur í álitinu mínu, sem rakið er í SUA 1992:142, að setja meginreglur um rétt til námsaðstoðar í reglugerð, en önnur atriði í úthlutunarreglur. Hefur löggjafinn byggt á því, að setja ætti ítarlegar reglur í stjórnvaldsfyrirmæli um námslán og námsstyrki. Kom þessi lagaskilningur einnig fram í reglugerð nr. 578/1982, en í 4. tl. 8. gr. reglugerðarinnar var svo mælt fyrir, að eitt af hlutverkum stjórnar lánasjóðsins væri að þróa reglur sjóðsins um úthlutun, endurgreiðslur o.fl., meðal annars með árlegri endurskoðun á reglum. Er því ljóst, að gengið hefur verið út frá því, að úthlutunarreglurnar ættu að vera skýrar og aðgengilegar, þannig að námsmenn gætu séð sjálfir, hvaða rétt þeir ættu til námsaðstoðar hjá lánasjóðnum, sbr. ennfremur 17. gr. reglugerðarinnar varðandi reglur um lán og úthlutun þeirra og 21. gr. hennar varðandi þau atriði, er varða umsækjanda og taka skyldi tillit til í úthlutunarreglum.

Í bréfi lánasjóðsins 18. janúar 1996 kemur fram, að fram til þess tíma sem vinnuregla varðandi túlkun greinar 4.8. var sett, á vormánuðum 1990, hafi stjórn sjóðsins tekið afstöðu til einstakra mála án sérstakra túlkunarreglna. Reglan hafi komið fram í vafamálanefnd þáverandi stjórnar og verið kynnt á stjórnarfundi, án þess þó að gerð hafi verið um hana sérstök bókun. Þá kemur fram, að hún hafi ekki verið birt formlega. Með hliðsjón af framangreindri löggjafarstefnu og skýrum ákvæðum 4. tl. 8. gr. og 17. gr. reglugerðar nr. 578/1982, með síðari breytingum, verður að telja, að stjórn lánasjóðsins hafi verið óheimilt að beita vinnureglum, sem breyttu eða þrengdu efni greinar 4.8. í úthlutunarreglunum fyrir árið 1991–1992. Ég tel því, að umrædd vinnuregla geti ekki talist sjálfstæð réttarheimild, þar sem hún var sett á annan hátt en lögakveðinn var í 3. mgr. 16. gr. laga nr. 72/1982 og 17. gr. fyrrgreindrar reglugerðar.

Þá verður ráðið af öðrum málum, sem ég hef fengið til umfjöllunar og varða umsóknir um lán vegna skólagjalda, að túlkun greinar 4.8. hafi ekki verið á einn veg á þeim tíma, sem hér um ræðir. Í bréfi Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 29. nóvember 1991, vegna máls nr. 646/1992, segir, að samkvæmt bókun 16. ágúst það ár hafi verið ákveðið að breyta þeirri vinnureglu, sem gilt hafi á námsárinu 1990–1991, þannig að nám, sem að meginstofni væri sambærilegt, teldist hliðstætt nám án tillits til þess, hvort  $\frac{1}{3}$  hlutar þess væru í boði hér á landi. Virðist því sem annarri vinnureglu hafi verið beitt í því máli en þeirri, sem vitnað er til í máli því, sem hér um ræðir, þrátt fyrir að um sama námsár, þ.e. námsárið 1991–1992, hafi verið að ræða. Með hliðsjón af framanrituðu tel ég að framkvæmd laganna hafa verið til þess fallin að valda óvissu hjá námsmönnum um rétt sinn.

## 2.

Eins og að framan er rakið, tel ég, að umræddar vinnureglur stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, sem voru óljósar og ekki birtar með þeim hætti, sem mælt var fyrir um í lögum og reglugerð um Lánasjóð íslenskra námsmanna, verði ekki taldar sjálfstæð réttarheimild, sem synjun um námslán verði byggð á.

Ég tel hins vegar, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna hafi verið heimilt að setja reglur, byggðar á lögum og reglum um lánasjóðinn, til þess að stuðla að samræmi og jafnrétti við framkvæmd þeirra. Slíkar reglur eru í eðli sínu viðmiðunarreglur, sem stjórn lánasjóðsins hefur sett á grundvelli þess hlutverks síns, að taka ákvarðanir um lánveitingar úr sjóðnum, sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 578/1982, um námslán og námsstyrki, er átti við í máli því, sem hér er til umræðu. Þegar stjórn sjóðsins er fengið vald til þess að taka ákvröðun, sem best á við í hverju máli, með tilliti til allra aðstæðna, er henni þó óheimilt að afnema með slíkum vinnureglum það mat, sem henni er fengið. Samkvæmt orðalagi greinar 4.8. í úthlutunarreglum fyrir árið 1991–1992 varð lán vegna skólagjalda aðeins veitt til háskóla-

## V.

Sjá um afdrif málsins í kafla 14.1.

**14.6. Námslán. Lánshæfi. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á.  
(Mál nr. 1226/1994)**

A kvartaði yfir synjun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, um lán úr sjóðnum vegna náms við tæknibraut Fjölbrautaskóla Suðurlands, sem hann taldi sambærilegt lánshæfu námi við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands.

Í bréfi til A rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, og úthlutunarreglna sjóðsins fyrir skólaárið 1994–1995, að því er snertir lánshæfi náms. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til athugasemda við úrlausn stjórnar lánasjóðsins að því er snertir sérstöðu og lánshæfi náms við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands, eða niðurstöðu hennar um það hvort nám A við Fjölbrautaskóla Suðurlands teldist sambærilegt því námi. Þá taldi hann, að af gögnum málsins yrði ekki ráðið, að nám við tæknibraut Framhaldsskóla Suðurlands, sem stundað væri eftir lögum um framhaldsskóla, hefði þá sérstöðu meðal annarra deilda framhaldsskóla, að réttlætt gæti undantekningu frá ótvíræðum ákvæðum laga og reglna um Lánasjóð íslenskra námsmanna, um að sérnám í skilningi laganna næði ekki til náms, sem að meginstofni til væri undirbúningur undir stúdentspróf.

## I.

Hinn 28. september 1994 bar A fram kvörtun yfir þeirri ákvörðun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að synja honum um námslán vegna náms við tæknibraut Fjölbrautaskóla Suðurlands, sem hann taldi sambærilegt námi við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands.

Í bréfi mínu til A, dags. 30. janúar 1996, sagði meðal annars svo:

„Ég ritaði Lánasjóði íslenskra námsmanna bréf 6. október 1994 og óskaði eftir að því, að stjórn lánasjóðsins skýrði viðhorf sitt til kvörtunar yðar. Sérstaklega var óskað upplýsinga um, hvort nám það, sem þér legðu stund á, væri sambærilegt því námi, sem væri í boði í frumgreinadeild Tækniskóla Íslands og, ef svo væri ekki, að gerð yrði grein fyrir því, að hvaða leyti það væri ósambærilegt. Þá óskaði ég upplýsinga um, hvaða sjónarmið hefðu legið til grundvallar þeirri ákvörðun, að gera nám við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands lánshæft.

Svarbréf Lánasjóðs íslenskra námsmanna barst mér með bréfi, dags. 13. október 1994. Þar segir meðal annars svo:

„Þegar ákveðið var að gera nám við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands lánshæft lágu fyrir upplýsingar um að þessi námsbraut hefði nokkra sérstöðu í íslenska skólakerfinu. Þessi sérstaða kemur m.a. fram í námsvísi frumgreinadeildarinnar, og var staðfest í viðtölum forráðamanna lánasjóðsins við starfsmenn menntamálaráðuneytisins. Í framhaldsskólum landsins er boðið upp á nám í samræmi við „Námskrá handa framhaldsskólum“. Skipulag náms á tæknibraut fer hins vegar eftir námskránni eins og skipulag annars náms til stúdentsprófs við þessa skóla. Námskráin tekur ekki til náms við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands.

Í námsvísi frumgreinadeildar 1990–91 segir svo:

„Viðbúið er að nokkurs misræmis gæti gagnvart NÁMSKRÁ þar sem tæknibraut dregur óhjákvæmilega dóm af almennu bóknámi framhaldsskólastigs en í náms-

kvæmt námskrá handa framhaldsskólum frá árinu 1990, fyrst og fremst undirbúningur fyrir nám í Tækniskóla Íslands og veiti einnig inngöngu í verkfræðideildir og fleiri deildir á háskólastigi. Brautin hafi sama markmið og hlutverk og frumgreinadeild Tækniskólans og sérstaða þeirra sé því sú sama. Þá segir í bréfi Sambands iðnmenntaskóla:

„Þó breytingar kunni að hafa verið gerðar á áfangaskipan í námsvísi frumgreinadeildar hefur markmiðið ekki breyst. Skólarnir hafa ekki fengið neina tilkynningu, hvorki frá ráðuneyti né Tækniskólanum, um að nám af tæknibrautum sé ekki fyllilega sambærilegt og jafngilt námi við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands eins og kveðið var á um í námskránni frá 1990.

Það, að iðn- og verkmenntaskólarnir fara eftir námskrá menntamálaráðuneytisins en frumgreinadeild Tækniskóla Íslands ekki, getur varla verið tilefni til þess að mismuna nemendum þessara brauta þannig að sumir fái námslán en aðrir ekki.

Þar sem vitnað er í bréfi LÍN í námsvísi frumgreinadeildar frá 1990–1991 og haldið er fram sérstöðu frumgreinadeildarinnar er rétt að taka fram að öll efnisatriði sem þar eru greind eiga jafnt við um tæknibrautirnar. Sérstaða tæknibrautanna er m.ö.o. sú sama og frumgreinadeildarinnar.

Þá getur það heldur ekki talist sérstaða frumgreinadeildar Tækniskólans þótt eitthvað sé þar hnikað til námsefni á milli áfanga miðað við það sem gert er í námskrá ráðuneytisins.

Stjórn Sambands iðnmenntaskóla fellst ekki á að efnisleg rök séu fyrir því að nemum í frumgreinadeild Tækniskóla Íslands séu veitt námslán en ekki nemum á tæknibrautum iðn- og verkmenntaskólanna.“

Hinn 20. febrúar 1995 barst mér bréf Lánasjóðs íslenskra námsmanna, ásamt bréfi frá Tækniskóla Íslands, dags. 7. febrúar 1995, þar sem fram kemur, að Tækniskólinn telur nám við tæknibraut iðn- eða fjölbrautaskóla ekki sambærilegt námi í frumgreinadeildum skólans. Í bréfinu kemur fram, að skólinn hafi lagt sig fram um að finna og meta hliðstætt nám í almennum framhaldsskólum. Ýmsar deildir skólans taki inn stúdenta með starfsreynslu, en oft þurfi nemendur að bæta við sig. Í bréfinu er vitnað til þess, er segir um tæknibraut í Námskrá handa framhaldsskólum, 3. útgáfu 1990, þar sem fram kemur, að brautin sé ætluð þeim, sem lokið hafi iðnnámi eða hliðstæðu almennu námi, og sé fyrst og fremst undirbúningur náms í Tækniskóla Íslands en veiti einnig inngöngu í verkfræðideild og fleiri deildir Háskóla Íslands. Síðan segir í bréfi Tækniskólans:

„Etlunin var að samræma áfanga tæknibrautar í einstökum greinum við það sem tíðkaðist í frumgreinadeild Tækniskólans. Það dróst úr hömlu. . . .

Á hverju ári hefur Námsvísir frumgreinadeildar Tækniskólans verið sendur til fjölbrauta- og iðnmenntaskóla. Þar var reynt að benda á mismun milli áfanga. Ýmis tormerki virðast hafa verið á því hjá téðum skólum að taka mið af þessum upplýsingum. Hugsanlega var það erfitt innan ramma Námskrár handa framhaldsskólum og e.t.v. viðbúið að þeir telji sig í raun þurfa að hafa almennara námsframboð, t.d. vegna stærðar og áhugasviðs námshópa, og námið því ekki eins markviss undirbúningur undir sérnám í TÍ og tók eru á að hafa í frumgreinadeild þess skóla. Í Námskránni er miðað við að skilyrði til inngöngu á tæknibraut séu lok iðnnáms en það ákvæði hefur verið túlkað mjög frjállega í sumum skólum, namar tekið áfanga þar samhliða iðnnámi (þ.e. yngri) og „tæknistúdentar“ jafnvel útskrifaðir án þess að þeir hafi nokkurn tímann lokið iðnnámi. Vera má að tæknibrautum sé líka ætlaður of skammur tími (4 annir eftir iðnnám) og það atriði kom raunar til umræðu við endurskoðun Námskrár 1990.“

ákvarðað, við hvaða sérskóla lánshæft nám verði stundað, er tekið fram, að nám í fjölbrautaskólum og öðrum skólum, sem að meginstofni er liður í undirbúningi til stúdentsprófs eða sambærilegs prófs, sé að jafnaði ekki lánshæft. Samkvæmt grein 1.2.3. er heimilt að veita lán til annars sérnáms en þess, er grein 1.2.2. tekur til, enda sé um nægilega veigamikilið nám að ræða, er varði eðli þess og uppbyggingu og starfsréttindi að mati stjórnar. Námsmaður í slíku námi þarf að hafa náð ákvæðnum lágmarksaldri og námið má að meginstofni ekki vera liður í undirbúningi undir stúdentspróf eða sambærilegt próf. Þá eru taldir þeir skólar, þar sem lánshæft nám verður stundað samkvæmt þessari grein, þar á meðal Tækniskóli Íslands. Náms við tæknibrautir fjölbrautaskóla er ekki getið í upptalningu umræddra greina.

Í máli þessu liggur fyrir, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna hefur tekið afstöðu til náms í frumgreinadeild Tækniskóla Íslands og metið slíkt lán lánshæft samkvæmt lögum og reglum sjóðsins. Sú ákvörðun byggist á því, að nám við frumgreinadeild skólans hafi sérstöðu í íslensku skólakerfi. Er það skoðun mín, með vísan til þess, er greinir hér á eftir, að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna hafi þar ekki lagt til grundvallar ólögmet sjónarmið við úrlausn þess, hvað talið verði sérnám í skilningi laga um lánasjóðinn. Ég tel því, eins og máli þessu er háttað, ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þetta mat stjórnarinnar.

Þér teljið inntak náms við tæknibrautir fjölbrautaskóla og frumgreinadeild Tækniskóla Íslands sambærilegt, auk þess sem stefnt sé að sömu markmiðum. Teljið þér synjun lánasjóðsins því mismuna nemendum skólanna með því að meta annað námið lánshæft en ekki hitt. Með vísan til skýringa Lánasjóðs íslenskra námsmanna og þess, er komið hefur fram um samanburð á umræddu námi, tel ég ekki ástæðu til að gera athugasemdir við mat sjóðsins á því, hvort inntak námsins sé sambærilegt.

Nám við frumgreinadeild Tækniskólans fer eftir lögum nr. 66/1972 og reglugerð nr. 278/1977, um Tækniskóla Íslands. Er þar kveðið á um markmið skólans og skipulag, auk inngönguskilyrða. Í 3. gr. reglugerðarinnar kemur fram, að upphaf náms við skólann sé eðlilegt framhald af iðnnámi og öðru verknámi, eftir því sem við getur átt. Er deildinni ætlað að tryggja verkmenntuðu fólki viðhlítandi undirbúningsmenntun til þess að geta hafið nám á tæknifræðistigi. Markmið deildarinnar er því, eins og tæknideilda framhaldsskólanna, að undirbúa nemendur fyrir framhaldsnám í Tækniskóla Íslands eða háskólannám í tæknigreinum. Auk framangreinds markmiðs, stefnir nám í frumgreinadeild að þeim markmiðum, sem sérstaklega er kveðið á um í lögum og reglugerð um Tækniskóla Íslands. Slíkt nám felur í sér frekari námsmöguleika iðn- og verkmenntaðra manna, með starfsreynslu að baki, sem vegna sérstöðu sinnar, þar á meðal aldurs, hentar ef til vill síður að stunda nám í almennum framhaldsskólum. Það er því skoðun mín, að markmið náms við frumgreinadeild, sem starfar samkvæmt sérlögum um Tækniskóla Íslands, sé að nokkru leyti víðtækara og annars eðlis en markmið náms í fjölbrautaskólum landsins og skapi því sérstöðu gagnvart öðru undirbúningsnámi.

Eins og að framan greinir, tel ég ekki ástæðu til athugasemda við úrlausn stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna varðandi sérstöðu og lánshæfi náms við frumgreinadeild Tækniskóla Íslands, eða niðurstöðu hennar um það, hvort um sambærilegt nám sé að ræða, er stefni að sömu markmiðum. Þá tel ég, að ekki verði ráðið af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, að nám við tæknibraut Fjölbrautaskóla Suðurlands, sem stundað er eftir lögum um framhaldsskóla, hafi þá sérstöðu meðal annarra deilda framhaldsskóla, að réttlætt geti undantekningu frá ótvíræðum ákvæðum laga og reglna um Lánasjóð íslenskra námsmanna um að sérnám í skilningi laganna nái ekki til náms, sem að meginstofni til er undirbúningur undir stúdentspróf. Er það því niðurstaða mín, að ekki sé ástæða til athugasemda við afgreiðslu Lánasjóðs íslenskra námsmanna á lánsúmsókn yðar vegna náms við tæknideild Fjölbrautaskóla Suðurlands.“



eitt ár. [A] fékk lán vegna skólagjalda á námsárinu 1991–92 eins og áður sagði. En hann lauk því námi haustið 1992 og á því ekki rétt á undanþágu samkvæmt grein 4.8.2. Þó svo stjórn LÍN féllist á að [A] stundaði nú sama nám og hann stundaði námsárið 1991–92, þá ætti hann samt sem áður ekki rétt á undanþágu skv. grein 4.8.2. Þar sem hann hefur gert lengra hlé á námi en eitt ár, þ.e. frá september 1992 til janúar 1994.“

Athugasemdir yðar við bréf stjórnar lánasjóðsins bárust mér hinn 16. janúar 1996 með bréfi, dags. 3. ágúst 1995. Kemur þar meðal annars fram, hvers vegna þér eruð ósammála þeirri skoðun lánasjóðsins, að nám yðar við [B] teldist nýtt nám. Þá segir í athugasemdum yðar meðal annars svo:

„Það er mín skoðun að töf mín og skaði hljóti að skrifast að verulegu leyti á seinangang og upplýsingaskort hjá LÍN. [. . .]

Í bréfi LÍN kemur fram að lengra en eitt ár hafi liðið á milli skóla og af þeim ástæðum einum sé ekki hægt að veita mér lán fyrir skólagjöldum úr eldra kerfi sjóðsins. Ég vil benda á að umboðsmönnum stúdenta í námi erlendis '92 voru ekki, að mér vitandi sendar upplýsingar af hendi LÍN um væntanlegar breytingar á reglum sjóðsins í kjölfar breyttra laga. Löggin voru einungis birt í Stjórnartíðindum, sem er engan veginn nægjanlegt að mínu mati [. . .]. Það hefði verið eðlilegt og sjálfsagt af sjóðnum að tilkynna umboðsmönnum stúdenta sérstaklega fyrirhugaðar breytingar tímanlega svo að þeir sem ætluðu sér í áframhaldandi nám hefðu haft ráðrúm til að sækja um aðra skóla í tíma.“

Hinn 13. júní 1995 lauk ég máli yðar, vegna þess að ég leit svo á, að þér hygðust ekki fylgja kvörtun yðar frekar eftir. Þér leituðuð til mín á ný hinn 16. janúar 1996 og ákvað ég að taka málið upp aftur. Af því tilefni óskaði ég eftir því með bréfi, dags. 12. febrúar 1996, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að stjórn lánasjóðsins sendi mér þær athugasemdir, sem hún teldi rétt að koma á framfæri vegna bréfs yðar. Svar stjórnar lánasjóðsins barst mér með bréfi, dags. 7. mars 1996. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Samkvæmt grein 4.8.2. í úthlutunarreglum LÍN eiga þeir námsmenn sem nutu lána vegna skólagjalda á námsárinu 1991–1992 rétt á lánum skv. fyrri reglum þar til þeir hafa lokið námi, enda geri þeir ekki lengra hlé á námi en eitt ár. Samkvæmt þessari grein á námsmaður rétt á lánnum á almennum kjörum á meðan hann lýkur þeirri námsbraut sem hann fékk lán til að stunda nám á skólaárið 1991–1992. Skipti slíkur einstaklingur um nám áður en hann lýkur viðkomandi námsbraut, heldur hann réttinum svo framarlega sem hann fær fyrra nám að fullu metið til styttingar á nýju námsbrautinni. Ljúki hann hins vegar námi á námsbrautinni, eða skipti hann um nám áður en hann lýkur án þess að fá fyrra nám að fullu metið, á hann einungis rétt á lánnum skv. nýju reglumum.

[. . .]

[A] telur í bréfi sínu að sjóðurinn hafi ekki kynnt nægjanlega þær breytingar sem gerðar voru á lögum um sjóðinn og úthlutunarreglum vorið 1992. Löggin og úthlutunarreglurnar voru auglýst í stjórnartíðindum. Auk þess var töluverð umfjöllun í almennum fjölmiðlum um þessar breytingar og námsmannasamtökin kynntu þessar breytingar í blöðum sínum. Sjóðurinn gaf út sérstakan upplýsingabækling, „Úthlutunarreglur LÍN 1992–1993. Hvernig eru þær? Hvað hefur breyst?“ [. . .] Þessi bæklingur var sendur til allra þeirra námsmanna sem sóttu um lán á námsárinu 1992–1993, einn-

skólagjaldalán, munu fá skólagjaldalán afgreidd eftir fyrri reglu til að ljúka núverandi námi.“

Í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir árið 1993–1994, sem settar voru með stoð í lögum nr. 21/1992, var aukið við grein 4.8. Í grein 4.8.2. segir svo:

„Peir námsmenn sem nutu lána vegna skólagjalda á námsárinu 1991–92 eða fyrr eiga rétt á lánum skv. fyrri reglum þar til þeir ljúka námi. [. . .] Geri námsmaður lengra hlé á námi sínu en 1 ár missir hann þennan rétt.“

Í gögnum málsins kemur fram, að þér lögðuð stund á tónlistarnám við M og síðan við B. Hér verður ekki lagt mat á það, hvort um sama nám var að ræða eða ekki. Aftur á móti er ljóst, að þér lögðuð ekki stund á nám frá því í september 1992 þar til í janúar 1994, og verður að líta svo á, að þér hafið gert lengra hlé á námi yðar en eitt ár. Er það því skoðun mín, að þér fullnægið ekki skilyrðum greinar 4.8.2. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir árið 1993–1994 til að njóta almenns láns vegna skólagjalda skv. gr. 4.8. Tel ég því ekki ástæðu til athugasemda við þá ákvörðun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að synja umsókn yðar um almennt lán vegna skólagjalda.

Úthlutunarreglurnar fyrir námsárið 1993–1994 voru staðfestar af menntamálaráðherra hinn 21. maí 1993 og birtar í B-deild Stjórnartíðinda með auglýsingu nr. 211/1993. Í 7. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, segir að birt fyrirmæli skuli binda *alla* frá og með 1. degi þess mánaðar, þegar liðnir eru 3 almanaksmánuðir hið skemmsta frá útgáfudegi þess blaðs Stjórnartíðinda, er fyrirmælin voru birt, nema þau geymi aðrar ákvarðanir um gildistöku sína. Þegar stjórn lánasjóðsins synjaði umsókn yðar um almennt lán vegna skólagjalda, höfðu úthlutunarreglurnar fyrir námsárið 1993–1994 því tekið gildi.

## V.

Samkvæmt gögnum málsins lukuð þér námi frá M 19. september 1992. Hinn 10. júní 1993 voru úthlutunarreglurnar fyrir námsárið 1993–1994 birtar í Stjórnartíðindum. Eins og að framan er rakið, var það nýmæli í reglunum, að geri námsmaður lengra hlé á námi sínu en eitt ár, missi hann rétt sinn til að fá lánað samkvæmt fyrri reglum, hafi hann haft slíkan rétt. Þegar reglurnar voru birtar í Stjórnartíðindum, höfðuð þér ekki stundað nám í tæplega níu mánuði. Höfðuð þér því nauman tíma til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að halda réttindum þeim, sem þér áttuð samkvæmt 1. málsl. greinar 4.8.2. í úthlutunarreglunum. Eins og ég benti á í álití mínu frá 12. febrúar 1996 (mál nr. 857/1993), tel ég ástæðu til að leggja áherslu á nauðsyn þess, að námsmönnum sé unnt að sjá fyrir, hvaða reglur muni gilda um rétt til láns úr Lánasjóði íslenskra námsmanna. Í því sambandi hef ég bent á, að oft verða stúdentar að sækja um erlenda háskóla með u.þ.b. eins árs fyrirvara.

Reglur um námslán tóku, eins og áður sagði, miklum breytingum með lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, og reglugerð nr. 210/1993, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Úthlutunarreglur lánasjóðsins, sem síðan hafa verið settar með stoð í lögum og reglugerðinni, eru ekki eins stöðugar og fyrirsjáanlegar námsmönnum og æskilegt væri. Hef ég af því tilefni ritað stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf, þar sem ég áréttá þau tilmæli mín til stjórnar lánasjóðsins, að hún hafi framangreint sjónarmið í huga, þegar fyrirhugaðar eru breytingar á framkvæmd eða reglum um lánasjóðinn, þ.e. að því marki, sem breytingar eru heimilar í lögum og reglum um sjóðinn.

## VI.

Samkvæmt framansögðu tel ég ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, að synja umsókn yðar um almennt lán vegna skóla-

Endurgreiðsla hennar hefur verið reiknuð út bæði skv. lögum frá 1976 og skv. lögum frá 1982. Heildargreiðsla hennar skv. lögum frá 1976 reyndist vera hærri öll árin, sem hún hefur greitt af lánum sínum, nema árið 1988. Hún hefur því endurgreitt námslán sín skv. ákvæðum laganna frá 1976 að undanskildu árinu 1988.“

Síðan er í bréfi lánasjóðsins rakið, hvernig endurgreiðslur yðar hafa verið ákveðnar, og tekið fram, að við útreikning af S-láni sé miðað við 3,5% af útsvarsstofni. Þá tekur lánasjóðurinn fram, að hækkandi endurgreiðslur yðar skýrist af hækkun tekna maka yðar, en skv. skilmálum laganna frá 1976 sé miðað við tekjur beggja hjóna, þegar endurgreiðslur eru ákveðnar.

Í 32. gr. reglugerðar nr. 578/1982 er kveðið á um, hvernig fara skuli með endurgreiðslur, þegar lántakandi hefur nám að nýju:

„Nú byrjar lánþegi lánshæft nám að nýju eftir að fyrra námi telst lokið skv. 29. gr. um námslok. Er þá heimilt að veita honum undanþágu frá endurgreiðslum af fyrri skuld meðan síðara námið stendur yfir, sbr. 36. grein. Námsmanni reiknast síðan önnur heildarskuld vegna síðara námsins og fer um greiðslur af henni eins og um sjálfstætt lán væri að ræða nema hvað heildarendurgreiðslur á hverju ári skulu aldrei vera meiri en kveðið er á um í 30. og 31. grein og vikur greiðsla af síðari skuld þá fyrir greiðslu af fyrri skuld þar til hún er að fullu greidd.“

Um þetta ákvæði segir í bréfi lánasjóðsins:

„Það á eingöngu við um þau tilvik, þegar greitt er af lánum sem tekin voru skv. lögum frá 1982. Ef námsmaður, sem er byrjaður að endurgreiða af láni, hefur nám að nýju, fær hann frest á endurgreiðslum meðan hann stundar síðara námið. Að því loknu reiknast honum ný skuld við sjóðinn, samanlögð eldri og yngri lán. Heildargreiðsla af þeirri skuld verður aldrei hærri en 3,75% af útsvarsstofni. Þetta á ekki við um [A], þar sem hún var einnig að greiða V-lán sem voru tekin á gildistíma eldri laga og gilda því aðrar reglur um endurgreiðslu hennar sbr. ofanritað.“

Samkvæmt ákvæði 3 til bráðabirgða í lögum nr. 72/1982, sbr. ákvæði 1 til bráðabirgða í reglugerð nr. 578/1982, skal hundraðshluti árlegrar endurgreiðslu samkvæmt 3. mgr 8. gr. fyrrgreindra laga og 31. gr. reglugerðarinnar vera 3,5%, ef námsmaður hefur fengið meira en helming af raunvirði námslána sinna fyrir 1. janúar 1984, þegar hlutfall af reiknaðri fjárhörf námsmanna nær 100%.

Um þann þátt kvörtunar yðar er snýr að þessu ákvæði, segir í bréfi lánasjóðsins:

„Þegar heildarendurgreiðsla [A] var ákveðin þá hefur verið miðað við 3,5% af útsvarsstofni hennar, skv. lögum frá 1982 sbr. framanritað. Þar sem sú endurgreiðsla hefur oftast reynst lægri en útreiknuð heildarendurgreiðsla skv. lögum frá 1976, þá hefur áðurnefnd útreikningsregla þeirra laga verið notuð. Ef [A] hefði ekki einnig tekið lán skv. lögum frá 1976 væri heildarendurgreiðsla hennar 3,5% af útsvarsstofni sbr. 3. tl. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 72/1982 og 1. tl. ákvæðis til bráðabirgða í reglugerð nr. 578/1982.“

Niðurstaða Lánasjóðs íslenskra námsmanna í umræddu bréfi hljóðar svo:

„Þegar V-lán [A] er fullgreitt, greiðir hún einungis skv. skilmálum S-láns eða 3,5% af útsvarsstofni, þar til námslán hennar er að fullu greitt sbr. ofanritað.

Endurgreiðslur [A] eru háar en það skýrist af því að tekjur hennar og maka

Það er því niðurstaða mín í þessu máli, að ákvæði laga nr. 72/1982 og reglugerðar nr. 578/1982 breyti ekki endurgreiðslureglum laga nr. 57/1976 og ákvæðum skuldabréfa, sem gefin eru út samkvæmt þeim. Tel ég því afgreiðslu stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna byggjast á lagaheimild og ekki ástæðu til frekari afskipta minna af málinu, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

sstarfsmanna. Annað mál væri hins vegar, með hvaða hætti rétt væri að auglýsa lausar stöður og að framfarir í upplýsingamiðlun veittu þar ýmsa möguleika. Benti umboðsmaður á hagræði þess að allar stöður ríkisstarfsmanna væru auglýstar á sama stað, en benti á, að vafalítið væri nú hægt að ná því markmiði með öðrum hætti en birtingu í Lögbirtingablaði. Þá ítrekaði umboðsmaður nauðsyn þess að þær undantekningar sem kynnu að verða gerðar frá meginreglunni um að auglýsa skuli lausar stöður væru orðaðar með skýrum og ótvíræðum hætti. Benti umboðsmaður sérstaklega á, að ef taka ætti upp heimild til að ráða starfsmenn án auglýsingar í tímabundin verkefni, þyrfti sú heimild að koma skýrt fram í lögum, svo og hversu lengi slík ráðning gæti lengst staðið.

### I.

Með bréfum, dags. 2. maí og 22. júní 1995, greindi ég ráðherrum í Stjórnarráði Íslands frá því, að ég hefði samkvæmt heimild í 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, ákveðið að taka að eigin frumkvæði til athugunar framkvæmd Stjórnarráðs Íslands á 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ástæða þessa var sú, að við athugun á kvörtunum og ábendingum, sem mér höfðu borist vegna mála hjá Stjórnarráði Íslands, hafði það vakið athygli mína, að svo virtist sem mismunandi væri, hvort og þá í hvaða tilvikum lausar stöður ríkisstarfsmanna væru auglýstar, áður en þær væru veittar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954.

### II.

Með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég eftir að öll ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands, að undanskildu utanríkisráðuneytinu, létu mér í té eftirfarandi upplýsingar og lýstu viðhorfum sínum til eftirtalinna atriða:

- „1. Hvort allar lausar stöður ríkisstarfsmanna í hlutaðeigandi ráðuneyti og stofnunum, er undir það heyrðu, væru auglýstar lausar til umsóknar skv. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, áður en þær væru veittar. Ef svo væri ekki, var þess óskað að grein yrði gerð fyrir því, hvaða stöður það væru, sem ákvæðið tæki ekki til, að dómi ráðuneytisins, og á hverju sú niðurstaða byggðist.
2. Hvort og þá í hvaða tilvikum lausar stöður ríkisstarfsmanna hefðu verið auglýstar til umsóknar hjá ráðningarstofum eða öðrum sambærilegum aðilum. Hefði slík þjónusta ráðningarstofu verið notuð á árinu 1994, var óskað upplýsinga um, hvort stöður hefðu jafnframt verið auglýstar í Lögbirtingablaðinu.“

Swör bárust frá öllum ráðuneytum og mörgum undirstofnunum þeirra.

### III.

#### *Gildandi réttur.*

Hér á eftir verður gerð stutt grein fyrir helstu meginreglum að gildandi rétti um auglýsingu á lausum stöðum ríkisstarfsmanna:

#### *1. Meginreglan um skyldu til auglýsingar á lausum stöðum ríkisstarfsmanna.*

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, skal auglýsa lausa stöðu í Lögbirtingablaði, venjulega með fjögurra vikna fyrirvara. Í athugasemdum í greinargerð við 5. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954, segir meðal annars svo:

1969, um Stjórnarráð Íslands, en þar er lögfest, að þegar starfsmaður ráðuneytis hlýtur skipun sem deildarstjóri eða skrifstofustjóri, þurfi ekki að gæta ákvæða 5. gr. laga nr. 38/1954 um auglýsingu stöðu. Þá er heimilt að flytja lektor í dósentstöðu og dósent í prófessorsembætti við Háskóla Íslands skv. nánari ákvæðum í reglugerð, sbr. 6. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.

Þá er víða í lögum að finna ákvæði um *tímabundna skipun* eða ráðningu yfirmanna stofnana og embætta. Oftast er um að ræða ákvæði, sem mæla fyrir um skipun til fjögurra, fimm eða sex ára. Í slíkum tilvikum er oft til staðar heimild í lögum til þess að endurskipa eða endurráða hlutaðeigandi starfsmann á ný til sama tíma og áður, *án þess að staðan verði auglýst á ný*. Sem dæmi um slík ákvæði má nefna 2. mgr. 6. gr. laga nr. 58/1978, um Þjóðleikhús, 4. mgr. 37. gr. laga nr. 29/1988, um Kennaraháskóla Íslands, 1. mgr. 4. gr. laga nr. 58/1988, um Listasafn Íslands, 2. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr. laga nr. 71/1994, um Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn, og 1. mgr. 2. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna.

Þá má nefna, að samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, getur menntamálaráðherra, samkvæmt tillögu háskóladeildar og með samþykki háskólaráðs, boðið vísindamanni að taka við kennaraembætti við háskólann, án þess að það sé auglýst laust til umsóknar.

Loks má nefna, að þegar prestakall losnar, auglýsir biskup kallið með hæfilegum umsóknarfresti, *nema* kjörmenn noti heimild 7. gr. laga nr. 44/1987, um veitingu prestakalla, til þess að kalla prest til embættis.

Þegar ekki er gerð undantekning í lögum frá ákvæðum 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, ber ávallt að fara að meginreglunni og auglýsa stöðu í samræmi við fyrrneft ákvæði. Í þessu sambandi tel ég einnig rétt að minna á, að skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 28/1991, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, skal starf, sem laust er, standa opið jafnt konum sem körlum. Vandséð er að ákvæði þetta nái fyllilega markmiði sínu, *nema* meginreglunni um skyldu til auglýsinga á lausum stöðum sé almennt fylgt eftir af festu.

### 3. *Hvar á að auglýsa lausar stöður ríkisstarfsmanna?*

Samkvæmt skýrum ákvæðum 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 ber ávallt að auglýsa lausa stöðu í *Lögbirtingablaði*. Ekkert er því til fyrirstöðu, að staða sé jafnframt auglýst með öðrum hætti. Auglýsing í öðrum fjölmiðlum leysir stjórnvald hins vegar ekki undan þeirri skyldu að auglýsa hana í *Lögbirtingablaði*. Ef ákvæði 1. mgr. 5. gr. er fylgt, á að vera hægt að fá yfirsýn yfir öll laus störf hjá ríki með lestri *Lögbirtingablaðs*. Þá hefur þetta fyrirkomulag í för með sér, að auðvelt á að vera að ganga úr skugga um, hvort stjórnvald hafi sinnt skyldu sinni um að auglýsa starf.

### 4. *Hver er bær að lögum til að taka ákvörðun um auglýsingu lausrar stöðu?*

Meginreglan er sú, að sá, sem tekur ákvörðun um veitingu stöðu, þ.e. veitingarvaldshafi, ber ábyrgð á því, að málsmeðferð og undirbúningur að veitingu stöðunnar sé forsvaranlegur og í samræmi við lög. Í hlut veitingarvaldshafa fellur því almennt að taka ákvörðun um auglýsingu stöðu, nema önnur skipan leiði af lögum. Framselji veitingarvaldshafi vald sitt til að veita stöðu, sbr. 2. málsl. 2. gr. laga nr. 38/1954, fylgir því valdframsali almennt einnig, að ábyrgð á því, að staða sé auglýst í samræmi við lög, fellur í hlut þess, er stöðu veitir. Á þessu sjónarmiði er einnig byggt í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 36/1977, um stjórn og starfrækslu póst- og símamála, en þar kemur fram, að ráðherra geti falið póst- og símamálastjóra að auglýsa lausar stöður og ganga frá skipunarbréfi í stöður hjá póst- og símamálastofnun.

### 5. *Málsmeðferð við undirbúning auglýsingar.*

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gilda lög, þegar stjórnvöld taka

starfsmaður hefji störf og á grundvelli *hvaða kjarasamninga* starfsmaður taki laun. Ef ætlunin er, að umsóknum sé skilað á sérstökum *eyðublöðum*, ber að geta þess, svo og hvar hægt sé að nálgast slík eyðublöð.

Með auglýsingu um lausa stöðu skv. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 hefst formleg meðferð stjórnáráðs, þar sem ætlunin er að skipa, setja eða ráða ríkisstarfsmann. Til þess að auðvelda og flýta fyrir meðferð slíkra mála, er æskilegt að í auglýsingu komi fram, hvaða upplýsingar og hvaða gögn óskað sé eftir að umsækjendur láti í té. Ef um starf gilda önnur almenn hæfisskilyrði en fram koma í 3. gr. laga nr. 38/1954, er einnig rétt að vekja athygli á þeim.

Í samræmi við óskráðar grundvallarreglur stjórnáráðs á efni auglýsingar að vera ákveðið, gagnort og skýrt, og sett fram af hlutlægni, sbr. einnig 11. gr. laga nr. 28/1991, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Þá er óheimilt skv. 2. mgr. 7. gr. síðastnefndra laga að auglýsa eða birta auglýsingu um laust starf, þar sem gefið er í skyn að fremur sé óskað starfsmanns af öðru kyninu en hinu, nema tilgangur veitingavaldshafa sé að stuðla að „jafnari kynjaskiptingu“ innan starfsgreinarinnar, en þá skal það koma fram í auglýsingunni, sbr. 3. mgr. 7. gr. sömu laga.

Þar sem opinberum starfsmönnum er óheimilt í skjóli starfa sinna að afla sér trúnaðarupplýsinga, sem ekki hafa þýðingu fyrir verkefni, sem þeim eru falin í starfi, mega þeir t.d. almennt ekki óska eftir upplýsingum frá umsækjendum, sem óheimilt er að líta til við stöðuveitingu, t.d. um þjóðernisuppruna eða þjóðfélagsstöðu umsækjenda, eða viðhorf þeirra til trúmála eða stjórnmála, sbr. 1. mgr. 64. gr. og 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. og 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, og 2. mgr. 11. gr. stjórnáráðslaga nr. 37/1993.

Fyrir kemur, að í lögum er stundum mælt sérstaklega fyrir um, hvert efni auglýsingar skuli vera um tiltekin störf. Þannig skal það t.d. koma fram í auglýsingu um lausa stöðu lögreglumanns, ef ákveðið hefur verið að lögreglumaður skuli jafnframt gegna tollgæslustörfum, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 56/1972. Í 4. mgr. 11. gr. laga nr. 48/1986, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, kemur fram, að auglýsa skuli öll laus kennslu- og stjórnunarstörf og í auglýsingu skuli m.a. tilgreina sérsvið, þ.e. aðalkennslugreinar og aldur nemenda.

#### 8. *Aðstoð ráðningarskrifstofa og annarra sérfræðinga.*

Almennt er stjórnvöldum heimilt að leita sér aðstoðar sérfróðra aðila um ráðningarmál, enda sé fyrir hendi fjárveiting, sem heimilt er að verja í þessu skyni. Það aflétir hins vegar ekki þeirri skyldu af stjórnvöldum að auglýsa eða láta auglýsa opinbera stöðu í samræmi við þær réttarreglur og sjónarmið, sem hér að framan hefur verið gerð grein fyrir.

Ennfremur verður að telja, að stjórnvöldum sé sjálfum, eða fyrir milligöngu ráðningarstofa, heimilt að hvetja hæfa einstaklinga til að sækja um starf, sem auglýst hefur verið, enda bindi stjórnvöld af því tilefni ekki hendur sínar með vilýrði um veitingu hlutaðeigandi stöðu.

#### 9. *Nánar um réttaráhrif auglýsingar um opinbera stöðu.*

Þegar laus staða hefur verið auglýst skv. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, hvílir sú skylda á stjórnvöldum að taka ákvörðun, svo fljótt sem unnt er, um veitingu stöðunnar, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnáráðslaga. Í þessu sambandi er þó rétt að hafa í huga, að enda þótt staða ríkisstarfsmanns hafi verið auglýst laus til umsóknar, hefur verið talið, að handhafa veitingarvalds sé ekki skylt að skipa neinn af umsækjendum í hina auglýstu stöðu, jafnvel þótt 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.

að lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, séu enn góð og gild fyrir því að halda uppi þeirri meginreglu, að *auglýsa beri lausar stöður ríkisstarfsmanna*. Í nágrannalöndum okkar, svo sem Danmörku og Noregi, er einnig byggt á sömu meginreglu. Það er hins vegar annað mál, *með hvaða hætti* rétt er að auglýsa lausar stöður. Þær framfarir, sem orðið hafa í upplýsingamiðlun, veita þar ýmsa möguleika. Eins og nánar greinir í III. kafla 3, fylgir það hagræði, ef allar stöður ríkisstarfsmanna eru auglýstar á sama stað, að mjög auðvelt er að fá yfirsýn yfir öll laus störf á hverjum tíma hjá ríkinu. Vafalítið er nú hægt að ná þessu markmiði, svo og betri útbreiðslu auglýsinga með öðrum hætti en með auglýsingu í Lögbirtingablaði. Í tilefni af endurskoðun á lögum nr. 38/1954, tel ég því rétt, að af hálfu fjármálaráðuneytisins verði tekið til athugunar, hvort rétt sé að halda uppi þeirri kvöð að auglýsa lausar stöður í Lögbirtingablaði.

Þá tel ég nauðsynlegt að þær undantekningar, sem kunna að verða gerðar frá meginreglunni um skyldu til auglýsingar á lausum stöðum, verði orðaðar með skýrum og ótvíráðum hætti, svo ekki valdi vafa, hvenær skylt sé að auglýsa lausar stöður ríkisstarfsmanna.

Af þeim upplýsingum, sem fyrir mig hafa verið lagðar, má draga þá ályktun, að í framkvæmd leiki oft vafi á því, hvort auglýsa þurfi störf, þegar ætlunin er að ráða starfsmann tímabundið til að annast tiltekin verkefni, án þess að um afleysingarstarf sé að ræða. Eins og vikið er að í IV. kafla, eru þetta einnig þau tilvik, þar sem starfsmenn í lengjast oft í starfi, án þess að staða þeirra hafi nokkurn tíma verið auglýst laus til umsóknar. Ef heimild á að vera fyrir hendi að ráða starfsmann án auglýsingar í tímabundin verkefni, þarf sú heimild að koma skýrt fram í lögum svo og hversu lengi slík ráðning geti lengst staðið.

Samkvæmt þeim gögnum og upplýsingum, sem mér bárust frá stjórnvöldum, virðist ljóst, að þegar starfsmaður er fluttur til í starfi, í tilefni af skipulagsbreytingum hjá hinu opinbera, sé sú staða, sem hann er fluttur í, almennt ekki auglýst. Að gildandi lögum er ekki að finna undanþágu frá skyldu til auglýsingar á lausri stöðu í slíkum tilvikum.

Ég tel sérstaka ástæðu til að vekja athygli á því, að í skýringum starfsmannastjóra og yfirmanna nokkurra undirstofnana ráðuneyta kom fram, að þeim hafði ekki verið ljóst, að skylt væri að auglýsa lausar stöður í Lögbirtingablaði.

## VI.

Niðurstöður álitis míns, dags. 2. febrúar 1996, dró ég saman með eftirfarandi hætti:

### „Niðurstæða.

Eins og greinir í II. kafla hér að framan, ritaði ég öllum ráðherrum í Stjórnarráði Íslands bréf, að undanskildum utanríkisráðherra, og óskaði eftir því, að ráðuneyti þeirra veittu mér tilteknar upplýsingar um framkvæmd og beitingu þeirra á 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt þeim gögnum og upplýsingum, sem mér bárust, virðist ljóst, að framkvæmd stjórnvalda sé ekki að öllu leyti í samræmi við gildandi réttarreglur um auglýsingu á opinberum störfum. Það eru því tilmæli mín til ráðherra í Stjórnarráði Íslands, að starfshættir á þessu sviði verði endurskoðaðir og séð verði til þess, að farið verði að réttarreglum um auglýsingu á lausum stöðum ríkisstarfsmanna.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 23. nóvember 1995, kemur fram, að skipuð hafi verið nefnd til þess að endurskoða lög nr. 38/1954. Af þessu tilefni er í álitinu vakin athygli á nokkrum atriðum, sem snerta auglýsingu á lausum stöðum ríkisstarfsmanna og ég tel rétt, að tekin verði til athugunar við endurskoðun laganna. Ég tel aftur á móti ástæðu til að áréttta, að gildandi réttarreglum um auglýsingu á lausum stöðum, sem lýst er í III. kafla álitisins, ber að fylgja, þar til þeim hefur verið breytt að lögum.“



„ . . . Þann 30. mars 1995 sendi þáverandi heilbrigðisráðherra starfsmönnum Ríkisspítalanna bréf, sem í var greint meðal annars, að stofnuð yrði staða yfirlæknis áfallahjálpar við geðdeild Landspítala. Ekkert heyrðist frekar á Ríkisspítulum um þessa stöðu, fyrr en X, læknir, flutti aðsetur sitt af barna- og unglíngageðdeild Landspítalans við Dalbraut yfir á geðdeild Landspítalans við Eiríksgötu og byrjaði þar að kalla sig yfirlækni áfallahjálpar . . . “

Í Lögbirtingablaðinu 14. júní 1995 birtist svohljóðandi tilkynning frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu:

„Ráðuneytið hefur í dag veitt [X] lækni, [. . .], lausn frá starfi yfirlæknis barna- og unglíngageðdeildar Landspítala frá og með 31. maí 1995.

Ráðuneytið hefur í dag skipað [X] lækni, [. . .], til að gegna störfum yfirlæknis geðdeildar Landspítalans frá og með 1. júní 1995.“

Geðlæknafélag Íslands ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf 20. október 1995. Taldi félagið, að staða sú, sem X var skipaður í, hefði verið ný staða við geðdeild Landspítalans og að sú málsmeðferð ráðuneytisins að skipa í hana, án undangenginnar auglýsingar, væri ótvírætt brot á 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem þá giltu. Fór félagið fram á það að stöðuveitingin yrði dregin til baka og staðan auglýst. Í svarbréfi ráðuneytisins frá 27. október 1995 segir:

„Snemma árs 1995 óskuðu Ríkisspítalar eftir breytingu á yfirlæknisstöðu [X], þannig að hann yrði yfirlæknir á geðdeild Landspítala en skipun hans yrði ekki bundin við barna- og unglíngageðdeild.

Hér var því í raun aðeins um að ræða breytingu á starfssviði [X] sem yfirlæknis á geðdeild Landspítala. Þessi breyting var gerð þannig að [X] var veitt lausn frá stöðu yfirlæknis barna- og unglíngageðdeildar Landspítala og skipaður í stöðu yfirlæknis geðdeildar Landspítala. Þetta hefði hins vegar einnig verið hægt að gera með breytingu á eldra skipunarbréfi.“

### III.

Hinn 12. desember 1995 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 heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar Geðlæknafélagsins og léti mér í té gögn málsins. Ég óskaði sérstaklega eftirfarandi upplýsinga og skýringa:

- „1. Upplýsinga um, hvort stofnuð hafi verið ný staða yfirlæknis við Geðdeild Landspítalans og, ef svo er, um hvaða störf sé þar að ræða.
2. Upplýsinga um skipun [X] í nefnda yfirlæknisstöðu og um þau störf, sem stöðunni fylgja.
3. Upplýsinga um skipun [X] í þá stöðu, sem hann áður gegndi, og um störf, er þeirri stöðu fylgdu.
4. Skýringa á ástæðum þess, að ekki hafi verið skylt, sbr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að auglýsa nefnda yfirlæknisstöðu.“

Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 30. apríl 1996. Í bréfi ráðuneytisins segir meðal annars:

„Í erindinu er spurt fjögurra afmarkaðra spurninga og fara svör við þeim hér á eftir.

„ . . . Forsenda fyrir því að vel takist til, er að hafa vel menntaðan geðlækni með mikla psykoterapeutiska reynslu til að skipuleggja og leiða starfið. Hann sér um að þjálfar starfslið, undirbúa aðstoðina og stjórna henni. Slík þjálfun kemur sér og mjög vel í daglegu starfi á geðdeild.

[. . .]

Við geðdeildina starfar nú lækni, sem ég tel að geti tekið þetta mikilvæga starf að sér, ef hann verður leystur frá núverandi starfi. [X] yfirlæknir við barna- og unglíngageðdeild Landspítalans hefur sérmenntun bæði í barna- og unglíngageðlækningum og almennum geðlækningum, og hefur aflað sér menntunar í sálgreiningu og psykoterapeutiskri handleiðslu. Hann hefur tjáð sig fúsan til að skipta um starf og taka framangreind hlutverk að sér, enda fáist hæfur lækni til að taka við núverandi starfi hans.

[. . .]

Með hliðsjón af framansögðu óska ég eftir að [X] verði settur yfirlæknir áfallahjálpar, handleiðslu og þjálfunar í samtalsmeðferð við geðdeild Landspítalans frá 1. sept. n.k.“

Þá segir svo í bréfi, er heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ritaði X 26. maí 1995:

„Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hefur samkvæmt bréfi stjórnarnefndar Ríkisspítalanna dags. 7. maí 1995 og þinni eigin ósk, skipað þig yfirlækni við Geðdeildir Ríkisspítala frá 1. júní 1995. Jafnframt er þér veitt lausn frá starfi yfirlæknis barna- og unglíngageðdeildar Landspítalans frá sama tíma. Stjórnarnefnd Ríkisspítala ákveður um verksvið þitt í samráði við stjórnendur Geðdeilda Ríkisspítala.

Um leið og ráðuneytið þakkar þér störf þín á barna og unglíngageðdeild er þér óskað velfarnaðar á nýjum starfsvettvangi.“

Loks segir í minnisblaði til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra frá forstjóra Ríkisspítala, dags. 26. október 1995:

„Með bréfi dags. 06.02.95 [. . .] óskuðu Ríkisspítalar eftir fjárveitingu vegna starfrækslu áfallahjálpar og breytingar á yfirlæknisstöðu [X]. Í bréfi RSP dags. 07.03.95 [. . .] var óskað eftir því að [X] yrði veitt lausn frá stöðu yfirlæknis Barna- og unglíngageðdeildar Landspítala og að hann yrði jafnframt skipaður yfirlæknir á geðdeild Landspítala frá sama tíma. Hinn 26. maí 1995 var [X] síðan skipaður yfirlæknir við geðdeildir Ríkisspítala frá 1. júní 1995 og jafnframt veitt lausn frá starfi yfirlæknis barna- og unglíngageðdeildar Landspítalans frá sama tíma.

Tekið skal fram að formanni Læknafélags Íslands var kunnugt um breytingu á starfssviði [X] og sá ekki ástæðu til að gera athugasemd við þann tilflutning.“

Hinn 21. maí 1996 veitti ég Geðlæknafélagi Íslands færi á að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Athugasemdir þess bárust mér í bréfi, dags. 30. maí 1996.

#### IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 15. október 1996, segir:

„Kvörtun Geðlæknafélags Íslands lýtur að því, hvort skylt hafi verið samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem giltu, er atvik máls þessa gerðust, að auglýsa lausa til umsóknar stöðu yfirlæknis við áfallahjálpar á geðdeild Landspítalans, er X var fenginn til að gegna með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 26. maí 1995.

70/1996, er í 7. gr. kveðið á um skyldu til að auglýsa lausar stöður. Í 2. másl. 1. mgr. 7. gr. er ákvæði þess efnis, að heimilt sé að flytja menn til í embætti samkvæmt 36. gr. laganna, án þess að embættið sé auglýst laust til umsóknar.

Eins og að ofan greinir, er markmið með auglýsingu á opinberum stöðum tvenns konar. Í fyrsta lagi að veita þeim, sem áhuga hafa, tækifæri til að sækja um opinberar stöður og í öðru lagi að ríkið geti valið hæfan og færann mann úr hópi umsækjenda. Það felst hins vegar í ákvörðun um flutning starfsmanns úr einni stöðu í aðra, að ljóst er, hver hljóta skuli stöðu. Í slíkum tilvikum er því tilgangslaust að auglýsa stöðuna, enda er ekki verið að leita að umsækjanda um hana. Einnig verður að telja, að auglýsing stöðu væri ósanngjörn gagnvart umsækjendum, sem vegna ákvörðunar um tilflutning koma ekki til álita við ráðningu í hana.

Að framansögðu athuguðu verður því að telja, að eðli máls samkvæmt hafi borið að játa undantekningu frá ákvæðum 5. gr. laga nr. 38/1954, um skyldu til að auglýsa lausa stöðu, þegar um flutning úr einni stöðu í aðra var að ræða skv. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 5. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954. Af þessum sökum tel ég ekki tilefni til athugasemda við það, að yfirlæknisstaða við áfallahjálpar við geðdeild Landspítalans hafi ekki verið auglýst í tilefni af ráðningu X í hana.

## V.

Niðurstaða mín er sú, að um *flutning úr einni stöðu í aðra* hafi verið að ræða, er X var skipaður yfirlæknir áfallahjálpar við geðdeild Landspítalans. Af þeim sökum tel ég ekki tilefni til athugasemda við það, þótt staðan hafi ekki verið auglýst laus til umsóknar.“

### 15.3. Flutningur opinbers starfsmanns úr einu starfi í annað.

#### Eftirlaunaréttur. Stjórnarskrá.

(Mál nr. 1448/1995)

A kvartaði yfir meðferð og ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er hann var fluttur úr starfi yfirlögregluþjóns við embætti sýslumannsins í X, í stöðu varðstjóra við embætti sýslumannsins í Y. Var ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins byggð á 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og síðar einnig á 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar. Vísað var til samstarfsörðugleika innan lögreglunnar í X sem ástæðu flutningsins.

Umboðsmaður tók fram, að ákvæði 33. gr. laga nr. 38/1954 mælti fyrir um skyldu ríkisstarfsmanns til að hlíta breytingum á störfum sínum, en ekki um flutning starfsmanns úr einni stöðu í aðra. Um slíkt úrræði ætti 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar við með lögjöfnun (SUA 1994, bls. 11). Við undirbúning og meðferð slíkrar ákvörðunar bæri að gæta ákvæða stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið fór með yfirstjórn lögreglumála samkvæmt lögum nr. 56/1972, um lögreglumenn, og bar að hafa eftirlit með lögboðinni löggæslu. Af hálfu ráðuneytisins kom fram, að ákvörðun þess hefði verið byggð á þeim sjónarmiðum, að nauðsynlegt hefði verið að koma á starfsfriði innan lögreglunnar í X og tryggja lögboðna löggæslu. Taldi umboðsmaður að sjónarmið þau sem lágu til grundvallar ákvörðuninni hefðu verið lög-mæt og taldi ekki tilefni til frekari athugasemda við þann þátt í kvörtun A.

Síðari þáttur kvörtunar A laut að fyrirmælum 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, er fela í sér að við flutning embættismanns úr einni stöðu í aðra skuli starfsmanni veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða ellistyrk. Afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var, að réttur A skyldi fara eftir ákvæðum laga nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, og að

ins frá 1. desember 1987 og falið að gegna störfum við embætti bæjarfógetans í X-kaupstað. Kveðst A hafa átt flekklausan feril sem lögreglumaður og hafi aldrei hlotið áminningu eða fengið aðfinnslur vegna starfa sinna.

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 9. nóvember 1994 var A tilkynnt, að ráðuneytið hygðist, með tilvísun til 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, flytja hann til í starfi.

Í bréfi, er lögmaður A ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 16. nóvember 1994, var andmælt fyrirhugaðri ákvörðun ráðuneytisins um flutning A í starfi og þegar tekinni ákvörðun um lausn um stundarsakir. Bent var á, að A nyti réttinda sem skipaður ríkisstarfsmaður. Hefði hann aldrei hlotið áminningu og samkvæmt 7. gr. laga nr. 38/1954 yrði lausn um stundarsakir aðeins veitt að undangenginni áminningu, nema við aðstæður, sem ekki ættu við í tilviki hans. Var þess krafist, að fallið yrði frá hinni ólögmetu ákvörðun um að veita honum lausn frá störfum um stundarsakir. Þá var vakin athygli á því, að ekki væri að finna heimild í 33. gr. laga nr. 38/1954 til þess að flytja A til í starfi með þeim hætti, sem fyrirhugað væri. Ætli lagaheimildin ekki við, þar sem engar breytingar hefðu verið gerðar á starfi yfirlögslupjóns í X-kaupstað og slíkar breytingar stæðu ekki til. Í greinargerð til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 20. nóvember 1994, rakti A síðan málavexti frá sínu sjónarhorni og mótmælti einnig fyrirhuguðum flutningi í starfi.

Í bréfi, er dóms- og kirkjumálaráðuneytið ritaði A 16. desember 1994, vísaði ráðuneytið til bréfs síns frá 9. nóvember 1994. Síðan segir í bréfi ráðuneytisins:

„Í framangreindu bréfi ráðuneytisins láðist að tilgreina sérstaklega að ráðuneytið telur að auk 33. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 38/1954, styðjist það að flytja yður til í starfi við heimild í 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með lögjöfnun.

Með vísun til framanritaðs er yður hér með veittur frestur til 28. þ.m., til að koma að viðbótarandmælum við því að verða fluttur til í starfi.“

Með bréfi, dags. 27. desember 1994, gerði lögmaður A grein fyrir frekari andmælum A við fyrirhugaða ákvörðun ráðuneytisins. Í bréfi lögmannsins segir meðal annars:

„Í síðara bréfi ráðuneytisins er sagt að „láðst“ hafi að geta þess í fyrra bréfinu, að fyrirhuguð ákvörðun styðjist við 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar með lögjöfnun, auk 33. gr. starfsmannalaganna.

Beri að skilja bréf ráðuneytisins þannig, að tilvitnun í framangreinda lögjöfnun frá stjórnarskránni geri fyrirhugaða stjórnvaldsaðgerð lögmæta, þá er því andmælt. Á það er fallist, að 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar geti átt við um hagi [A], beint eða fyrir lögjöfnun. Rétturinn til þess að flytja embættismenn úr einu embætti í annað á grundvelli greinarinnar er bundinn við það að viðkomandi embættismanni sé veittur kostur á að kjósa um embættisskiptin eða lausn frá embætti gegn lögmæltum eftirlaunum. Vísast um þetta nánar til bls. 341 í ritinu Stjórnskipun Íslands eftir Ólaf Jóhannesson (2. útg. Rvk. 1978).

Þegar af þeirri ástæðu að [A] hefur ekki verið gefinn kostur á lausn frá embætti sínu gegn eftirlaunum verður lögmæti fyrirhugaðs tilflutnings ekki sótt í tilvitnaða grein stjórnarskrárinnar. Eru fyrri andmæli því ítrekuð og umbj. mínum áskilinn allur réttur ætli ráðuneytið að fylgja fram hinni ólögmetu ákvörðun.“

Í bréfi, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið ritaði A 9. janúar 1995, eru fyrri bréfskipti rakín. Að því búnu segir í bréfi ráðuneytisins:

mannna ríkisins þegar hann uppfyllir aldursskilyrði og fái þá venjuleg eftirlaun skv. almennum reglum sjóðsins. Þetta þýðir að veldi [A] lausn frá embætti ætti hann rétt til eftirlauna 65 ára gamall, þ.e. eftir 14 ár, og eftirlaunagreiðslur yrðu miðaðar við réttindaávinning hans í starfi til þessa dags. Þetta eru sömu réttindi og starfsmaður ríkisins ætti sem leystur væri frá störfum fyrirvaralaust vegna misferlis. Starfsmaður sem leystur væri frá störfum um stundarsakir, skv. 7. gr. l. nr. 38/1954 nyti betri kjara því hann héldi áfram réttindaávinningi sínum meðan það ástand stæði.

Það er e.t.v. tilefni til þess að minna á að [A] er skipaður yfirlögregluþjónn í [X-kaupstað]. Hann hefur 28 ára flekklausan starfstíma í lögreglunni. Hann hefur aldrei fengið áminningu í starfi eða athugasemdir við störf sín. Honum eru því óskiljanlegar þær hvatir sem að baki ákvörðunar ráðuneytisins búa.“

Í bréfi lögmanns A er síðan rakið efni bréfaskipta við ráðuneytið. Í bréfi lögmannsins segir síðan:

„ . . . Svar ráðuneytisins hefur borist, eins og áður segir, dags. 25. jan. s.l. með þeim skilaboðum að umbjóðandi minn eigi val milli flutnings í starfi og lausnar með eftirlaunum sem engin eru.

Þessari framkomu ráðuneytisins er hér með harðlega andmælt og er skorað á ráðuneytið að endurskoða ákvörðunina. Að mati umbj. míns felur ákvörðun ráðuneytisins í sér réttarbrott gagnvart honum. Augljóst má vera að það getur ekki talist rétt eða eðlileg túlkun stjórnarskrárákvæðisins að umbj. minn eigi við lausn að vera án eftirlauna og vera eins eða lakar settur og honum væri veitt lausn úr stöðu gegn vilja sínum vegna misferlis. Að mati undirritaðs ber ráðuneytinu að bjóða [A] lausn nú þegar á eftirlaunum sem valkost á móti flutningnum. Þau eftirlaun gætu lægst orðið 56% lokalauna miðað við 2% réttindaávinning á ári í 28 ár, sbr. 3. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963 um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

Umbj. minn mun hlýða fyrirmælum ráðuneytisins um að mæta til starfa hjá embætti sýslumanns í [Y-kaupstað] mánudaginn 6. febrúar n.k. . . .“

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. mars 1995, kemur fram, að það telji ekki forsendu til að breyta þeirri afstöðu sinni, er fram komi í bréfi þess frá 25. janúar 1995.

Með bréfi 17. febrúar 1995 fór lögmaður A þess á leit að honum yrði afhent skýrsla, sem unnin hefði verið af skólustjóra lögregluskólans, um málefni lögreglunnar í X-kaupstað. Þann 8. mars 1995 var A afhent framangreind skýrsla.

### 3.

Í rökstuðningi kvörtunar A segir síðan:

„Varðandi fyrsta tölulið skal á það bent að lögbundið er í 7. gr. l. nr. 38/1954 með hverjum hætti og við hvaða skilyrði er heimilt að veita ríkisstarfsmanni lausn úr stöðu um stundarsakir. Ekkert þeirra atriða sem greind eru í 7. gr. geta átt við um hagi [A], þannig að augljóst má vera að lausn um stundarsakir var ólögæt.

Varðandi annan tölulið er því haldið fram að enga heimild sé að finna í 33. gr. starfsmannalaga til þess að flytja skipaðan ríkisstarfsmann úr stöðu sinni í aðra stöðu. Engin breyting hafi verið gerð á starfi [A], þ.e. starfi yfirlögregluþjóns í [X-kaupstað] og því geti greinin ekki átt við. Þá er bent á að staða varðstjóra í lögreglunni í [Y-kaupstað] er algjörlega ósambærileg að virðingu stöðu yfirlögregluþjóns í [X-kaupstað]. Réttur yfirboðara ríkisstarfsmanns, til þess að vísa honum til annarra starfa, en

hann upphaflega var ráðinn til að gegna, sætir eðli máls samkvæmt að starfsmanni sé vísað til starfs, sem honum er eftir öllum atvikum SUA 97/1991).

Varðandi þriðja tölulið er því haldið fram að skýra beri 4. m skrár með þeim hætti að kjósi ríkisstarfsmaðurinn lausn í stað flutnings eiga kost á eftirlaunum þegar í stað. Skýring ráðuneytisins feli í sér launarétt, starfsmanninum til handa, og hann nyti væri honum veitt gegn vilja sínum vegna misferlis í starfi.

Varðandi fjórða tölulið blasir við að sú ákvörðun ráðuneytisins anir í máli [A], á grundvelli skýrslu [skólastjóra lögregluskólans], var ekki kynnt og honum því ekki gefinn kostur á að tjá sig um, fe gegn 13. og 15. gr. stjórnsýslulaga.

Varðandi fimmta tölulið skal bent á að framlenging ráðuneytisins sem umbj. minn hafði til þess að taka ákvörðun um val á milli flutnings sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins [dags. 25. janúar 1995], hefur málamynda, [. . .]. Þetta styður þá skoðun umbj. míns, að endanlega hans hafi legið fyrir í ráðuneytinu áður en [bréf dóms- og kirkjumálaráðgjafar dags. 9. nóvember 1994] var skrifað. Ákvörðunin hafi verið tekin á grundvelli [skólastjóra lögregluskólans] og öll samskipti ráðuneytisins við umráðamann tíma hafi verið til málamynda.“

### III.

Með bréfi, dags. 9. maí 1995, fór ég þess á leit, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 101/1994 um boðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið léti mér í té skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Skýringar dóms- og kirkjumálaráðgjafar mér síðan með bréfi þess, dags. 24. október 1995. Í bréfi ráðuneytisins er stuttu máli aðdragandi þess, að A var leystur frá starfsskyldum yfirforning kaupstað og fluttur í starf varðstjóra við embætti sýslumannsins í Y-kaupstað. Fram, að samstarfsörðugleikar hafi verið innan lögreglunnar í X-kaupstað mátt allt aftur til ársins 1988, er B var skipaður aðstoðaryfirlögregluþjónn 1991/1992 hefðu samstarfsörðugleikar innan lögregluliðsins aukist, er kirkjumálaráðgjafar annars fram í því, að A og aðstoðaryfirlögregluþjónn embættisins hafi tekur ráðuneytið fram, að ekki verði fullyrt, að B hafi átt meiri sök á sig innan lögreglunnar í X-kaupstað. Því næst er í bréfi ráðuneytisins gerð samskiptum í málinu og meginefni þeirra rakin. Loks segir í bréfi ráðuneytisins

„Hvað varðar kvörtun [A] yfir því að hafa verið leystur frá starfsskyldum regluþjóns er honum var tilkynnt um fyrirhugaðan flutning í starf varðstjóra embætti sýslumannsins í [Y-kaupstað], tekur ráðuneytið fram að það er samkvæmt rétt að leysa [A] frá starfsskyldum yfirlögregluþjóns innanforning leið og honum var afhent umrætt bréf. Byggðist sú ákvörðun ráðuneytisins eftir að [A] hafði verið tilkynnt um fyrirhugaðan flutning úr starfi innanforning [X-kaupstað] væri ekki hægt að tryggja að [A] myndi sinna starfsskyldum yfirlögregluþjónn þannig að ekki væri hætt á að hann gæti skaðað umráðamann muni. Þessi ákvörðun ráðuneytisins fól í raun í sér að ekki var óskilgreint laglaga viðkomandi um sinn. Ráðuneytið lítur ekki á að um brottvikar ákvörðun verið að ræða, enda hélt [A] fullum launum þrátt fyrir það að hann hefði starfsskyldum sínum sem yfirlögregluþjónn, en þegar um lausn um stund og um hald á starfsmenn hálfum launum samkvæmt lögum um réttindi umráðamanna ríkisins nr. 38/1954.

Þá ítrekar ráðuneytið það sem áður hefur komið fram að sú ákvörðun að flytja [A] og [B] til í starfi byggðist á því mati ráðuneytisins að ekki væru líkur á að starfsfriður kæmist á innan lögreglunnar í [X-kaupstað] við óbreytta skipan lögregluliðsins. Með flutningi umræddra manna í störf annars staðar væru hagsmunir löggæslunnar í [X-kaupstað] best tryggðir. Þá myndu lögreglumenn í [X-kaupstað] hætta að skipa sér í fylkingar með eða móti öðrum þessara lögreglumanna og ófriðaröldurnar myndi lægja, þannig að starfsfriður myndaðist og starfslið gæti farið að beina kröftum sínum af heilum hug að starfi sínu, sem er löggæsla í [X-kaupstað]. Studdist flutningur [A] og [B] í önnur störf m.a. við heimild í 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, en þar er að finna ákvæði er heimilar forseta Íslands að flytja embættismenn úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis af embættistekjum sínum. Í álitargerð [. . .], hæstaréttarlögmanns, dags. 28. febrúar 1994, um túlkun á 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, sem hann vann fyrir ráðuneytið, vísar hann til Stjórnskipunar Íslands eftir Ólaf Jóhannesson, þar sem hann kemst að þeirri niðurstöðu að ákvæðinu verði sennilega beitt með lögjöfnun um aðra opinbera starfsmenn en embættismenn og geti þá veitingarvaldshafi flutt þá á milli starfa að gættum skilyrðum ákvæðisins. Í álitinu kemur fram að eðli málsins samkvæmt geti almenn lög ekki þrengt heimild forseta samkvæmt tilvitnuðu ákvæði að öðru leyti en því að undanþiggja má tiltekna embættismenn ákvæðinu, en það hefur ekki verið gert ef frá eru skildir umboðsstarfalausir dómáramur. Er það álit [hæstaréttarlögmannsins] að þessi réttur sé ekki háður neinum takmörkunum að því er aðra embættismenn varðar. Ráðuneytið telur að ekki geti gilt þrengri heimildir um flutning annarra embættismanna og starfsmanna en um þá sem skipaðir eru af forseta Íslands. Megintilgangurinn með setningu umrædds ákvæðis hljóti að hafa verið að veita embættismönnum, skipuðum af forseta Íslands, ríkari vernd en öðrum, en ekki minni vernd. Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1994, bls. 11, vísar hann til þeirrar túlkunar fræðimanna á 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, að henni verði einnig beitt um flutning annarra ríkisstarfsmanna, sbr. 5. tl. 4. gr. laga nr. 38/1954.

Hvað varðar kvörtun [A] yfir því að honum hafi verið neitað um eftirlaun, veldi hann lausn úr embætti í stað flutnings, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, vísar ráðuneytið til þess sem þegar hefur komið fram að [A] var boðið að velja á milli flutnings í annað starf eða lausnar frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk. Telur ráðuneytið að við lausn frá embætti samkvæmt 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar taki viðkomandi eftirlaun samkvæmt lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins nr. 29/1963 með síðari breytingum, þ.e. hlutaðeigandi embættismaður heldur áunnum lífeyrisréttindum sínum. Kemst [. . .], hæstaréttarlögmaður, að sömu niðurstöðu í fyrrgreindu álitu sínu, dags. 28. febrúar 1994.

Ráðuneytið telur að andmælaréttur [A] við framangreindar ákvarðanir þess hafi verið virtur að fullu, sbr. það sem að framan er rakið. Ráðuneytið taldi ekki ástæðu til að kynna [A] sérstaklega skýrslu [. . .], skólastjóra Lögregluskóla ríkisins, þar sem ákvörðun ráðuneytisins, þess efnis að flytja hann til í starfi byggðist ekki á þeirri skýrslu.

Varðandi kvörtun [A] yfir því, að hafa verið fluttur til í starfi þann 23. janúar 1995, a.m.k. að forminu til, þótt þá hafi ekki verið í gildi frestur til hans um að velja milli flutnings í starfi eða lausnar frá embætti, vill ráðuneytið geta þess að með bréfi ráðuneytisins 9. janúar 1995, var tekin ákvörðun um að flytja [A] úr starfi yfirlög-regluþjóns í [X-kaupstað] í starf varðstjóra við embætti sýslumannsins í [Y-kaupstað]. Var [A] hins vegar veittur frestur til 20. janúar 1995 til að velja milli flutnings í starfi eða lausnar frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk. Með bréfi ráðuneytisins til starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, dags. 9. janúar

1995, tilkynnti ráðuneytið starfsmannskrifstofunni að ákveðið hafi verið [A] til í starfi frá 23. janúar 1995. Hvernig laun [A] eru síðan bókaðar ekkert með ákvörðun ráðuneytisins að gera, enda var ekki um neisla á að ræða á launagreiðslum til [A].“

Með bréfi, dags. 26. október 1995, gaf ég A kost á að senda mér áskilninga sem hann teldi ástæðu til að gera í tilefni af framangreindum skýringum málaráðuneytisins. Með bréfi lögmanns A, dags. 11. desember 1995, birtu semdir hans.

#### IV.

Í álitinu mínu sagði svo um kvörtun A:

„Ég lít svo á, að kvörtun A sé tvíþætt. Lýtur fyrri þáttur kvörtunarinnar ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að flytja hann úr stöðu yfir í embætti sýslumannsins í X-kaupstað í stöðu lögregluvarðstjóra við embætti í Y-kaupstað. Gerir A athugasemdir við þann lagagrundvöll, sem sú ákvörðun og hvernig staðið hafi verið að undirbúningi hennar. Síðari þáttur kvörtunarinnar stöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til þeirra kjara, er hann skyldur þann kost að láta af störfum í stað þess að taka við nefndu varðstjórastöðu gr. stjórnarskrárinnar.“

#### 11.

Sem heimild til þeirrar ákvörðunar, að flytja A úr stöðu yfir lögregluvarðstjóra, hefur dóms- og kirkjumálaráðuneytið tilgreint 33. gr. 1. málsgæðu réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár lands, nr. 33/1944. Fyrirmæli 33. gr. laga nr. 38/1954 mæla fyrir um skyldu til þess að hlíta *breytingum* „... lögum samkvæmt á störfum hans og á málum því, sem hér er til umfjöllunar, reynir á heimildir stjórnvalda til þess að flytja mann úr einni stöðu í aðra. Um slíkt úrræði er kveðið á í nefndu stjórnarskrárinnar þar segir:

„Forseti getur flutt embättismenn úr einu embætti í annað embætti einkis í af embättistekjum sínum, og sé þeim veittur kostur á að gefa áttaskiptin eða lausn frá embætti með lögmaeltum eftirlaunum og styrk.“

Eins og rakið er á bls. 11 í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 1994, sbr. heimild 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar um tilflutning embättismanna um tilflutning annarra ríkisstarfsmanna með lögjöfnun, sbr. fyrirmæli 33. gr. laga nr. 38/1954.

Með skipunarbréfi dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 26. nóvember 1994, skipaður „til þess að vera yfir lögregluþjónn í lögreglu ríkisins frá 1. janúar 1995“ og var honum „falið að gegna störfum við embætti bæjarfógeta“. Með ákvörðun A var síðan fluttur í stöðu lögregluvarðstjóra hjá embætti sýslumannsins í X-kaupstað sem A var fluttur úr stöðu yfir lögregluþjónn yfir í stöðu varðstjóra, varð lögregluvarðstjóra á breytingu á störfum, sem ákvæði 33. gr. laga nr. 38/1954 taka til, heldur á stöðu einni stöðu í aðra að ræða. Í bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 1994 og 9. janúar 1995, sem rakin eru í II. kafla 1 hér að framan, er viðkomandi flutningur A hafi einnig byggst á lögjöfnun frá 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar um irbúning og meðferð þeirrar ákvörðunar þar að gæta ákvæða stjórnsýslu- og



## 1.2.

Fyrirmæli 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar veita stjórnvöldum almenna heimild til þess að flytja „embættismenn“ úr einni stöðu í aðra. Um meðferð þess mats, sem stjórnvöldum er fengið samkvæmt ákvæðinu, gilda ákvæði stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

Í 1. gr. laga nr. 56/1972, um lögreglumenn, er tekið fram, að ríkið haldi uppi starfsemi lögregluliðs, sem hefur það verkefni að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu. Samkvæmt 2. gr. laganna fer dóms- og kirkjumálaráðherra með yfirstjórn lögreglunnar og samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna setur dóms- og kirkjumálaráðherra reglur um störf og starfssvið lögreglumanna og skipar þá í störf sín. Það heyrir því undir dóms- og kirkjumálaráðherra að hafa eftirlit með því, að haldið sé uppi lögboðinni lög-gæslu.

Í bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 9. nóvember 1994 og 9. janúar 1995 og skýringum þess frá 24. október 1995 kemur fram, að samstarfsörðugleikar hafi verið í lög-regluliði X-kaupstaðar. Í bréfi sýslumannsins í X-kaupstað frá 8. nóvember 1994, sem tek-ið er upp í fyrrnefnt bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, er því lýst, hvaða áhrif sam-starfsörðugleikar þessir hafi haft fyrir starfsemi lögreglunnar í X-kaupstað. Þegar litið er til þeirra gagna, sem rakin hafa verið í II. kafla, verður ekki séð, að um það hafi verið deilt, að örðugleikar hafi verið í samskiptum manna í lögregluliði X-kaupstaðar. Í áður-nefndum bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kemur fram, að sú ákvörðun ráðu-neytisins, að flytja A úr stöðu sinni í aðra stöðu, hafi verið byggð á þeim sjónarmiðum, að nauðsynlegt væri að koma á starfsfriði innan lögreglunnar í X-kaupstað og tryggja lög-boðna löggæslu. Hafi því skipt minna máli að leiða í ljós, til hverra nefndir samstarfsörð-ugleikar yrðu raktir. Þegar það er virt, sem hér hefur verið rakið, er það niðurstaða mín, að þau sjónarmið, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið lagði til grundvallar þeirri ákvörð-un sinni, að flytja A úr stöðu sinni, hafi verið lög-mæt. Eins og mál þetta er vaxið, tel ég ekki tilefni til þess að fjalla nánar um þá ákvörðun, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

## 2.

Seinni þáttur kvörtunar A lýtur að þeim fyrirmælum 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinn-ar, er fela í sér, að við flutning embættismanns úr einni stöðu í aðra skuli hann einskis missa af embættistekjum sínum og að veita skuli honum kost á „... að kjósa um embætt-isskiptin eða lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistryk“. Af ákvæðinu er ljóst, að heimild stjórnvalds til þess að flytja ríkisstarfsmann með þeim hætti, sem þar greinir, er háð því, að honum sé um leið boðið að velja í stað flutningsins „lausn með lögmæltum eftirlaunum eða ellistryk“. Er réttur þessi hluti af starfskjörum ríkisstarfs-manns. Nauðsynlegt er að skýra nánar inntak þessa réttar, sem stjórnarskrárákvæði þetta veitir, þar á meðal hvenær réttindi þessi verði virk.

Af bréfaskiptum A og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem rakin eru í II. kafla 2, verður ekki annað séð en að ráðuneytið hafi við það miðað, að réttur A til eftirlauna skyldi fara eftir ákvæðum laga nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, og hafi A ekki átt viðtækari rétt til eftirlauna en aðrir starfsmenn ríkisins. Hefur A mótmælt þessu og bent á, að ef hann kysi lausn í samræmi við afstöðu ráðuneytisins, yrði hann án eftir-launa, þar til hann kæmist á eftirlaunaaldur, og því jafnsettur þeim, er sæta þyrftu frávíkn-ingu vegna brota í opinberu starfi.

## 2.1.

Ákvæði 3. mgr. 4. gr. stjórnarskrár um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar 1874 hljóðar svo:

„Konungur getur flutt embættismenn úr einu embætti í anna missi einskis í af embættistekjum, og að þeim sé gefinn kostur á að vilji heldur embættaskiptin eða þá lausn frá embætti með eftirlaunum ennar reglur ákveða.“

Með stjórnskipunarlögum nr. 12/1915 var 4. gr. stjórnarskrárinnar þá í engu getið um eftirlaunarétt embættismanna. Í 3. mgr. 16. gr. stjórnarskrárinnar var fyrrneftt ákvæði 3. mgr. 4. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 tekið upp á þá svo:

„Konungur getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, þá einskis í af embættistekjum, og að þeim sje gefinn kostur á að kjósa heldur embættaskiptin eða þá lausn frá embætti með lögmaeltum eftirlaunum um ellistyrk.“

Í skýringum við ákvæðið segir einungis, að rétt þyki, „ . . . að taka um rjett konungs til að flytja embættismenn“. (Alþt. 1919, A-deild, bls 120). Framangreint ákvæði er, eins og áður segir, nú í 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar frá 33/1944 og er svohljóðandi:

„Forseti getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, þá einskis í af embættistekjum sínum, og sé þeim veittur kostur á að kjósa heldur embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmaeltum eftirlaunum um ellistyrk.“

Í skýringum segir einungis, að „ákvæði greinarinnar [séu] að efni gilda, en sum ákvæði skýrar orðuð en nú er“. (Alþt. 1944, A-deild, bls 120). Stjórnarskráin frá 1874 byggðist á stjórnarskrá Dana frá 1849. Í frumvarparlaga, er lagt var fram á danska þjóðþinginu í október 1848, var ákveðið, að konungsstjórnin skyldi hafa óbundnar hendur, ef hún óskaði um að flytja embættismenn úr starfi eða flytja þá til í starfi. Undanskildir voru dómur frá 21. gr. frumvarpsins voru svohljóðandi fyriræli:

„Kongen kan afskedige de af ham ansatte embedsmænd. Disse mænd vil blive bestemt ved lov.

Kongen kan forflytte embedsmænd uden deres samtykke, dog med undtagelse af de derved taber i indtægter.“

Við meðferð þingsins á frumvarpinu spruttu umræður um rétt konungs til að flytja embættismenn, einkum um sjálfstæði þeirra gagnvart konungsstjórninni. Leiðsögur segir, að ákveðið var við 3. mgr. 21. gr. frumvarpsins með svofelldum hætti:

„og at der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afskedigelse, og at der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afskedigelse er de almindelige regler“.

Ákvæði 3. mgr. 21. gr. frumvarpsins varð síðan samþykkt með framvarpinu sem 3. mgr. 22. gr. stjórnarskrárinnar (sbr. Christensen, Bent: Reglerne om statstjenestemænds forflyttelse, í Betænkning nr. 350/1963, bls 39). Ákvæði þetta var óbreytt í dönsku stjórnarskránum 1866, 1915 og 1953. Þjóðþinginu 1848 um ákvæðið snerust, eins og áður segir, um það, hver embættismanna yrði best tryggt. Almenna reglan skyldi engu að síður vera sú, að stjórnin hefði frjálst mat á því, hvenær hún kysi að víkja embættismann

að tryggja, að heimild þessi yrði ekki misnotuð, skyldi veita embættismanni rétt til eftirlauna. Var réttur þessi ákveðinn í 2. málsl. 2. mgr. 22. gr. stjórnarskrárinnar. Viðleitni til þess að tryggja embættismönnum sjálfstæði gagnvart konungsstjórninni kemur einnig fram í umræðum þjóðþingsins um 3. mgr. 22. gr. stjórnarskrárinnar: „og at der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler“. Með þessu skyldi gefa embættismanninum raunhæfan möguleika til þess að neita flutningi, er byggðist á ómálefnalegum sjónarmiðum. Umræðurnar á danska þjóðþinginu um 22. gr. stjórnarskrárinnar gefa glögga vísbendingu um, að við það hafi verið miðað, að stjórnarskráin skyldi tryggja embættismönnum rétt til eftirlauna í slíkum tilfellum. Af umræðunum er enn fremur ljóst, að löggjafarvaldinu var veitt nokkuð svigrúm til þess að ákveða nánara fyrirkomulag eftirlaunaréttarins, þ. á m. hverjir skyldu njóta hans og fjárhæð eftirlaunanna. Þá var einnig litið svo á, að unnt væri að binda rétt til eftirlauna skilyrði um vissan þjónustualdur, t.d. 5 ár (Christensen, Bent: Álitsgerð fyrir „ansættelsesudvalget“ birt í Betænkning nr. 282/1961, bilag 1, bls. 24).

Árið eftir staðfestingu stjórnarskrárinnar 1849 lagði konungsstjórnin fram frumvarp til eftirlaunalaga („forslag til en pensionslov for kongerigets embedsmænd“). Þær umræður, er áttu sér stað um frumvarpið, hafa þýðingu við skýringu á 3. mgr. 22. gr. stjórnarskrárinnar frá 1849. Eitt meginefni þeirra var, hvort embættismönnum væri veittur stjórnarskrárvarinn réttur til eftirlauna, þar sem hlutverk löggjafans væri þá eingöngu að kveða á um nánara fyrirkomulag, eða hvort löggjafinn hefði óbundnar hendur. Tekist var á um þessi andstæðu sjónarmið, þegar fram kom breytingartillaga við frumvarpið, er miðaði að því, að fjárhæð eftirlauna embættismanns skyldi í hvert sinn ákveðin með lögum. Forseti þjóðþingsins brást við með því að láta fara fram atkvæðagreiðslu um það, hvort vísa ætti breytingartillögunni frá. Var tillögunni vísað frá með 57 atkvæðum gegn 25. Þær umræður, sem áttu sér stað um eftirlaunafrumvarpið, sýna þá afstöðu þingmanna, að það hafi verið samþykkt á þeim grundvelli, að embættismenn ættu stjórnarskrárvarða kröfu til eftirlauna. Samkvæmt lögunum stofnaðist eftirlaunarétturinn við skipun í starf. Skyldi fjárhæð eftirlaunanna ráðast af launum og þjónustualdri. Skilyrði til töku ellilífeyris stofnaðist við „alder, svagelighed eller anden embedsmanden utilregnelig årsag“ (sbr. Christensen, Bent: Álitsgerð fyrir „ansættelsesudvalget“ birt í Betænkning nr. 282/1961, bilag 1, bls. 24–26). Ákvæði sambærilegt 3. mgr. 22. gr. stjórnarskrárinnar frá 1849 er nú að finna í 3. mgr. 27. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 5. júní 1953. Er ákvæðið, þrátt fyrir breytt orðalag, ekki talið fela í sér efnisbreytingar.

## 2.2.

Með tilskipun 31. maí 1855 voru lög frá 5. janúar 1851, „um eptirlaun“, lögleidd hér á landi. Í 1. mgr. 1. gr. þeirra sagði:

„Sjerhver sá, er konungur hefur gjört að embættismanni og launað er af sjóði ríkisins, á rjett á að fá eptirlaun eptir lagaboði þessu, þegar honum er veitt lausn frá embætti fyrir aldurs sakir eða heilsulasleika, eða annara orsaka vegna, sem honum er ósjálfrátt.“

Ákvæði samhljóða þessu var síðan í 1. gr. laga nr. 4/1904, um eptirlaun. Samkvæmt þessu gat embættismaður tekið eftirlaun, þegar honum hafði verið veitt lausn frá embætti vegna aldurs, sakir heilsulasleika eða vegna atvika, sem honum varð ekki kennt um. Lög nr. 72/1919, um stofnun lífeyrissjóðs fyrir embættismenn og um skyldur þeirra til að kaupa sjer geymdan lífeyri, leystu af hólmi lög nr. 4/1904. Samkvæmt 1. gr. þeirra laga skyldi stofna „sjerstakan sjóð til að tryggja embættismönnum, er láta af embætti sakir elli og vanheilsu, geymdan lífeyri“. Lög nr. 51/1921, um Lífeyrissjóð embættismanna og ekkna

þeirra, felldu úr gildi lög nr. 72/1919. Geyma þau lög ekki breytingar, Þau lög voru síðan felld úr gildi með lögum nr. 101/1943, um lífeyrissjóð ins. Í 1. mgr. 12. gr. laganna var gert ráð fyrir því, að sjóðfélagi, er greiðir sjóðsins í 10 ár eða lengur, og væri annaðhvort orðinn 65 ára að aldri, aldri hans og þjónustutími orðinn 95 ár, ætti rétt á árlegum ellilífeyri úr sjóðnum. Þetta var gert með lögum nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, komu í stað laga nr. 101/1943. Laganna var tekið fram, að sjóðfélagi, er greitt hefði iðgjöld til sjóðsins, ætti rétt á árlegum ellilífeyri úr sjóðnum. Þetta var síðan breytt með 6. gr. laga nr. 98/1980. Er nú gert ráð fyrir því, að þessir lög hefdu verið felld úr gildi með lögum nr. 101/1943, ef hefur iðgjöld til sjóðsins og orðinn er fullra 65 ára að aldri, eigi rétt á árlegum ellilífeyri úr sjóðnum. Þá er einnig gert ráð fyrir því í 2. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, að með sama hætti átti rétt á ellilífeyri á grundvelli svonefndrar 95 ára reglu laga nr. 101/1943 og síðari lögum um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins er ekki vikið að þessum lögum. Þetta er gert til þess að hefja töku lífeyris vegna orsaka, sem honum hefur verið kennt. Rétt er að benda á, að við setningu laga nr. 72/1919 hafði 4. gr. laga nr. 72/1919 frá 1874 verið breytt með stjórnskipunarlögum nr. 12/1915 og þá felldu lög heimild konungs til þess að flytja menn til í embætti. Með stjórnskipunarlögum nr. 12/1915 var heimild þessi tekin upp aftur, eins og rakið er í 2.1. hér að framan.

### 2.3.

Af því, sem hér hefur verið rakið, er ljóst, að uppruni 4. mgr. 20. gr. laga nr. 33/1944, um rétt embættismanna til eftirlauna við tilflutning þeirra, er annað, verður rakinn til 22. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Af gögnum, er snerta stjórnarskrána frá 5. janúar 1874 og nógildandi stjórnarskránnar frá 1849, finna sérstaka umfjöllun um, hvað skyldi felast nánar í hinum sérskráðu embættismanna, er vikið væri frá störfum eða þyrftu að sæta tilflutningi, er minn, að við skýringu 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944 verði að líta á töku sambærilegs ákvæðis í 22. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 eða á miðna, sem uppi voru við setningu laga 5. janúar 1851 um eftirlaun embættismanna konungsríkinu. Af þeim heimildum verður það helst ráðið, að nauðsynlegt er tryggja sjálfstæði embættismanna gagnvart heimild konungs til þess að sækja starfi, eða flytja þá úr einu embætti í annað, með því að veita þeim rétt til eftirlauna. Skyldi réttur þessi stofnast við skipun í embætti. Þetta er heimild vildi neyta heimildar sinnar til þess að flytja embættismann, gat hann verið heimild með „lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk“, í stað þess hinni nýju stöðu.

Í riti Lárusar H. Bjarnasonar, Íslensk stjórnlagafraði, 1913, bls. 341, skoðun, að líta yrði svo á, að eftirlaunarétturinn væri ekki eingöngu heimild embættismanna heldur einnig í þágu almennings, þar sem réttinum hefði verið veitt sjálfstæði þeirra gagnvart konungsstjórninni. Hefði löggjafanum síðan verið veitt nánar á um skilyrði fyrir eftirlaunaréttinum og ákveða eftirlaunaupplýsingar Jóhannessonar, Stjórnskipun Íslands, (önnur útgáfa 1978), bls. 341, kemur fram um flutning embættismanns yrði slík breyting á störfum hans, að 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar ætti við, gæti hann látið af starfinu „gegn lögmæltum lífeyri“ hann kysi það heldur en að gegna embættinu áfram eftir breytingunni. Þetta ákvæðum 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar er hér einnig rétt að benda á. Þetta frá 27. mars 1953, Hrd. 1953:231, er fjallaði um rétt manns, er skipaður í málastjóri, til bóta í tilefni af því að staða hans hafði verið lögð niður með sendum dóms Hæstaréttar segir meðal annars:

„Í 20. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 eru ákvæði um skipan og lausn þeirra embættismanna, sem Forseti skipar, en þeim ákvæðum er rétt að beita per analogiam um önnur embætti, sem ráðherra veitir. Ákvæði 20. gr. stjórnarskrárinnar var fyrst sett í 4. gr. stjórnarskrárinnar frá 5. janúar 1874. Er stjórnvaldinu þar veitt heimild til að veita embættismönnum lausn frá embætti, hvort sem þeir hafa unnið til saka eða ekki. En jafnframt var svo kveðið á í téðri grein stjórnarskrárinnar frá 1874, að eftirlaun embættismanna skyldu ákveðin með lögum. Eftirlaunarétturinn var sjálfstæður réttur til launa, er embættistíma var lokið. Áunnu embættismenn sér hann með embættisstarfanum, og fór hæð eftirlauna m.a. eftir því, hversu lengi embættismaður hafði gegnt embættinu. Hugsun stjórnarskrárgjafans 1874 var sú, að stjórnvaldið hafði rétt til að víkja embættismanni frá starfi án tillits til saka, en eftirlaunarétturinn ætti að bæta þeim stöðumissinn, sem frá væri vikið, án þess að sakir væru sannaðar. Í samræmi við þessa hugsun veittu bæði tilskipun 31. maí 1855 og lög nr. 4/1904 embættismönnum rétt á eftirlaunum . . .

Í 5. gr. stjórnarskrárinnar nr. 12/1915 er eftirlauna að engu getið. Með lögum nr. 72/1919 var hinn sjálfstæði eftirlaunaréttur aftekinn, að því er varðaði þá embættismenn, sem skipaðir voru eftir gildistöku þeirra laga, en embættismönnum þessum var gert að skyldu að kaupa sér geymdan lífeyri, sem greiðast skyldi, er embættismaður lét af embætti sakir elli eða vanheilsu. Ekki var þess getið í lögum þessum, hvernig með skyldi fara, ef stjórnvaldið neytti stjórnarskrárheimildar til að leysa embættismann fyrirvaralaust frá embætti. Hins vegar var sagt í lögum, að embættismaður ætti rétt á að fá endurgreitt úr lífeyrissjóði vaxtalaust og afdráttarlaust iðgjöld þau, sem hann hafði greitt í sjóðinn, ef embætti hans var lagt niður. Ákvæði, að efni til þau sömu og nú var lýst, voru tekin upp í lög nr. 51/1921 um lífeyrissjóð embættismanna og ekkna þeirra svo og upp í lög nr. 101/1943 um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

Í 16. gr. stjórnarskrárinnar nr. 9/1920 og nú 20. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944 hefur verið tekið upp ákvæði 4. gr. stjórnarskrárinnar frá 5. janúar 1874 um, að stjórnvaldið geti vikið embættismanni úr embætti án tillits til saka. . . . Í stjórnarskrám þessum er hins vegar ekki ákvæði um, að eftirlaun skuli ákveðin með lögum, enda njóti embættismenn nú ekki sérstaks eftirlaunaréttar, en eftirlaunarétturinn átti, svo sem áður segir, samkvæmt hugsun upphaflega stjórnarskrárgjafans að bæta embættismönnum, er vikið var frá án sannaðra saka stöðumissinn. Leifar þessarar meginreglu finnast samt enn í stjórnarskránni, þar sem segir í 20. gr., að embættismaður, sem flytja á í annað embætti, geti í þess stað kosið lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistryk. Þetta ákvæði bendir til þess, að stjórnarskrárgjafinn 1920 og síðar hafi ekki vitandi vits ætlað að svipta embættismenn þeim rétti, sem upphaflegi stjórnarskrárgjafinn veitti þeim, er stjórnvaldið neytir heimildar sinnar að víkja þeim úr embætti. Þegar litið er til þessa svo og þess, að embættismenn, sem skipaðir eru eftir gildistöku laga nr. 72/1919, njóta ekki eftirlaunaréttar, verða dómstólar að ákveða þeim embættismönnum, sem stjórnvaldið neytir heimildar sinnar til að víkja úr embætti, nokkrar bætur fyrir röskun á stöðu og högum, enda séu sakir ekki sannaðar á hendur þeim.“

Í dómum Hæstaréttar 8. maí 1953 og 19. febrúar 1954, Hrd. 1953:318 og Hrd. 1954:127, voru embættismönnum, er misst höfðu embætti sitt vegna þess að það hafði verið lagt niður með lögum, dæmdar bætur vegna þess að ekki væru „ . . . lengur, eins og áður var, lögmælt eftirlaun til handa embættismanni, sem þannig verður að láta af embætti, án þess að sakir séu sannaðar“.

Samkvæmt framansögðu var fyrir setningu laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur

starfsmanna ríkisins, á það fallist, að embættismenn ættu rétt til bóta nýtu *ekki lengur réttar til eftirlauna*, væri þeim vikið frá vegna atvika, kennt um. Réttur embættismanns til eftirlauna, sem ekki vill sæta *flutr aðra stöðu*, er aftur á móti ótvírætt *enn til staðar*, sbr. 4. mgr. 20. gr. s.

Hér að framan hefur forsaga 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar máli. Af lögskýringargögnum verður ótvírætt ráðið, að höfuðmarkmiði verið að stuðla að ákveðnu sjálfstæði embættismanna gagnvart ve heimildum hans til að flytja þá úr einni stöðu í aðra. Við slíkan flutr var ákvæðinu ætlað að veita embættismanni *raunhæft val um*, hvort nýja starfi eða léti af störfum og færi á eftirlaun. Eins og hér að fram að við setningu stjórnarskrár Dana árið 1849, svo og við setningu eftirlaun lagt til grundvallar af hálfu löggjafans, að um stjórnarskrárvarinn rétt til ræða (Christensen, Bent: Álitsgerð fyrir „ansættelsesudvalget“ birt í 1961, bilag 1, bls. 24). Það er á hinn bóginn sérstakt athugunarefni, hva skrárákvæði þetta setji almenna löggjafanum um nánari útfærslu á mennum lögum. Þegar ákvörðun var tekin um tilflutning A, voru hvor um nánari útfærslu á flutningi ríkisstarfsmanna úr einni stöðu í aðra n laun í slíkum tilvikum. Af þessum sökum þarf því ekki að taka afstöðu Ræðst því úrlausn þessa máls alfarið á grundvelli þess réttar, sem ák stjórnarskrárinnar veitir embættismönnum.

Með tilliti til forsögu og markmiðs ákvæða 4. mgr. 20. gr. stjórn að telja, að þegar dóms- og kirkjumálaráðuneytið tók þá ákvörðun hin flytja A úr stöðu sinni í aðra stöðu, hafi hann átt rétt til þess á grun velja á milli þess, hvort hann tæki við hinu nýja starfi eða léti af störlaun. Eins og mál þetta er vaxið, tel ég ekki tilefni til þess að fjalla n eftirlaunarétt.

Í málinu liggur fyrir að afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins beiningar veittar af þess hálfu, að A ætti ekki víðtækari rétt til „e styrks“ en aðrir starfsmenn ríkisins og því ekki heldur rétt til þess a um leið og hann kysi lausn frá embætti. Samkvæmt því, sem hér að rakið var þessi niðurstaða ráðuneytisins og leiðbeiningar, sem veitta hennar, *ekki í samræmi við lög*. Það eru því tilmæli mín til dómsneytisins, að það taki mál A til meðferðar á ný, komi fram ósk um það þá til sérstakrar athugunar, hvernig hlutur hans verður réttur.“

## V.

Niðurstöður álits míns, dags. 21. júní 1996, voru eftirfarandi:

### „Niðurstaða.

Kvörtun A er tvíþætt, eins og áður segir. Sá þáttur kvörtunar har ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að flytja hann úr stöðu stöðu varðstjóra í lögreglunni í Y-kaupstað, og hvernig að þeirri ákvör ur ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. umboðsmann Alþingis.

Síðari þáttur kvörtunar A lýtur að túlkun dóms- og kirkjumálar hans samkvæmt 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar til þess að kjósa u lausn frá störfum „með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyr fyrir að afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var sú og það veit við tilflutning A í starfi, að hann ætti ekki víðtækari rétt til „eftirlauna“ aðrir starfsmenn ríkisins og því ekki heldur rétt til þess að hefja töku

hann kysi lausn frá embætti. Hér að framan hefur forsaga 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar verið rakin í stuttu máli. Af lögskýringargögnum verður ótvírætt ráðið, að höfuðmarkmið ákvæðisins hafi verið að stuðla að ákveðnu sjálfstæði embættismanna gagnvart veitingarvaldshafa og heimildum hans til að flytja þá úr einni stöðu í aðra. Við tilflutning embættismanns í starfi var ákvæðinu ætlað að veita embættismanni *raunhæft val um*, hvort hann tæki við hinu nýja starfi eða léti af störfum og færi á eftirlaun. Með tilliti til forsögu og markmiðs ákvæða 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar verður að telja, að þegar dóms- og kirkjumálaráðuneytið tók þá ákvörðun hinn 9. janúar 1995, að flytja A til í starfi, hafi hann átt rétt til þess á grundvelli ákvæðisins að velja á milli þess, hvort hann tæki við hinu nýja starfi eða léti af störfum og færi á eftirlaun. Samkvæmt því, sem hér að framan hefur verið rakið, var þessi niðurstaða ráðuneytisins og leiðbeiningar, sem veittar voru á grundvelli hennar, *ekki í samræmi við lög*. Það eru því tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, 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 verði réttur.“

## VI.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 3. september 1996, þar sem fram kom, að ráðuneytið hefði ritað fjármálaráðuneytinu bréf 4. júlí 1996, og óskað eftir leiðsögn um, hvort rétt væri að bjóða A að hefja töku lífeyris ef hann kysi það fremur en að láta af störfum. Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu á ný bréf 9. maí 1997 og áréttaði fyrirspurn mína. Í svari ráðuneytisins frá 24. júní 1997 kom fram, að svar hefði ekki borist frá fjármálaráðuneytinu en ósk þar um, hefði verið ítrekuð þann dag. Frekari svör höfðu ekki borist þegar skýrslan fór í prentun.

### 15.4.

#### Niðurlagning stöðu. Samþykki veitingarvaldshafa á niðurlagningu stöðu. Skylda stjórnvalda til að varðveita gögn um afgreiðslu mála. Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra. (Mál nr. 1355/1995)

A kvartaði yfir úrskurði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins þess efnis að forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins hefði staðið löglega að því að leggja niður stöðu hans sem deildarstjóra lána- og innheimtudeildar tryggingastofnunar, vegna sameiningar þeirrar deildar við lífeyrissjóðadeild stofnunarinnar.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt 7. og 10. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, yrði almennt ráðið að sá er veitti starf veitti jafnframt lausn frá því. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, skipar ráðherra deildarstjóra og varð því við það að miða að þeir starfsmenn sem ráðherra skipar yrðu einnig leystir frá störfum af ráðherra. Umboðsmaður tók fram að lög nr. 97/1974 um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana, gerðu ráð fyrir því að gengið skyldi frá skipun, setningu eða ráðningu skriflega, þ.e. með sérstöku skipunar- eða setningarbréfi, sbr. Hrd. 1986:1657. Yrði að gera ríkar kröfur til þess að ákvarðanir um skipun, setningu eða ráðningu ríkisstarfsmanna væru ótvíræðar að efni og hið sama gilti um starfslok.

Ákvörðun í máli þessu laut annars vegar að breytingum á deildaskipan tryggingastofnunar og hins vegar að því að leggja niður stöðu A. Samkvæmt 3. málsl. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993 var heimild forstjóra tryggingastofnunar til að breyta

deildaskipan stofnunarinnar bundin því að samþykki tryggingarár-  
 fyrir. Fyrirhuguð sameining deilda var rædd á fundi tryggingarár-  
 fundargerð bar ekki með sér að formleg samþykkt hefði verið g-  
 neytisins frá 29. apríl 1994 lýsti tryggingaráð því að það hefði áre-  
 sitt um sameiningu deildanna. Umboðsmaður taldi að samþykki  
 að afla fyrirfram, en samþykki lá samkvæmt þessu ekki fyrir er-  
 stofnunar ríkisins ákvað sameiningu. Um samþykki heilbrigðis- og  
 herra lágu engin gögn fyrir í skjalasafni ráðuneytisins, en forstjóri  
 lagði fram yfirlýsingu fyrrverandi ráðherra, þar sem fram kom  
 hefði verið rædd og hann hefði ekki gert athugasemdir við sjá-  
 ingarnar, en gert þann fyrirvara að náð yrði sátt um starfsmannan-  
 stöðu í máli A. Við mat á þýðingu yfirlýsingar ráðherra fyrir m-  
 maður til dóma Hæstaréttar um sönnunargildi og þýðingu slíkra  
 andi ráðherra (Hrd. 1945:298, Hrd. 1986:1657 og Hrd. 1980:106  
 dómum Hæstaréttar, sem og því að engin skrifleg gögn lágu fyrir  
 yfirlýsing ráðherra var ekki afdráttarlaus um efnið, taldi umboðsmaður  
 á því byggt að samþykki ráðherra til breytinga á deildaskipan Tryg-  
 isins hefði legið fyrir, né að ráðherra hefði tekið ákvörðun um a-  
 A. Benti umboðsmaður á að þessi meðferð málsins hefði verið  
 grundvallarreglu stjórnsluréttar, að stjórnvöldum beri að sjá til  
 fyrir í gögnum þeirra hvernig mál hafi endanlega verið afgreidd.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til heilbrigðis- og  
 neytisins, að það tæki mál A til meðferðar á ný, óskaði hann þess  
 með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum.

## I.

Hinn 6. febrúar 1995 leitaði til mín A og kvartaði yfir þeim úrsl-  
 tryggingamálaráðuneytisins frá 2. desember 1994, að forstjóri Trygging-  
 hefði staðið að því á löglegan hátt að leggja niður stöðu hans sem de-  
 uninni.

## II.

Í kvörtun A kemur fram, að í september 1969 hafi hann tekið við  
 trúa í lífeyrisdeild Tryggingastofnunar ríkisins í Reykjavík og gegnt þ-  
 er hann gerðist deildarstjóri í lánadeild stofnunarinnar. Með bréfi h-  
 ingamálaráðherra, dags. 8. desember 1980, var A settur til þess að g-  
 stjóra verðbréfa- og innheimtudeildar Tryggingastofnunar ríkisins, auk  
 lánadeildar, frá og með 1. febrúar 1981 til 1. júní 1981, en þá höfðu deild-  
 einaðar. Setning A var síðan framlengd til 31. ágúst 1981. Frá þeim t-  
 deildarstjóra í hinni sameinuðu deild, er upp frá því var nefnd lána-

Í bréfi, er A ritaði þáverandi forstjóra Tryggingastofnunar ríkis-  
 gerði hann grein fyrir því, að verkefnum deildarinnar hefði fækkað ve-  
 dráttur fyrirsjáanlegur. Með bréfi, dags. 28. desember 1993, gerði A  
 innar grein fyrir hugmyndum sínum um væntanlegar breytingar á sk-  
 heimtudeildar.

Í greinargerð, dags. 31. janúar 1993 [á að vera 1994], sem forstjóri  
 ríkisins tók saman, er fjallað um fyrirhugaðar skipulagsbreytingar. Í  
 ákveðið hafi verið að sameina lána- og innheimtudeild og lífeyrissjó-  
 deildarstjóra lífeyrissjóðadeildar. Í byrjun árs 1994 bauð forstjóri Tryg-  
 ins A að gera samkomulag um breytingar á störfum hans frá 1. mar



yrðu sameinaðar. Var þar gert ráð fyrir, að A léti af starfi deildarstjóra hjá stofnuninni, en myndi starfa áfram sem yfirlögfræðingur hjá sameinaðri lána- og innheimtudeild og lífeyrissjóðadeild og sinna þar innheimtumálum samkvæmt nánara samkomulagi. Þá skyldi A halda að öllu leyti óbreyttum launakjörum sínum.

Með bréfi, sem A ritaði forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 2. febrúar 1994, hafnaði hann samkomulagsuppkasti því, er lagt hafði verið fyrir hann, og tók fram, að hann hefði „ . . . ekki í hyggju að „láta af“ starfi deildarstjóra hjá Tryggingastofnun ríkisins . . . “.

Í bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins til A, dags. 22. febrúar 1994, vísaði hann til þess, að fyrirhugaðar skipulagsbreytingar væru nauðsynlegar til að tryggja eðlilega hagræðingu og gera starfsfólki í lána- og innheimtudeild kleift að starfa áfram hjá stofnuninni. Taldi forstjórinn sér heimilt á grundvelli 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að gera umræddar skipulagsbreytingar. Greindi hann A frá því, að hann liti svo á, að A hefði tekið ákvörðun um að hætta hjá stofnuninni. Óskaði hann eftir því, að A léti af störfum frá og með 1. mars 1994.

Í bréfi, er A ritaði forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 24. febrúar 1994, tekur hann fram, að hann liti svo á, að staða sín hafi verið lögð niður og að hann hafi hafnað stöðu, sem ekki hafi verið sambærileg þeirri, sem hann áður gegndi og ætti hann því rétt til biðlauna samkvæmt 14. gr. laga nr. 38/1954.

Í bréfi, er forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins ritaði A 24. febrúar 1994, staðfestir hann móttöku bréfs A sama dag. Síðan segir:

„Í framhaldi af þeirri ákvörðun að sameina rekstur lána- og innheimtudeildar og lífeyrissjóðadeildar, og í framhaldi af bréfi dags. 22. febrúar s.l. varðandi starfslok þín, og þrátt fyrir að þú hafir neitað tilfærslu í starfi, þar sem sömu launakjör [og] sambærilegt starfssvið voru í boði, lýsir undirritaður því yfir fyrir hönd Tryggingastofnunar ríkisins, að það er skoðun stofnunarinnar að með þessum aðgerðum hafi starf það sem þú gegnir, starf deildarstjóra lána- og innheimtudeildar, verið lagt niður frá og með 1. mars 1994.

Í samræmi við 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins verða þér því greidd þau föstu laun sem starfi þínu fylgja, í samræmi við þjónustualdur þinn hjá ríkinu, eða í 12 mánuði.“

Með stjórnsýslukæru, dags. 24. mars 1994, skaut A máli sínu til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Í upphafi kæru sinnar tilgreinir A að efni hennar sé „stjórnsýslukæra vegna meintra brota forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, . . ., á l. nr. 117/1993 um almannatryggingar og stjórnsýslulögum nr. 37/1993“. Í kæru sinni lýsir A málavöxtum og aðdraganda starfsloka sinna. Síðan segir:

„Með vísan til framangreinds er það álit undirritaðs – og því er erindi þetta lagt fram – að forstjóri TR, . . ., hafi ekki farið að lögum í máli þessu og skulu nú færð lagarök fyrir þeirri staðhæfingu:

1. Samkvæmt 2. gr. 1. um almannatryggingar nr. 117/1993 hefur forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins heimild til að stofna nýjar deildir innan TR „að fengnu samþykki tryggingaráðs og ráðherra“. Telja verður að fyrir lögjöfnun gildi hið sama um niðurlagningu deildar, enda væri annað óeðlileg og mótsagnakennd niðurstaða.

Í greinargerð forstjóra TR fyrir umræddri sameiningu kemur hvergi fram að aflað hafi verið lögmaelts samþykkis fyrir niðurlagningu lána- og innheimtudeildar, eða stofnun hinnar nýju sameinuðu deildar. Slíkt er heldur ekki að sjá af fundargerðum tryggingaráðs frá sama tíma. Undirritaður fór fram á það við forstjóra TR að tryggingaráð tæki málið fyrir en þeirri málaleitan var synjað.

2. Í lagalegum skilningi hafa ákvarðanir um skipun, setningu og starfsmanna, svo og lausn þeirra frá störfum og brottvikningu aðrar undir stjórnvaldsákvarðanir, samanber áðurnefnd stjórn. Í 12. grein þeirra laga er talað um að stjórnvald (í þessu tilvik „því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmið verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að í sakirnar en nauðsyn ber til“.

Svo sem áður segir krafðist forstjóri TR þess að undir deildarstjórn í lána- og innheimtudeild og gerðist þannig u. e. eins og hann var fyrir 20 árum, án þess að bjóða nokkuð í stað laun, og tók þannig íþyngjandi ákvörðun um réttarstöðu og s. a. d. s. án þess að færa nokkrar sönnur eða rök fyrir því að sl. forsenda þess að . . . minnstum sparnaði eða hagræðingu yr. áður bar því fram áðurnefnda málamiðlunartillögu, sem sparnaðar- og hagræðingartilgangi forstjóra en hann hafnað. Niðurstaða mín er sú, að í máli þessu hafi forstjóri TR, . . . greindu lagaákvæði með þeim afleiðingum að ég missti atvinu og farsælt“ starf, svo að notuð séu hans eigin orð . . .

Því leyfi ég mér að fara fram á það, . . . , að kæra mín ver. unar af ráðuneytinu og forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins, fyrir ofangreindum brotum á lögum nr. 117/1993 um almannat. sýslulögum nr. 37/1993. . . .“

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið felldi úrskurð sinn í m. 1994. Í upphafi úrskurðarins er málavöxtum og kæru A lýst. Í úrskurð

„Samkvæmt viðbótargögnum dags. 16. september og 18. okt. að ráðherra en ekki forstjóri Tryggingastofnunar hafi átt að standa embættis hans og vísar þar til laga nr. 38/1954 um að sami aðili og valdið skuli einnig veita starfsmanni lausn.

Tryggingastofnun var gefinn kostur á að tjá sig um efni kær. Tryggingastofnunar greinir frá aðdraganda sameiningar lána- og lífeyrissjóðadeild[ar] og tekið fram að með sameiningunni hafi verið áði sem átti að veða upp á móti þeim kostnaði sem Lífeyrissjóður ur greitt til deildarinnar en um áramótin 1993–1994 hætti Trygging afgreiðslu fyrir Lífeyrissjóð sjómanna. Tryggingastofnun telur þ. haft í för með sér samdrátt á verkefnum lána- og innheimtudeild. óhjákvæmilegt að taka starfsemi deildarinnar til endurskoðunar stöðu sem hér hefur verið lýst. Í umsögn Tryggingastofnunar er því hafi verið eðlilegt að fela deildarstjóra lífeyrissjóðadeildar að ver. einaðrar lífeyrissjóðadeildar og lána- og innheimtudeildar.

Tryggingastofnun vísar í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993 um alm. sem segir að forstjóra sé heimilt að fengnu samþykki Tryggingastofnunar skipa starfsemi stofnunarinnar í deildir eftir því sem henta þyk. haft til þess heimild að grípa til umræddra skipulagsbreytinga og samþykka verið leitað.

[A] hafi verið boðið starf sem [. . .] með óbreyttum launakj. hafi [A] hafnað. Staða hans hafi verið lögð niður og honum greidd. uði.

Forstjóri Tryggingastofnunar mótmælir því að hann hafi

stjórnsýslulaganna nr. 37/1993. Önnur úrræði hafi verið könnuð áður en ákveðið var að sameina deildirnar. Jafnframt hafi [A] verið boðið áframhaldandi starf með óbreyttum launakjörum og það breytti því engu þeim markmiðum varðandi hagræðingu og sparnað sem að hefði verið stefnt vegna þess að við breytinguna hefði orðið um frekari tilfærslur á öðrum [. . .] að ræða sem störfuðu í lána- og innheimtudeild. [A] hafi hins vegar hafnað þessu boði og staða hans þá verið lögð niður. Þessi niðurlagning hafi verið gerð með vitund og samþykki ráðherra og Tryggingaráðs. [A] hafi átt rétt á 12 mánaða biðlaunum og sé greiðsla biðlauna hafin.

Samkvæmt bréfi Tryggingastofnunar dags. 7. október 1994 lýsir [C] fyrirkomulagi á ráðningum deildarstjóra hjá Tryggingastofnun ríkisins svo:

„Þeir deildarstjórar sem sérstaklega eru tilgreindir í lögum um almannatryggingar eru skipaðir af ráðherra, en þeir eru deildarstjórar eftirfarinna deilda: Bókhaldsdeild, endurskoðunardeild, félagsmála- og upplýsingadeild, greiðsludeild (aðalgjaldkeri), lífeyrisdeild, sjúkra- og slysatryggingadeild.“

Aðrir deildarstjórar hjá Tryggingastofnun ríkisins eru í langflestum tilfellum ráðnir af forstjóra, en þeir eru deildarstjórar eftirtalinnna deilda:

Afgreiðsludeild 1 og 2, alþjóðadeild, lífeyrissjóðadeild, tölvudeild og umsjónarnefnd eftirlauna.

Síðan segir í bréfinu:

„Tekið skal fram að deildarstjóri innheimtudeildar var ráðinn af forstjóra.“

#### *Niðurstaða:*

Í máli þessu er til umfjöllunar hvort forstjóri Tryggingastofnunar hafi verið til þess bær að leggja niður stöðu [A] og hafi svo verið hvort gætt hafi verið hófsemisreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við framkvæmdina.

Í gögnum málsins kemur fram að [A hafi] var settur af ráðherra 1. febrúar 1981–1. júní 1981 með setningarbréfi dags. 8. des. 1980. Setningin var síðan framlengd til 31. ágúst 1981 með bréfi dags. 26. maí 1981. Eftir það og fyrir þennan tíma virðist ekki vera um að ræða neina skriflega samninga um ráðningu [A]. Ljóst er þó að [A] var ekki skipaður af ráðherra og að setning hans rann út 31. ágúst 1981. Ráðning eftir þann tíma virðist því hafa verið í höndum forstjóra Tryggingastofnunar þar sem ekki kom til atbeina ráðherra um áframhaldandi störf [A].

Ráðuneytið telur að þegar litið er til þess hversu ráðningarform [A] er óljóst þá sé óvarlegt að álykta sem svo að til hafi þurft að koma bein aðild ráðherra að starfslokum hans.

Í gögnum málsins kemur fram að [A] hafi ekki fallist á þær skipulagsbreytingar sem forstjóri lagði til í greinargerð dags. 31. janúar 1994. Þess í stað lagði hann fram nýja tillögu að skipulagsbreytingum ódagsetta. Forstjóri virðist ekki hafa fjallað efnislega um nýja tillögu [A]. Þess í stað er [A] ritað bréf dags. 22. febrúar þar sem forstjóri túlkar bréf [A] dags. 2. febrúar sem ákvörðun um að hætta störfum. [A] mótmælir þessari túlkun í bréfi dags. 24. febrúar en lætur fram koma að hann líti svo á að búið sé að taka ákvörðun um að starf hans verði lagt niður. Í bréfi forstjóra dags. sama dag er [A] tilkynnt að staða hans verði lögð niður frá 1. mars 1994. Ráðuneytið telur að þessi málsmeðferð hafi ekki verið í samræmi við góða stjórnsýsluhætti án þess þó að talið verði að það leiði til ógildingar ákvörðunarinnar.

Hvað varðar það álitaeftni hvort gætt hafi verið ákvæða 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þá kemur fram í gögnum málsins að [A] var boðið annað starf innan stofnun-

arinnar sem var sambærilegt í launum sem hann hafnaði. Honum haldi af því boðin 12 mánaða biðlaun. Niðurstaða ráðuneytisins sýslu beri stjórnvöldum að gæta hagræðis og geti í því sambandi láfært starfsmenn til í starfi enda sé við þá framkvæmd farið að lög réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

*Því úrskurðast:*

Forstjóra Tryggingastofnunar var heimilt að leggja niður stöð hjá Tryggingastofnun ríkisins vegna skipulagsbreytinga. Við þá ekki að fullu gætt góðra stjórnsýsluhátta án þess þó að talið ve ógildingar ákvörðunarinnar.“

Í rökstuðningi fyrir kvörtun sinni tekur [A] fram, að hann geti e skurð ráðuneytisins og séu ástæður þess helstar, að hann sé látinn bera mannráðningum Tryggingastofnunar ríkisins. Bendir A á, að hann h fá skipun í embættið, en talað fyrir daufum eyrum. Þá ítrekar A þá sk aðild ráðherra hafi þurft til niðurlagningar stöðu hans vegna þess la hafi gegnt starfinu án formlegrar skipunar. Í gögnum þeim, sem ráðun skurð sinn á, sé ekki að finna formlegt samþykki ráðherrans, heldur v stuðst við umsagnir forstjóra Tryggingastofnunar og formanns trygg athugasemdir við þau orð skrifstofustjóra Tryggingastofnunar ríkisinn innheimtudeildar [hafi verið] ráðinn af forstjóra“. Þá tekur A fram, settur til að gegna starfinu, án þess að því hafi verið fylgt eftir með sé

### III.

Ég ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf 10. mars 1995 til úrskurðar ráðuneytisins frá 2. desember 1994. Síðan segir í bréfinu:

„Í ofangreindum úrskurði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, „Ráðuneytið telur að þegar lítið er til þess hversu ráðningarfó sé óvarlegt að álykta sem svo að til hafi þurft að koma bein starfslokum hans.“

Af ofangreindu tilefni er þess óskað, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um Alþingis, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið veiti upplýsingar um samþykki heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi legið fyrir til niðurlagningar stöðu [A] 1. mars 1994 og ef svo var, hvenær það samþykki lá fyrir.“

Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 29. mars 1995, segir al annars:

[. . .]

„Vegna spurningar þeirrar sem lögð er fram við ráðuneytið í úrskurði þess að það tekið fram að samþykkis heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi legið fram til niðurlagningar stöðu [A] 1. mars 1994 var ekki leitað.“

Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 13. júní 1995 segir upplýsingar. Í bréfinu segir:

„Ráðuneytið vísar til bréfs síns dags. 29. mars 1995 þar sem segir um boðsmanns vegna kvörtunar [A] til umboðsmanns. [A] kvartar

brigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 2. desember 1994 um að forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins hafi á löglegan hátt staðið að því að leggja niður stöðu [A] sem deildarstjóra hjá stofnuninni.

Í svarbréfi ráðuneytisins dags. 29. mars 1995 kemur fram að samþykki heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrir niðurlagningu stöðu [A] hafi ekki verið leitað. Um sök þessa byggði ráðuneytið á því að engin bréf fundust í skjalasafni ráðuneytisins þar að lútandi.

Ráðuneytinu hefur nú borist bréf frá forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins vegna þessa máls, dags. 1. júní 1995, móttakið 7. júní 1995. Með bréfinu fylgir yfirlýsing fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, . . . dags. 1. júní 1995. Þar staðfestir fyrrverandi ráðherra að er hann hafi gegnt embætti heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi [forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins] rætt við sig um sameiningu deilda hjá stofnuninni og afleiddar breytingar af þeim sökum á stöðu [A] sem deildarstjóra lána- og innheimtudeildar Tryggingastofnunar ríkisins. Fram kemur að ráðherra gerði ekki athugasemd við sjálfar fyrirhugaðar skipulagsbreytingar og að forstjóri hafi unnið áfram að þeim með sínu samþykki, þó með hliðsjón af ábendingum hans um að forstjóri freistaði þess að ná sátt um málin og ekki síst farsælli niðurstöðu við [A] sem báðir aðilar gætu við unað.“

Í tilvitnuðu bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 1. júní 1995, er vísað meðal annars til áður nefnds bréfs heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 29. mars 1995. Síðan segir í bréfi forstjórans:

„Af þessu tilefni er nauðsynlegt að fram komi að samþykki ráðherra var leitað. Forstjóri taldi reyndar óþarft að skiptast á bréfum við ráðherra um þennan gjörning, og ekki kom fram ósk frá ráðherra um að svo væri gert.

Í þessu sambandi er þó rétt að minna á bréf forstjóra TR til ráðuneytisins 29.04.94. Í því er greint frá, að þær skipulagsbreytingar sem leiddu til niðurlagningar á stöðu [A], hafi verið kynntar fyrir ráðherra, og að ráðherra hafi samþykkt þær, . . .

Forstjóri hefur óskað eftir yfirlýsingu . . ., fyrrv. heilbrigðisráðherra um að hann hafi sem ráðherra samþykkt þær skipulagsbreytingar, sem leiddu til niðurlagningar á stöðu [A]. Var sú yfirlýsing auðfengin og fylgir hún, dags. 01.06.95, bréfi þessu . . .

Eins og fram kemur í yfirlýsingu [fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra], lagði hann áherslu á að þess væri freistað að ná sátt um þetta mál og farsælli niðurstöðu, sem báðir aðilar gætu unað við. Því er lýst í áður tilvitnuðu bréfi mínu frá 29.04.94 að allar hugsanlegar leiðir væru kannaðar áður en ákveðið var að sameina lána- og innheimtudeild við lífeyrissjóðadeild. Þegar ákvörðun um sameiningu deilda lá fyrir, og [þar] með niðurlagning á stöðu [A] sem deildarstjóra, var reynt að ná samkomulagi við hann um áframhaldandi störf hjá stofnuninni. [A] var boðið starf áfram hjá Tryggingastofnun og sinna þar sambærilegum verkefnum og þeim sem hann hafði áður gegnt, en þó ekki sem deildarstjóri. Jafnframt var honum boðið að hann héldi óbreyttum launakjörum. Í þessu sambandi var [A] boðið að skrifa undir meðfylgjandi samkomulag við Tryggingastofnun um áframhaldandi starf.

[A] hafnaði hins vegar þessu boði um áframhaldandi starf með þeim rökum, að hann hefði „ekki í hyggju að láta af starfi deildarstjóra hjá Tryggingastofnun ríkisins“ . . . Því var niðurlagning á stöðu hans óhjákvæmileg.

Það er því alveg ljóst, að samþykki ráðherra lá fyrir áður en staða [A] var lögð niður, og að öllu leyti var unnið að máli þessu skv. tilmælum ráðherra. Jafnframt er rétt að minna á það hér, að samþykki tryggingaráðs var einnig aflað. Þá voru skipulagsbreytingar þessar kynntar fyrir stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins áður en

staða [A] var lögð niður, en verkefni lána- og innheimtudeildar sinna störfum fyrir þann sjóð eftir að Lífeyrissjóður sjómanna fór stofnun. Mál þetta var því rækilega skoðað og kynnt áður en grip aðgerða, og samþykkis var aflað frá þeim aðilum sem nauðsynlegt frá.“

Tilvitnuð yfirlýsing fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra er svohljóðandi:

„Það staðfestist hér með, skv. beiðni þar um, að á þeim tíma herraembætti í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, ræddi tryggingastofnun ríkisins við mig um sameiningu deilda hjá stofnunum breytingar af þeim sökum á stöðu [A] sem deildarstjóra lána- og tryggingastofnunar ríkisins. Mér var jafnframt sagt, að ákveðin ákvarðanir með þessi mál meðal starfsmanna, þ.á.m. [A]. Lagði ég áherslu á þann hátt að hann freistaði þess að ná sátt um þessi mál og ekki síst farsælli mál sem báðir aðilar gætu við unað. Ég gerði hins vegar ekki athugasemdir irhugaðar skipulagsbreytingar og forstjóri vann að þeim áfram með þó með hliðsjón af ofangreindum ábendingum mínum varðandi stöðu [A].“

#### IV.

Hinn 22. júní 1995 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til bréfs ráðuneytisins frá 13. júní 1995, bréfs forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins frá 1. júní 1995 og yfirlýsingar fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra þar sem þáð, að leitað hafi verið samþykkis vegna niðurlagningar á stöðu [A] innheimtu- og lánadeildar Tryggingastofnunar ríkisins. Af þessu tilefni sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráður skýringar á því, að upplýsingar þessar um framangreinda ákvörðun fyrir heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, voru eigi skráðar og tiltækar í heilbrigðisráðuneytinu, er það svaraði bréfi mínu frá 10. mars 1995, sbr. bréf ráðuneytisins frá 10. mars 1995.

Með bréfi, dags. 11. júlí 1995, gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir af bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 13. júní 1995, yfirlýsingar heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 1. júní 1995, og bréfi forstjóra tryggingastofnunar ríkisins, dags. sama dag. Athugasemdir A bárust mér með bréfi frá 10. mars 1995.

Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 31. júlí 1995, svaraði ráðuneytið við bréfi mínu frá 22. júní 1995. Í bréfi ráðuneytisins frá 31. júlí 1995 segir:

„Ráðuneytið vísar til bréfs dags. 22. júní 1995 þar sem vísað er til skipta vegna kvörtunar [A], lögfræðings.“

Í tilefni af bréfi ráðuneytisins, dags. 13. júní 1995 um málið, óskað eftir skýringum á því af hverju ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra málsins var ekki skráð og tiltæk í ráðuneytinu er það svaraði bréfi ráðuneytisins frá 10. mars 1995 með bréfi dags. 29. mars 1995.

Vegna þessa máls vill ráðuneytið koma eftirfarandi skýringum til áskilnaðs. Í skjalasafni ráðuneytisins eru engin bréfaskipti um samþykki um niðurlagningu stöðu [A]. Engar skráðar upplýsingar eru í skjalasafni ráðherra þar viðræður sem vísað er til í yfirlýsingu fv. ráðherra dags. 1. júní 1995 um fjölmarga fundi sem forstöðumenn stofnana eiga með ráðuneytinu.

yfirlýsingu segir að forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins hafi rætt við ráðherra um sameiningu deilda og afleiðingar þeirra breytinga, m.a. á stöðu [A]. Í umræddri yfirlýsingu kemur ekkert fram um að ráðherra hafi samþykkt formlega endanlega niðurstöðu málsins heldur eingöngu að ráðherra hafi ekki gert athugasemdir við „sjálfar fyrirhugaðar skipulagsbreytingar“ og að forstjóri hafi unnið áfram að þeim með hans samþykki, þó með ákveðnum ábendingum varðandi afleiðingar fyrir einstaka starfsmenn. Yfirlýsing fv. heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra dags. 1. júní 1995, sem skrifuð er samkvæmt beiðni, breytir ekki því sem fullýrt er í bréfi ráðuneytisins dags. 29. mars 1995 um að formlegs samþykkis heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrir niðurlagningu stöðu [A] 1. mars 1994 var ekki leitað.“

Með bréfi 4. desember 1995 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar við framangreint bréf ráðuneytisins. Bárust mér athugasemdir A með bréfi hans 12. desember 1995.

## V.

Kvörtun sú, er A hefur borið fram, lýtur að starfslokum hans sem deildarstjóra lána- og innheimtudeildar Tryggingastofnunar ríkisins. Telur A, að forstjóri stofnunarinnar hafi ekki staðið með lögmæltum hætti að því að leggja niður stöðu hans.

Eins og fram kemur í II. og III. kafla, voru lána- og innheimtudeild og lífeyrissjóðadeild stofnunarinnar sameinaðar 1. mars 1994 samkvæmt ákvörðun forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, sem hann tók samkvæmt gögnum málsins síðari hluta janúarmánaðar 1994. Með bréfi, dags. 2. febrúar 1994, hafnaði A því starfi, sem honum var boðið af því tilefni. Af bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins frá 22. febrúar 1994 og bréfi A, dags. 24. febrúar 1994, verður ráðið, að ágreiningur hafi verið um breytingar á störfum og stöðu A. Á hinn bóginn verður ekki annað ráðið af bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins frá 24. febrúar 1994 en að hann hafi talið, að staða A hefði verið lögð niður frá 1. mars 1994. Í kvörtun sinni heldur A því fram, að forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins hafi ekki haft heimild heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til þess að leggja niður stöðu hans og að ekki hafi verið leitað eftir samþykki heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrir sameiningu lána- og innheimtudeildar og lífeyrissjóðadeildar, eins og áskilið sé í 3. málsl. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar.

## 1.

A hóf störf hjá Tryggingastofnun ríkisins haustið 1969. Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 8. desember 1980 var hann settur til þess að gegna, auk starfs deildarstjóra lánadeildar, störfum deildarstjóra verðbréfa- og innheimtudeildar frá 1. febrúar 1981 til 1. júní 1981. Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 26. maí 1981 var setning A framlengd til 31. ágúst 1981. Í máli sínu hefur A bent á, að ætlunin hafi verið að skipa hann í stöðu deildarstjóra hjá Tryggingastofnun ríkisins, en af því hafi ekki orðið. Með bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 24. febrúar 1994, var A tilkynnt, að staða hans hjá stofnuninni hefði verið lögð niður frá og með 1. mars 1994. Í niðurlagi úrskurðar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 2. desember 1994 segir, að forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins hafi verið heimilt að leggja niður stöðu A hjá stofnuninni vegna skipulagsbreytinga. Er í úrskurðinum vísað til þess, að A hafi ekki verið skipaður af ráðherra í stöðuna eða við hann gerður skriflegur ráðningarsamningur og hafi ráðning A eftir 31. ágúst 1981 verið í höndum forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Sé óvarlegt „að álykta sem svo að til hafi þurft að koma bein aðild ráðherra að starfslokum hans“.

Um það, hver skipi, setji eða ráði í starf eru almenn fyrirmæli í 2. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í ákvæðinu segir:

„Það fer eftir ákvæðum laga um hverja starfsgrein, hver veit ráða í stöður. Nú er eigi um það mælt í lögum og skal þá svo meta starfinn lýtur, geri þá ráðstöfun, en geti þó veitt forstjóra viðkomandi heimild til að gera það, ef ráðstafa skal hinum vandaminni og ábyrgð í grein hans.“

Í athugasemdum við 2. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1993 annars svo:

„Hér ræðir um veitingarvald opinberra starfa.

Í stjórnarskrá og einstökum lögum er oft ákveðið, hver veita starfseti Íslands, ríkisstjórn, einstakir ráðherrar eða forstjórar stofnana. Það er að þar sem engin fyrirmæli slík eru til um starf skuli sá ráðherra veita starf lýtur. Þó hefur hann heimild til að fela forstjóra að veita störf, er mál og vandi; er þá m.a. átt við sum afgreiðslustörf, skrifarastörf o.fl. (deild, bls. 418.)

Af 7. og 10. gr. laga nr. 38/1954 verður almennt ráðið, að sá, er veitt framt lausn frá því. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 117/1993 skipar ráðherra en samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna er það forstjóri, sem ræður alla starfsmenn innar, sem ekki eru skipaðir af ráðherra. Samkvæmt því, sem hér hefur verið tekið við það að miða, að þeir starfsmenn, sem ráðherra er ætlað að skipa skuli veitt nr. 117/1993, verði einnig leystir frá störfum af ráðherra.

Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 97/1974, sbr. 4. gr. laga nr. 7/1990, er gert ráð um starfsmaður er ráðinn í þjónustu ríkisins, skuli það gert með skriflegum form fram, hvort um skipun, setningu eða ráðningu sé að ræða. Verður sá sá gefa skuli út sérstakt skipunar- eða setningarbréf eða gera sérstakan ákvarðun sbr. dóm Hæstaréttar frá 10. desember 1986, Hrd. 1986:1657. Ákvörðun um ráðningu eða ráðningu ríkisstarfsmanns telst til þeirra ákvarðana, sem ríkið getur um, að séu ótvíræðar að efni til. Gildir slíkt einnig um starfslok ríkisstarfs miklu að ótvírætt sé, hver hafi tekið slíka stjórnvaldsákvörðun, hvert hvenær efni hennar er breytt eða það fellt niður. Ekki hafa verið lögð fyrir hvernig staðið hafi verið að ráðningu A eftir 31. ágúst 1981. Er ekki annað að A hafi áfram gegnt umræddri deildarstjórastöðu, án þess að til hafi ákvorðun ráðherra eða bein afskipti forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins fram komið, lúta þær ákvarðanir, sem deilt er um í máli þessu, annars um á deildaskipan Tryggingastofnunar, en þær snerta innra skipulag stofnunar hins vegar að því að leggja stöðu A niður. Um það verður fjallað hér á

## 2.

Í I. kafla laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, er fjallað um Tryggingastofnunar ríkisins. Samkvæmt 1. gr. laganna teljast almannatryggingar kvæmt lögnum: Lífeyristryggingar, slysatryggingar og sjúkratryggingar. 2. gr. laganna:

„Hver grein trygginganna, sbr. 1. gr., er sjálfstæð deild í Tryggingastofnun. Hefur þar sérstakan fjárhag. Engin deildanna ber ábyrgð á skuldbindingum. Að öðru leyti er forstjóra heimilt, að fengnu samþykki tryggingaráðs, að skipa starfsemi stofnunarinnar í deildir eftir því sem henta þykir.“



Lokamálsliður 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993 kom til með 1. gr. laga nr. 83/1967. Í skýringum við ákvæði þess frumvarps, er varð að lögum nr. 83/1967, segir, að í 2. mgr. sé bætt almennri heimild til að skipa starfsemi stofnunarinnar í deildir eftir því sem henta þykir, sbr. Alþt. 1967, A-deild, bls. 335.

Þegar litið er til fyrirsmála 3. ml. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993, er ljóst, að heimild forstjóra til þess að breyta deildaskipan Tryggingastofnunar ríkisins verður ekki beitt, nema að fengnu samþykki tryggingaráðs og ráðherra. Með bréfum, er heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið ritaði forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins og tryggingaráði 8. apríl 1994 í tilefni af stjórnslukæru A, óskaði ráðuneytið eftir ítarlegri greinargerð um mál það, sem kærán væri sprottin af. Í svarbréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 29. apríl 1994 segir meðal annars:

„Í bréfi [A] til ráðuneytisins er því haldið fram, að undirritaður hafi brotið gegn 2. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar. Í lagagreininni eru tilteknar nokkrar deildir sem eru lögskipaðar. „Að öðru leyti er forstjóra heimilt, að fengnu samþykki tryggingaráðs og ráðherra, að skipa starfsemi stofnunarinnar í deildir eftir því sem henta þykir“, svo vitnað sé orðrétt í 2. mgr. greinarinnar. Samkvæmt þessu hafði undirritaður sem forstjóri heimild til að gera þá skipulagsbreytingu sem um ræðir, enda var tilskilinna samþykkt leitað. Málið var rætt á fundi tryggingaráðs 14. janúar s.l., og þá var rætt við ráðherra um fyrirhugaðar skipulagsbreytingar. Báðir þessir aðilar lýstu sig samþykka því að gripið væri til kynnta ráðstafana.“

Í bréfi sínu til tryggingaráðs óskaði ráðuneytið upplýsinga um afskipti tryggingaráðs af málinu. Í svarbréfi tryggingaráðs 29. apríl 1994 segir um framangreint atriði:

„Á tryggingaráðsfundi föstudaginn 14. janúar 1994 ræddi forstjóri ítarlega um skipulagsmál stofnunarinnar og þær breytingar þar að lútandi sem hann taldi nauðsynlegar þ.á.m. samlagningu tveggja deilda í eina sem hér um ræðir. Allir tryggingaráðsmenn tjáðu sig um þessar hugmyndir, báru fram fyrirspurnir og lýstu samþykki sínu við þeim fyrirætlunum. Engin formleg samþykkt var gerð þar að lútandi og í fundargerð af þeim fundi segir einungis: „Forstjóri ræddi um skipulagsmál stofnunarinnar“. Af umræðum þessum gat forstjóri hins vegar ekki haft annan skilning en þann, að hann hefði fengið samþykki Tryggingaráðs fyrir fyrirætlan sinni.

Í tilefni af fátæklegrri fundargerð frá 14. janúar s.l. varðandi þennan lið hefur Tryggingaráð á fundi sínum í dag áréttað fyrri samþykki sitt um samlagningu lífeyris-sjóðadeildar og lána- og innheimtudeildar, þannig að ekki verði um villst þegar leitað verður í bókum Tryggingaráðs varðandi það mál.“

Samkvæmt framansögðu var fyrirhuguð sameining deilda rædd á fundi tryggingaráðs 14. janúar 1994, en fundargerð ber ekki annað með sér en að forstjóri hafi rætt um skipulagsmál stofnunarinnar. Í ofangreindu bréfi tryggingaráðs frá 14. apríl 1994 er upplýst, að tryggingaráðsmenn hafi lýst samþykki sínu við þessum fyrirætlunum, en engin formleg samþykkt hafi verið gerð þar að lútandi. Það verður því ekki séð, að tryggingaráð hafi samþykkt umrædda breytingu fyrr en 29. apríl 1994. Voru því þeir annmarkar á þessari málsmeðferð, að samþykki tryggingaráðs við breyttri deildaskiptingu lá ekki fyrir, áður en forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins ákvað hana og hún hafði gengið í gildi. Skýra verður 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993 svo, að samþykkis tryggingaráðs verði að afla fyrirfram.

### 3.

Ljóst er, að ákvörðun forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins um að breyta deildaskipan stofnunarinnar tengist þeirri ákvörðun hans, að leggja stöðu A niður. Í fyrri tilvikinu þarf, eins og áður er rakið, samþykki ráðherra og tryggingaráðs. Þegar litið er til fyrirsmála

2. mgr. 3. gr. laga nr. 117/1993 og ákvæða 7. og 10. gr. laga nr. 38/1954, þinu atbeina þess stjórnvalds, er fór með vald til að veita stöðuna. Er þetta er vaxið, að fjalla um það í einu lagi, hvort nauðsynlegar ákvarðanir tryggingamálaráðherra hafi legið fyrir.

Af hálfu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins er því haldið fram, verandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til nefndra skipulagsbreytinga fyrir. Þessu til staðfestingar hefur forstjóri stofnunarinnar lagt fram yfirlýsingu heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 1. júní 1995, sem rakin er framan. Í yfirlýsingu ráðherrans kemur fram, að forstjóri Tryggingastofnunarinnar rætt við hann um „. . . sameiningu deilda hjá stofnuninni og afleiddar sökum á stöðu [A] sem deildarstjóra . . .“ og að hann hafi ekki gert „. . . sjálfar fyrirhugaðar skipulagsbreytingar . . .“ og hefði forstjóri unnið að hans samþykki, en með þeim fyrirvara, að náð yrði sátt um starfsmannssíst farsælli niðurstöðu fyrir [A]“. Af yfirlýsingu þessari verður ekki ségreint á milli þess, að annars vegar var um að ræða stjórnvaldsákvörðunir lok [A], og hins vegar ákvörðun, er snerti breytingar á innra skipulagi Tryggingastofnunarinnar ríkisins.

Af bréfum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 29. mars og 31. júlí 1995, sem rakin eru í III. og IV. kafla hér að framan, kemur fram, að safni ráðuneytisins finnast ekki gögn um samþykki heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrir niðurlagningu stöðu [A] 1. mars 1994 eða um viðræður forstjóra Tryggingastofnunarinnar ríkisins og þáverandi ráðherra um breytingar á deildaskipan stofnunarinnar. Þetta er tala til athugunar, hvaða þýðingu slík yfirlýsing fyrirverandi ráðherra hefur og hér háttar til. Í því sambandi er rétt að líta til afstöðu dómstóla Tryggingastofnunarinnar fyrirverandi ráðherra.

Í dómi Hæstaréttar 22. júní 1945, Hrd. 1945:298, vottaði fyrirverandi ráðherra, að rétt hefði verið skýrt frá óformlegu samkomulagi um að Sjúkumráðgjafi vikur þyrfti ekki að greiða svonefnt fæðingarstofugjald við Landspítalanum. Þetta er ábær að: „Yfirlýsing fyrirverandi félagsmálaráðherra, sem til er vitnað í hinum áttunda, er getur engu ráðið um úrslit þessa máls“.

Í dómi Hæstaréttar 10. desember 1986, Hrd. 1986:1657, reyndi á þessum máli þáverandi menntamálaráðherra hefði verið búinn að endursetja kennara í starf, á þessum máli lét af störfum. Vísað var til þess, að þáverandi menntamálaráðherra hann hefði verið búinn að setja kennarann í stöðuna og tilkynnt honum þetta. Þáverandi hluta Hæstaréttar segir, að ósannað sé, að ráðherrann hafi verið búinn að setja kennarann í starfina, að hann samþykkti að setja hann kennara, er ráðherra sagði honum þetta að endursetja hann í starfið.

Í dómi Hæstaréttar frá 9. maí 1980, H. 1980:1068, reyndi á þessum máli um ráðningu verkfræðings hjá Hollustuvernd ríkisins, þar á meðal um að ræða skipun í nefnt starf. Vísaði verkfræðingurinn þar til yfirlýsingu heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um það, að skipa hefði átt hann í starf. Þáverandi hefði það síðan átt að vera hlutverk videigandi embættismanna að greiða skipuninni. Í dómi héraðsdóms er tekið fram, að þrátt fyrir skýrslu verkfræðingurinn hefði hlotið skipun í stöðuna. Varð því að leggja til grundvallarlega ráðningarsamning, sem gerður hafði verið um lögskipti aðilanna. Í þessum máli er vísað til þess, að með skírskotun til forsendna hins áfrýjaða dóms yrði átt til grundvallar um starfskjör hans.

Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 31. júlí 1995, sem rakin er í skráðar upplýsingar séu í skjalasafni ráðuneytisins um þær viðræður,

yfirlýsingu fyrrverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, og „ . . . að formlegs samþykkis heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrir niðurlagningu stöðu A 1. mars 1994 [hafi ekki verið] leitað“. Þá er þess ennfremur að gæta, að umrædd yfirlýsing ráðherra er engan veginn afdráttarlaus um það efni, sem hér skiptir máli. Samkvæmt því og með hliðsjón af framangreindum hæstaréttardómum verður ekki á því byggt, að þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi tekið ákvörðun um að leggja niður stöðu A. Gildir hið sama raunar einnig um það, hvort legið hafi fyrir samþykki ráðherra til breytinga á deildaskipan Tryggingastofnunar ríkisins. Var þessi meðferð málsins í andstöðu við þá grundvallarreglu stjórnsluréttarins, að stjórnvöldum beri að sjá til þess, að jafnan liggi fyrir í gögnum þeirra, hvernig mál hafi endanlega verið afgreidd.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, get ég ekki fallist á það, sem fram kemur í úrskurði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 2. desember 1994, að forstjóra stofnunarinnar hafi verið heimilt að leggja niður stöðu A frá 1. mars 1994, þar sem þá lá ekki fyrir ákvörðun ráðherra um slíkt.

## VI.

Niðurstöðu álits míns, dags. 8. janúar 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki hafi legið fyrir ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um að staða deildarstjóra lána- og innheimtudeildar stofnunarinnar væri lögð niður. Þá var einnig sá annmarki á meðferð þessa máls, að ekki lá fyrir samþykki heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og tryggingaráðs samkvæmt 3. másl. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, er forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins beitti heimild sinni samkvæmt nefndum lagaákvæðum til breytinga á deildaskipan Tryggingastofnunar ríkisins. Það eru tilmæli mín, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið taki mál A til meðferðar á ný, komi fram ósk um það frá A, og leysi úr málinu með hliðsjón af þeim sjónarmiðum, sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.“

## VII.

Hinn 24. maí 1996 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir upplýsingum um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af framangreindu áliti mínu, en A hafði tjáð mér, að hann hefði leitað til ráðuneytisins á ný. Í svari heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 7. júní 1996, segir meðal annars:

„[A] fékk biðlaun frá Tryggingastofnun ríkisins í 12 mánuði frá 1. mars 1994. Í framhaldi af því gerði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið verksamning við [A] um samningu frumvarps og greinargerðar um réttindi og skyldur heilbrigðisstétta. Gert var ráð fyrir að verkið tæki sjö mánuði. Samningurinn var síðan framlengdur um 6 mánuði eða t.o.m. 31. mars 1996 og hefur [A] nú skilað verkinu. Fyrir þetta fékk [A] kr. 227.000 á mánuði, fyrrgreint tímabil, auk virðisaukaskatts.“

Í framhaldi af áliti yðar hinn 8. janúar sl. hafa ráðherra og ráðuneytisstjóri átt nokkur viðtöl við [A]. Í þeim viðtölum hefur komið fram að [A] óskaði fyrst og fremst eftir að fá vinnu. Í samræmi við það hefur ráðuneytisstjóri lagt áherslu á að reyna að útvega [A] vinnu og hefur í því skyni átt viðtöl við ýmsa forstöðumenn. Hann ræddi m.a. við [ . . . ] vegna þess verkefnis sem [A] hefur nú verið ráðinn í til ársloka 1996. Ekki hefur hins vegar enn tekist að útvega [A] fast starf.

Á fundi ráðuneytisins með [A] hinn 20. maí sl. ítrekaði hann að hann legði megináherslu á að fá fast starf. Hann væri hins vegar búinn að ráða sig í verkefni hjá [ . . . ] til ársloka 1996 og gæti því ekki ráðið sig í annað starf fyrr en að loknu því tímabili. Samkomulag varð um eftirfarandi: Ráðuneytið mun leitast við að útvega [A] starf fyrir lok ársins 1996. Hafi hann ekki fengið starf fyrir þann tíma mun ráðuneytið beita sér fyrir því að hann fái hæfilegar bætur.“

Með bréfum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 7. janúar 1997, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvaða ráðstafanir hefðu verið gertar til að tryggja alítili mínu, með vísan til framangreindra bréfaskipta. Svar heilbrigðisráðuneytisins hafði ekki borist þegar skýrslan fór til prentunar.

**15.5. Uppsögn ríkisstarfsmanns vegna meintra brota í starfi  
Málsmeðferð. Málefnaleg sjónarmið. Meðalhófsregla  
(Mál nr. 1296/1994)**

A kvartaði yfir ákvörðun forstjóra Landhelgisgæslu Íslands um ástæðu starfi skipherra hjá landhelgisgæslunni. Var A sagt upp störfum með samkvæmt 2. mgr. 9. gr. sjómannalaga, nr. 35/1985. Í svari dómsráðuneytisins við bótakröfu A kom fram að forstjóri landhelgisgæslunnar hefði ráðningarmál og uppsagnir úr starfi hjá landhelgisgæslunni. Ekkert er sagt um hvernig þessi ráðningarmál og uppsagnir eru tengdar við ástæðu starfi A. Þetta er hugsið bugir væru á uppsögn A eða að hún fæli í sér rétt til bóta.

Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 100/1991 um Landhelgisgæslu Íslands, teldust starfsmenn landhelgisgæslunnar til lögreglu og hefðu þeir réttindi og skyldur samkvæmt því. Um þau færi þessi laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að uppfylla skyldur þeirra laga. Ákvörðun stjórnvalds um uppsögn ríkisstarfsmanns yfirtrúast á málefnalegum sjónarmiðum. Þá væri heimild stjórnvalda til að ákveða ríkisstarfsmönnum sett ákveðin takmörk af ákvæðum laga, meðal annars laga nr. 38/1954, sem fjalla um skilyrði þess að ríkisstarfsmanni verði veittur um stundarsakir eða að fullu, vegna meintra misfella í starfi. Væri ástæða annað að tryggja að ríkisstarfsmönnum yrði ekki vikið úr starfi vegna undangenginni vandaðri málsmeðferð, meðal annars tryggilegri raunverulegum misfellum, og að aðgættum rétti starfsmanns til að tala máli sínu, ákveða skrifleg ákvörðun yrði tekin um lausn hans. Þá tryggðu efnisskilyrði ríkisstarfsmanna, þar sem í 2. mgr. 7. gr. laganna væri gert ráð um lausn starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt, að honum yrði veitt lausn frá störfum um stundarsakir. Væri regla byggð á sömu viðhorfum og meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 1/1993.

Þar sem upplýst var í málinu að þau sjónarmið og ástæður voru vallar þeirri ákvörðun að veita A lausn úr starfi voru meintar misfella ástæður að fara með málið samkvæmt 7.–11. gr. laga nr. 38/1954. Þar sem með málið eftir þeim ákvæðum var brotinn réttur á A og taldi A ákvörðun forstjóra Landhelgisgæslu Íslands hefði vegna þessa verið ástæða um annmarka. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dómsráðuneytisins, að það tæki mál A til meðferðar á ný, óskaði hann þess að hugunar hvernig hlutur hans yrði réttur.

**I.**

Hinn 2. desember 1994 leitaði til mín A, og kvartaði yfir þeirri ákvörðun Landhelgisgæslu Íslands frá 11. júní 1993, að segja honum upp starfi hjá Landhelgisgæslu Íslands. Telur A, að ekki hafi verið rétt staðið að uppsögn sinni og að byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

**II.**

Samkvæmt gögnum málsins hóf A störf hjá landhelgisgæslunni á ný og varð hann skipherra og gegndi því starfi, þar til honum var sagt upp s

Í kvörtun A er því lýst, að deilur hafi risið milli hans og forstjóra landhelgisgæslunnar í maí árið 1993. Í framhaldi af þeim hafi honum verið sagt upp störfum með bréfi forstjóra landhelgisgæslunnar, dags. 11. júní 1993. Uppsagnarfrestur var þar tilgreindur þrjú mánuðir, sbr. 2. mgr. 9. gr. sjómannalaga nr. 35/1985.

Hinn 16. september 1993 ritaði A dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, þar sem hann fór fram á bætur vegna uppsagnarinnar.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði bréfi A með bréfi, dags. 3. desember 1993. Þar segir meðal annars:

„Af þessu tilefni bendir ráðuneytið á að forstjóri landhelgisgæslunnar ræður starfslið stofnunarinnar, þ.m.t. yfirmenn, sbr. 4. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands, nr. 25/1967. Af því leiðir að forstjóri fer þá einnig með mál er varða uppsögn úr starfi.

Gögn með bréfi yðar bera með sér að forstjóri landhelgisgæslunnar hefur sagt yður upp starfi með tilskildum fyrirvara, sbr. 2. mgr. 9. gr. sjómannalaga, nr. 35/1985, en um starfskjör yðar fór samkvæmt kjarasamningi, sbr. 10. gr. laga nr. 25/1967.

Bréf yðar eða gögn með því bera ekki með sér að meinbugir séu á uppsögn yðar eða að hún feli í sér rétt til bóta. Kröfu um bætur vegna uppsagnarinnar er því hafnað.

Beðist er afsökunar á drætti sem orðið hefur á að svara bréfi yðar.“

### III.

Hinn 13. desember 1994 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra 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 kvörtunarinnar og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því að gerð yrði grein fyrir þeim ástæðum, er lágu til grundvallar uppsögn A.

Svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 19. desember 1994. Segir þar meðal annars:

„[A] var sagt upp starfi skipherra hjá landhelgisgæslunni með bréfi forstjóra landhelgisgæslunnar, dags. 11. júní 1993. Samkvæmt 4. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands, nr. 25/1967, ræður forstjóri landhelgisgæslunnar starfslið stofnunarinnar, þ.m.t. yfirmenn. Af því leiðir að forstjórinn fer einnig með mál er varða uppsögn úr starfi.

Uppsögn skipherrans var ekki borin undir ráðuneytið, og kom því ekki til þess að ráðuneytið legði mat á uppsögnina. Einu afskipti ráðuneytisins af því máli voru vegna bréfs sem [A] sendi dómsmálaráðherra 16. september 1993, eftir að uppsögn var komin til framkvæmda. [. . .]

Tekið skal fram að eins og mál þetta var lagt fyrir ráðuneytið á sínum tíma var ekki talin ástæða til að leita eftir sérstökum skýringum frá forstjóra landhelgisgæslunnar á þeim ástæðum sem lágu til grundvallar uppsögninni. Er heldur ekki kunnugt um að skipherrann hafi gert það. [. . .]“

Með bréfi, dags. 22. desember 1994, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf ráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 28. desember 1994.

Hinn 5. janúar 1995 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu á ný bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið aflaði upplýsinga um, á hvaða sjónarmiðum umrædd uppsögn A hefði verið byggð og gerði mér grein fyrir þeim.

Svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 24. febrúar 1995. Meðfylgjandi voru ljósrit af bréfi forstjóra landhelgisgæslunnar, dags. 15. febrúar 1995, og

ljósrít af bréfi fyrrverandi forstjóra landhelgisgæslunnar, dags. 14. febrúar 1986, og  
 fyrrverandi forstjóra landhelgisgæslunnar, sem tók ákvörðun um uppsögn  
 annars svo:

„Í samræmi við ákvæði kjarasamnings Skipstjóraráfélags Íslands  
 fastráðinn skipstjóri hjá Landhelgisgæslunni frá miðju ári 1986, en  
 hafði hann starfað sem stýrimaður og öðru hverju sem skipstjóri,

Prátt fyrir að orð færi af erfiðum samskiptum [A] við undirritaður rétt að gefa honum tækifæri til að sanna ágæti sitt sem  
 erfitt vill reynast að sannprófa slíkan orðróm, og vegna starfsaldur  
 að vera fastráðinn skipherra. Í byrjun árs 1987 var [A] þó tekinn í  
 [X] og settur á biðlaun um þriggja vikna skeið, vegna almennrar k  
 á skipinu, og var sú ráðstöfun viðvörðun til [A]. [A] tók síðan við  
 virtist nokkur breyting hafa orðið á til batnaðar, að minnsta kosti  
 ræðum okkar [A] um téð vandamál og önnur er upp komu síðar, [A]  
 að um væri að ræða rógburð óvildarmanna og skilningsleysi anna  
 ferðum sínum.

Í skipstjórnartíð [A] hafa komið fyrir atvik er valdið hafa  
 verulegu fjárhagstjóni. [ . . ]

Skömmu eftir að varðskipið [Y] kom til Reykjavíkur úr áður  
 boðaði ég [A] á skrifstofu mína og tjáði honum viðhorf mitt gagn  
 gaf honum kost á því að segja sjálfur upp starfi sínu, sem hann  
 mig um leið að sín skipstjórn væri sú besta á landinu. Okkur í m  
 nokkur orðaskipti sem ég tel þó ekki ástæðu til að tína til hér. [A]  
 sagnarbréf, en áður hafði verið kannað að hann hafði áunnið sér  
 og jafnframt að aldur hans og starfsferill á sjó veitti honum rétt t

Hinn 2. mars 1995 veitti ég A færi á að gera athugasemdir við fyrr  
 kirkjumálaráðuneytisins, ásamt fylgiskjölum þess. Athugasemdir han  
 bréfi, dags. 18. apríl 1995.

Hinn 19. júní 1995 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra á ný b  
 frekari gögnum og upplýsingum. Svör ráðuneytisins bárust mér með b  
 1995.

#### IV.

Í álitinu mínu rakti ég réttarreglur og sjónarmið um uppsögn ríkisst  
 nauðsyn þess að ákvörðun byggist á málefnalegum sjónarmiðum og a  
 mið af þeim ástæðum sem ráða uppsögn. Í álitinu segir:

„A kvartar yfir uppsögn sinni úr starfi skipherra hjá Landhelgisgæslunni  
 hann, að ekki hafi verið rétt staðið að uppsögn sinni og að hún hafi  
 málefnalegum sjónarmiðum.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 25/1967 teljast starfsmenn land  
 lögreglumanna ríkisins og hafa réttindi og skyldur eftir því, sbr. einni  
 nr. 56/1972, um lögreglumenn. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 25/1967 er Lan  
 ríkisstofnun. Að því leyti sem ekki er á annan hátt kveðið í lögum, fer  
 skyldur þeirra starfsmanna landhelgisgæslunnar, sem eru skipaðir, setti  
 ustu landhelgisgæslunnar með föstum launum, meðan þeir gegna sta  
 starf þeirra talið aðalstarf, samkvæmt lögum nr. 38/1954, um réttind  
 manna ríkisins, sbr. 1. gr. laganna.

Samkvæmt bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til A, dags.

kemur fram, að A hafi verið sagt upp störfum með þriggja mánaða uppsagnarfresti. Almennt hefur verið gengið út frá því, að ríkisstarfsmanni verði ekki sagt upp störfum með uppsagnarfresti, nema sérstök heimild sé til þess í lögum eða svo hafi verið um samið, sbr. dóma Hæstaréttar frá 12. desember 1974, Hrd. 1974:1170, og frá 21. nóvember 1972, Hrd. 1972:920. Eins og mál þetta er vaxið, og nánar verður komið að hér á eftir, er ekki þörf á því að taka afstöðu til þess, hvort slík heimild hafi verið til staðar.

Áður en ríkisstarfsmanni er veitt lausn frá störfum, verður að taka afstöðu til þess, á hvaða lagagrundvelli það verði gert. Komi til greina að gera það með uppsögn, verður að taka til athugunar, hvort þær *ástæður og sjónarmið*, er búa að baki ákvörðun um lausn ríkisstarfsmanns frá störfum, heimili að gera það með uppsögn. Hér kemur sérstaklega til athugunar hvenær heimilt er að beita uppsögn og hvenær *skylt* er að fara með mál skv. 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Ákvörðun stjórnvalds um uppsögn ríkisstarfsmanns verður ávallt að byggjast á *mál-efnalegum sjónarmiðum*, eins og aðrar stjórnvaldsákvarðanir. Þannig er t.d. almennt óheimilt að byggja slíka ákvörðun á sjónarmiðum, sem upp eru talin í 2. mgr. 11. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Aftur á móti er t.d. heimilt að segja upp starfsmanni í tilefni af breytingum á störfum, starfsháttum eða skipulagi hjá hinu opinbera, þegar þörf verður á að fá starfsmann, sem hefur aðra menntun eða reynslu en sá hefur, er stöðu gegnir, enda styðjist uppsögnin við heimild í samningi eða lögum.

Heimild stjórnvalda til þess að segja upp ríkisstarfsmönnum er einnig sett ákveðin takmörk af ákvæðum laga. Í 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eru ákvæði, sem fjalla um skilyrði þess, að ríkisstarfsmanni verði veitt lausn úr starfi um stundarsakir eða að fullu, *vegna meintra misfella í starfi*. Ákvæði 7.–11. gr. taka til allra ríkisstarfsmanna, hvort sem þeir eru skipaðir, settir eða ráðnir. Í 2. málsg. 7. gr. laga nr. 38/1954 eru tilgreindar þær ástæður, sem réttlæta að veita starfsmanni lausn um stundarsakir, á meðan mál er rannsakað, svo upplýst verði, hvort rétt sé að veita honum lausn að fullu eða láta hann aftur taka við starfi sínu, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. 2. mgr. 7. gr. laganna hljóðar svo:

„Rétt er að veita starfsmanni lausn um stundarsakir, ef hann hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi sínu, hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykir að öðru leyti ósæmileg, óhæfileg eða ósamrýmanleg því starfi. Þó skal veita starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt, áður en honum er veitt lausn um stundarsakir samkvæmt þessari málsgrein.“

Í athugasemdum við 7.–11. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, segir meðal annars svo:

„Hin sérstaka réttarstaða opinberra starfsmanna . . . leiðir til þess, að stjórnvald verður að fara varlega í því að leysa mann frá starfi án vilja hans. Með tilliti til þessa eru sett ákvæði 7.–9. gr. um lausn um stundarsakir. Megin sjónarmiðið er það, að þyki stjórnvaldi einhverju svo áfátt um starfsmann, að rök liggi til frávikningar, skuli að jafnaði farin sú leið að veita lausn um stundarsakir og láta síðan fram fara rannsókn samkv. 8. gr. á því, hvort sakir séu svo vaxnar, að veita skuli fullnaðarlausn. Ástæður til lausnar um stundarsakir eru greindar í 2. málsg. 7. gr. Ætlazt er til, að starfsmanni sé áður veitt áminning og honum gerður kostur á að bæta ráð sitt. Þó getur verið rík ástæða til lausnar án áminningar, ef svo er ástatt sem segir í 3. málsg. 7. gr.“ (Alþt. 1953, A-deild, bls. 421.)

Ljóst er, að markmið 7.–11. gr. laga nr. 38/1954 er að veita ríkisstarfsmannum réttaröryggi, með því að þeim verður almennt ekki vikið úr starfi vegna *í því*, nema fylgt hafi verið vandaðri málsmeðferð samkvæmt þeim lögum stjórnsýslulögum nr. 37/1993, sem felst meðal annars í tryggilegri meintu misfellum í starfi og rétti starfsmanns til þess að tala máli sínu og skrifleg ákvörðun væri tekin um lausn hans. Þá verður ríkisstarfsmanninum starfi vegna meintra misfella í starfi nema efnisskilyrði 7. gr. laganna sambandi er rétt að minna á ákvæði lokamálsliðar 2. mgr. 7. gr., sem byggir á sömu viðhorfum og 12. gr. stjórnsýslulaga. Þar kemur fram, að veita starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt, veitt lausn frá störfum um stundarsakir til rannsóknar á því, hvort þeim hætti, að rétt sé að veita honum lausn að fullu, sbr. 1. mgr. 8. gr. 1. mgr. laganna ræðir um réttarstöðu þess ríkisstarfsmanns, sem sætt hefur missi, en þá fer um bætur til aðila eftir úrskurði dómstóla, nema að samán um annað.

Það réttaröryggi og þá réttarvernd, sem löggjafinn hefur sérstaklega mönnum með ófrávíkjanlegum ákvæðum 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um starfsmanna ríkisins, getur stjórnvald ekki afnumið með ákvörðunum lögum ekki breytt á annan hátt en með lögum. Þegar ástæða þess, að veita starfsmanni lausn frá störfum, er *meintar misfellur í starfi*, getur ákveðið að segja starfsmanninum upp með uppsagnarfresti, svo losna mál brotalítinn hátt og komast hjá lögboðinni en jafnframt fyrirhafnarmeis sem aðila er búið aukið réttaröryggi. Af þessum sökum er ljóst, að þessi stjórnvald óskar að veita starfsmanni lausn frá störfum, er *óhlýðni starfsmanns eða bann yfirmanns*, eða ástæðan er sú, að starfsmaður hefur sýnt *sem er ósæmileg, óhæfileg eða ósamrýmanleg starfi hans*, þá er óheimt að segja starfsmanninum upp starfi *af þeirri ástæðu*, heldur ber að fara með málið skv. 7.–11. gr.

Eins og áður segir, ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboð ráðuneytið aflaði upplýsinga um, á hvaða *sjónarmiðum* uppsögn A. var mál mál grein fyrir þeim. Svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér 24. febrúar 1995. Með því fylgdi bréf fyrirverandi forstjóra landhelgisgæslu, febrúar 1995, en hann tók umrædda ákvörðun um uppsögn A. Af skilríkjunum koma í því bréfi, virðist ljóst, að uppsögnin hafi meðal annars verið byggð á misfellum í starfi A. Þar kemur meðal annars fram, að A hafi óhlýðnast lögum um forstjóra Landhelgisgæslu Íslands um að kaupa ákveðið magn af eltingu inu segir meðal annars svo:

„Til þess að mæta þeim kostnaði sem óhjákvæmilega leiddi af skipsins, var ákveðið að keyptir skyldu 120–130 þúsund lítrar af skipið, þar eð hver lítri var um sjö krónum ódýrari þar í landi, hefur. Um borð í skipið fóru þó aðeins rúmlega einn þriðji af umbeðnum kelkni skipherra, og má telja vel sloppið að landhelgisgæslan þess skaðabætur vegna vanefnda í þessum viðskiptum.“

Undirritaður dvaldi um tíma um borð í varðskipinu [Y] á meðan og þótt ég hefði engin afskipti af daglegum skipsstörfum, taldi ég mig við skipherrann, um eldsneytistöskuna. En hann hafnaði því [. . .] fært að gera neitt frekar í málinu að sinni, meðal annars með hliðsjón um sjómannaalaga um starf skipstjóra.“



Í skýringum fyrrverandi forstjóra kemur jafnframt fram, að A hafi sýnt af sér ósæmilega framkomu í starfi skipherra. Um þetta atriði segir svo í fyrrgreindu bréfi:

„Á meðan undirritaður dvaldi um borð í varðskipinu komst ég ekki hjá því að vera vitni að ókurteisi og ósæmilegri hegðun skipherrans gagnvart undirmönnum sínum og gestum skipsins, ekki síst undirrituðum. Ég þóttist þarna hafa sjálfur sannreynt að það orð, sem af [A] færi, væri sannleikanum samkvæmt. Eftir það sem á undan var gengið fannst mér eðlilegt að segja [A] upp starfi sem skipherra hjá Landhelgisgæslunni . . .“

Í máli þessu er ekki ástæða til þess að taka afstöðu til þeirra meintu misfella í starfi, sem A voru gefnar að sök, eða hvaða þýðingu þær gátu haft, ef réttar reyndust og með málið hefði verið farið skv. 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þar sem upplýst er, að þau *sjónarmið* og *ástæður*, sem lágu til grundvallar þeirri ákvörðun, að veita A lausn úr starfi, voru *meintar misfellur í starfi hans*, sem falla samkvæmt skýru orðalagi sínu beint undir ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og með málið var ekki farið skv. ákvæðum 7.–11. gr. laganna, var brotinn réttur á A. Að mínum dómi verður að telja, eins og mál þetta er vaxið, að ákvörðun forstjóra Landhelgisgæslu Íslands frá 11. júní 1993 hafi verið haldin verulegum annmarka, enda telst það almennt verulegur annmarki, þegar lausn starfsmanns byggist á meintum ávirðingum ríkisstarfsmanns og ekki er farið með málið samkvæmt ófrávíkjanlegum ákvæðum 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. álit mitt frá 31. ágúst 1990 (SUA 1990:172, SUA 1992:326 og SUA 1994:416) og dóm Hæstaréttar frá 11. maí 1995 í máli nr. 41/1993.“

#### V.

Niðurstaða álits míns, dags. 15. febrúar 1996, var svohljóðandi:

„Eins og nánar greinir hér að framan, er það niðurstaða mín, að ákvörðun forstjóra Landhelgisgæslu Íslands frá 11. júní 1993 um starfslok A hafi verið haldin verulegum annmarka, þar sem ákvörðunin var byggð á meintum misfellum hans í starfi og með málið var ekki farið samkvæmt ófrávíkjanlegum ákvæðum 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Það eru tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, 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.“

#### VI.

Í framhaldi af áliti mínu barst mér bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 12. mars 1996. Þar segir meðal annars:

„Til þessa hefur það verið skoðun ráðuneytisins, að lög nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eigi ekki við um þá starfsmenn ríkisins, er fá laun samkvæmt kjarasamningi á grundvelli laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum. Í dómi Hæstaréttar frá 16. nóvember 1995, [. . .], er þessi skoðun ótvírætt staðfest. Þar segir m.a.:

„Ágreiningslaust er, að [. . .] var ráðinn skipstjóri hjá Skipaútgerð ríkisins á kjörum samkvæmt kjarasamningi Skipstjórafélags Íslands, en það félag gerir kjarasamninga á grundvelli laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Verð-

ur ekki talið, að lög nr. 38/1954 taki til þeirra manna, sem kjarasamningi á grundvelli hinna fyrrnefndu laga, nema ákveðið með lögum. Aðild að lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins efni, en lagaákvæði um hann geta ekki skorið úr um réttarstöðu þessu leyti. Er því staðfest sú niðurstaða héraðsdóms að [. . .] isstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954 og hafi því ekki samkvæmt 14. gr. laganna.“

Ráðuneytið telur, að í lögum um landhelgisgæslu Íslands, nr. lögreglumenn nr. 56/1972 eða öðrum lögum, sé ekki að finna skýr heimild sem veiti þeim starfsmönnum hennar, sem taka laun skv. gerður er á grundvelli laganna um stéttarfélög og vinnudeilur, samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Það fram í 10. gr. laga um landhelgisgæslu Íslands, að laun og kjör þeirri vinni að staðaldri við störf á sjó eða í lofti, skuli vera í samræmi viðkomandi stéttarfélaga, eftir því sem við á. Í 9. gr. laganna segja laun og kjör starfsmanna landhelgisgæslunnar, sem vinni að stað, vera samkvæmt lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna samningum viðkomandi starfsmanna.

Af tilefni alls framangreinds óskar ráðuneytið eftir því við yfirlitsskipti, að þér takið til athugunar hvort framangreindur dómur þess stöðu yðar til kvörtunar [A] vegna uppsagnar úr starfi skipherranna unni.“

Ég svaraði bréfi ráðuneytisins með bréfi, dags. 6. júní 1996. Þar svo:

## 1.

„Við könnun á réttarstöðu skipstjóra Landhelgisgæslu Íslands til forsögu lagaákvæða um Landhelgisgæslu Íslands, eðli starfa skipstjóra löggestu starfa ríkisins á höfum úti, sbr. ákvæði 1. mgr. 4. gr. um lögreglumenn, svo og til ákvæða 1. mgr. 5. gr. laga nr. 25/1972 um gæslu Íslands, sem lögfesta skýrlega, að starfsmenn landhelgisgæslu til lögreglumanna ríkisins og hafa réttindi og skyldur eftir því. Einn greiningar 1. gr. laga nr. 38/1954 og lögskýringargagna þeirra laga snerta nefnda lagagrein.“

Í tilefni af bréfi ráðuneytisins yðar frá 12. mars 1996 tel ég nokkru nánar að framangreindum sjónarmiðum. Ég áréttá, að um eftir einskorðast við réttarstöðu skipstjóra Landhelgisgæslu Íslands.

## 2.

Með 1. gr. laga nr. 41/1927, um varðskip ríkisins og sýslunarmenn, fest, að allir starfsmenn varðskipa ríkisins væru sýslunarmenn ríkisins væru skipaðir af ráðuneytinu, settir eða á annan veg ráðnir þar til lögfest, að skipherrar á varðskipunum væru löggestumenn ríkisins inu. Í 3. mgr. 3. gr. laganna var kveðið svo á, að um frávikning varðskipunum, hvort heldur væri um stundarsakir eða fyrir fullt reglur og um aðra sýslunarmenn ríkisins. Í athugasemdum við frumannars svo:

„Það verður og að telja heppilegt, að starfsmenn á varðskipum sýslunarmenn ríkisins. Það glæðir ábyrgðartilfinning löggæslu.“

trúverðugleika þá er þeir gefa skýrslur fyrir rjetti eða annarstaðar, skriflegar eða munnlegar. Af því leiðir ennfrémur, að lög nr. 33 frá 1915 ná til allra starfsmanna á varðskipunum.“ (Alþt. 1927, A-deild, bls. 88.)

Samkvæmt framansögðu giltu lög nr. 33/1915, um verkfall opinberra starfsmanna, um starfsmenn varðskipanna, en samkvæmt 1. gr. laganna gat brot á lögnum varðað opinberan starfsmann „embættis- eða sýslunarmissi,“ ef sakir væru miklar.

Með 1. gr. laga nr. 63/1928, um varðskip landsins, og skipverja á þeim, var enn á ný lögfest, að skipverjar allir væru sýslunarmenn landsins. Þá var lögfest í 2. gr. laganna, að skipstjórar varðskipanna og stýrimenn væru löggæslumenn Íslands á landhelgissvæðinu. Í 3. gr. laganna voru lögfest ákvæði um gagnkvæman uppsagnarfrest á starfssamningum við skipstjóra, stýrimenn og vélstjóra. Þá var sérstaklega lögfest, að dómismálaráðherra gæti vikið framangreindum mönnum úr starfi, áður en samningstími væri útrunninn, eftir sömu reglum og embættismönnum yrði vikið úr embætti. Þó var sá munur á, að brottrekstur taldist ekki löglegur, nema meiri hluti sjávarútvegsnefnda í báðum deildum Alþingis samþykkti þá ákvörðun á sameiginlegum fundi á næsta þingi eftir að frávikning átti sér stað.

Með 1. gr. laga nr. 38/1932 var 3. gr. laga nr. 63/1928, um varðskip landsins og skipverja á þeim, breytt lítillaga og hljóðaði hún svo eftir breytingarnar:

„Dómismálaráðherra gerir starfssamning við skipstjóra, stýrimenn og vélstjóra til allt að 6 ára í senn. Í samningi má setja ákvæði um uppsagnarfrest fyrir hvorn samningsaðila. Ráðherra getur vikið mönnum þessum frá starfi án fyrirvara, eftir sömu reglum og embættismönnum úr embætti. Slíkur brottrekstur fellur þó úr gildi, ef meiri hluti sjávarútvegsnefnda beggja deilda Alþingis á sameiginlegum fundi mótmælir brottrekstrinum á næsta þingi eftir brottvísun.“

Með lögum nr. 32/1935, um varðskip landsins og skipverja á þeim, voru sett ný heildarlög um varðskip landsins. Þar bregður svo við, að í 1. gr. laganna er ekki að finna sambærilegt ákvæði og í 1. gr. eldri laga um að skipverjar væru sýslunarmenn landsins, en rétt er að hafa í huga í þessu sambandi, að kveðið var svo á í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 92/1933, um lögreglumenn, sem sett höfðu verið tveimur árum áður og vikið verður nánar að í kafla 3 hér á eftir. Í athugasemdum í greinargerð við 1. og 2. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 32/1935, segir svo:

„Greinarnar eru samhljóða 1. og 2. gr. laganna frá 1928 og þarfnast ekki skýringa.“ (Alþt. 1934, A-deild, bls. 252.)

Af framangreindum ummælum að dæma verður ekki séð, að ætlunin hafi verið að breyta réttarstöðu skipstjóra sem sýslunarmanna frá því, sem mælt var fyrir í lögum nr. 63/1928, úr því að því var haldið fram, að nefndar greinar frumvarpsins væru samhljóða 1. og 2. gr. laga nr. 63/1928. Í greinargerð frumvarps er heldur engin ummæli að finna, sem benda í þá átt. Af ræðu framsögumanns að dæma, var markmiðið með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 32/1935, aðallega að bæta launakjör yfirmanna varðskipanna með því að lögfesta sérstaka launaviðmiðun og samræma með því kjör þeirra kjörum starfsbræðra þeirra á kaupskipum og leysa þann vanda, sem á þessum tíma hafði skapast. Í þessu skyni var meðal annars mælt svo fyrir í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/1935, að skipstjóri á varðskipi skyldi hafa laun eftir sömu reglum og skipstjóri á strandferðaskipi ríkissjóðs, að undanskilinni strandferðauppbot, nema öðruvísi yrði ákveðið í launalögum.

Frumvarp það, er varð að lögum nr. 32/1935, var flutt af hálfu útvegsnefndar efri deildar. Í framsöguræðu sagði meðal annars svá sem urðu tilefni að setningu laga nr. 32/1935:

„Ég vil gera nokkra grein fyrir aðalbreyt., sem farið er frá varðskipalögnum, sem sett voru 1928, var svo til ætlast, að stjórar fengju fastákveðin laun í launal. Ég var dálítið riðinn því að sjútvn. Nd., sem ég þá átti sæti í, hafði málið til meðf kunnugt um, að andi þeirrar löggjafar var sá, eins og sjá má á sem frv. fylgdu, að það ætti að tryggja fasta starfsmenn við var þar eins lengi og heilsa [og] starfskraftar leyfðu. Þarna mynd stétt, sem ríkið átti að hafa eins mikið gagn af og unnt væri, að fastákveða laun þessara manna og veita þeim þann rétt, sem um ríkisins er veittur að lögum. En í framkvæmdinni hefir þetta an veg. Það hefir engin festa myndast í starfsskiptunum á þess að örliðu leyti. Það hafa orðið skipstjóra- og vélstjóraskipti. Sumir starfsmannanna hafa séð sér leik á borði að ná í önnur

Í upphafi var reynt að ganga svo frá þessu máli, að launin væru ust. Mismunurinn var ekki ýkjamikill í fyrstu, en við það að launum embættismanna lækkaði svo ört sem raun varð á, þessara manna, og mismunurinn á launum þeirra og annara var verulegur. Þetta má sjá af grg. frv. frá í fyrra, og þetta er óbre það var þá . . .

Það, sem hér er farið fram á, er að laun þessara manna samræmi við laun stéttarbræðra þeirra á verslunarskiptunum . . .

. . . Ég skal taka það fram strax, til glöggvunar, að þá samráð fyrir að gerðir verði við þessa menn, er ætlast til, að útgerðarstéttarfélag þeirra, og gilda þeir jafnt fyrir verslunarskip, vaferðaskip. Skipstjóri gerir svo starfssamning í umboði útgerðarskipanna, framkvæmir lögskráningu á mönnum og ræður að nema yfirvélstjóri ræður aðra vélstjóra, kyndara og aðra starfs (1934, B-deild, dálk. 1851–1853.)

Gagnrýni kom meðal annars fram á þau ákvæði frumvarpsins, er, að lögfest yrði slík launaviðmiðun. Í ræðu eins þingmanns sagði

„Ég minntist á það við 1. umr., að mér þætti undarlega viðskuli fram frv. um breyt. á launakjörum yfirmanna á varðskipirbúningi eru víðtækar breyt. á launalöggjöfinni í heild. Það er laun þessara manna, að þau eru ákveðin með 1. og koma því ulaganna, þar sem þessir menn eru orðnir starfsmenn ríkisins kennilegt að taka þennan lið út úr og fara að ákveða um hann, að því sem sjálfsögðum hlut, að launamálið verður tekið fy (Alpt 1933, B-deild, dálk. 1869.)

Að framansögðu athuguðu og með vísan til þess, að í greinarn er því haldið fram, að ákvæði 1. og 2. gr. væru samhljóða 1. og 2. gr ekki séð, að með lögnum hafi verið ætlunin að gera breytingar varðskipanna sem sýslunarmanna. Þessa niðurstöðu styður jafnframt tekið var upp óbreytt það ákvæði í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 32/1935, að

ið skipstjóra frá starfi án fyrirvara eftir sömu reglum og *embættismönnum* úr embætti. Þá ber þess að gæta, að ákvæði settra laga, sem tóku á þessum tíma til sýslunarmanna ríkisins en ekki almennra launþega, snertu aðallega launakjör og bann við verkföllum. Vert er að minna á, að á *báðum* þessum málefnum var tekið í lögum nr. 32/1935.

Tilfæni setningar laga nr. 32/1935 bendir eindregið til þess, að höfuðmarkmið laganna hafi eingöngu verið að lögbinda nýja launaviðmiðun til þess að leysa þann vanda, sem í ræðu framsögumanns meirihluta sjávarútvegsnefndar var lýst og rakið er að hér að framan. Eins og áður segir, fólst lausnin í því, að því er skipstjóra varðaði, að lögfest var ákveðin launaviðmiðun, sem skyldi gilda, nema öðru vísi yrði ákveðið í launalögum. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 32/1935, um varðskip landsins og skipverja á þeim, hljóðaði svo:

„Skipstjóri á varðskipi skal hafa laun eftir sömu reglum og skipstjóri á strandferðaskipum ríkissjóðs, að undanskilinni strandferðauppþót, nema öðru vísi verði ákveðið í launalögum.“

Þetta sérstæða lagaákvæði um launaviðmiðun skipstjóra Landhelgisgæslu Íslands gildi óbreytt allt þar til lög nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands, voru sett. Í lögum nr. 25/1967 var í höfuðdráttum lögfest sama skipan um launaviðmiðun og var að finna í eldri lögum, nema hvað hún var nánar útfærð. 10. gr. þess frumvarps, er varð að lögum nr. 25/1967, hljóðaði svo, er frumvarpið var lagt fram:

„Laun og kjör þeirra starfsmanna, sem vinna að staðaldri við störf á sjó eða í lofti, skulu vera í samræmi við kjarasamninga viðkomandi stéttarféлага, eftir því sem við á, eða eftir sérstökum samningum.“ (Alþt. 1966, A-deild, bls. 178.)

Í athugasemdum í greinargerð við 9.–14 gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 25/1967, sagði meðal annars svo:

„Um laun og kjör starfsmanna er hér staðfest sú regla, sem gilt hefur, að starfsmenn í landi, þ.e. á skrifstofu, hafi kjör eftir reglum um kjarasamninga opinberra starfsmanna en þeir, sem á sjó eða í lofti vinna, hafi kjör eftir reglum viðkomandi stéttarféлага, sbr. 6. gr. laga nr. 32/1935. Það er allalgengt að yfirmenn á sjó vinni um tíma í landi og er í 11. gr. frumv. mörkuð regla um kjör þeirra við slík breytileg störf.“ (Alþt. 1966, A-deild, bls. 181.)

Allsherjarnefnd kom fram með breytingartillögur við frumvarpið, þ. á m. 9. og 10. gr., og hlutu þær samþykki þingsins. Í ræðu framsögumanns sagði svo um þessar breytingar:

„Við 9. gr. er einnig brtt. frá n. þess efnis, að eftir því sem lagt er til um, að 9. gr. hljóði í frv., leggur n. til, að við bætist: eða stéttarfélagssamningur viðkomandi starfsmanna. En eins og hv. þd. er kunnugt, búa starfsmenn landhelgisgæslunnar við blandað launafyrirkomulag, ef ég mætti orða það svo. Sumir búa við launafyrirkomulag opinberra starfsmanna, en aðrir og þá flestir, mundi ég álíta, búa við þau laun, sem ákveðin eru með stéttarfélagssamningum, og þá eru það þau félög, sem fara með samningana fyrir verslunarskipaflotann. En frá og með l., sem sett voru 1935, var ákveðið, að starfsmenn á skipum landhelgisgæslunnar skyldu fylgja í launum þeim mönnum, er störfuðu á strandferðaskipum ríkisins. Hins vegar leggjum við sem sagt til í allshn., að þarna komi inn ákvæði þess efnis,

að þeir menn, sem í landi vinna, skuli ekki aðeins vinna samkvæmt opinberra starfsmanna, heldur líka stéttarfélagasamstarfsmanna, þetta er 9. gr., og það er þá líka vegna þess, að í af skipunum, sem vinna að störfum í landi, sem á engan hátt launafyrirkomulag eða undir opinbera starfsmenn. Þeir vinna tíma að þeim störfum, sem ekki eru kannske samningar fyrir, um við eðlilegt, að viðkomandi stéttarfélag hafi samninga fyrir þeir vinni undir samningum þess.

Í 10. gr., en þar eru ákvæði um laun og kjör þeirra, sem við störf á sjó eða í lofti, eru ákvæði um það, að þeir skuli takasamræmi við kjarasamninga viðkomandi stéttarfélaga, eftir eftir sérstökum samningum, og leggur n. til, að við þessa Stéttarfélaga við stjórn landhelgisgæslunnar, þannig að það staka samninga þurfi að gera, séu það stéttarfélög þessara með þá samninga við stjórn landhelgisgæslunnar, enda sjáum við fljótu bragði, hvaða annar aðili ætti að taka við slíkum samningum þeir, sem farið hafa með þá óbeint á undanförunum árum . . . deild, dálk. 940-941.)

Í 5. gr. laga nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands, er síðar segir að menn Landhelgisgæslunnar skuli teljast til lögreglumanna ríkisins skyldur eftir því. Í athugasemd í greinargerð við 5.-7. gr. frumvarp lögum nr. 25/1967, segir svo:

„Hér ræðir um réttarstöðu starfsmanna gæslunnar, sbr. laga nr. 32/1935. Við gæslustörf varðskipanna hafa allir skipverjar, meðal annars, að þeim störfum og hættum sem löggæslu á hafinu fylgja skipverjar allir njóti þeirrar réttarstöðu, sem löggæslumenn hafa A-deild, bls. 181.)

Fyrir setningu laga nr. 32/1935 tóku skipstjórar varðskipanna embættis- og sýslunarmenn, svo sem þau voru ákveðin í lögum á samkvæmt lögum nr. 51/1927, um laun skipherra og skipverja á varðskipum. Með lögum nr. 32/1935 var lögfest það nýmæli, eins og hér er stað þess að mæla fyrir um kaup skipstjóra varðskipanna með fasteignalögum, var lögfest sérstök launaviðmiðun. Þannig skyldi skipstjóri laun eftir sömu reglum og skipstjóri á strandferðaskipum, nema mælt fyrir í launalögum. Eins og áður segir, var í meginatriðum komulag um launaviðmiðun með lögum nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu.

Af framansögðu er því ljóst, að skipstjórar Landhelgisgæslunnar laun samkvæmt kjarasamningum, sem gerðir eru á grundvelli launastéttarfélög og vinnudeilur, vegna þess að löggæslustörf þeirra eru samkvæmt undir kjarasamninga, sem gerðir eru samkvæmt lögum nr. 32/1935, vegna þeirra stefnu, sem Alþingi markaði með lögum nr. 32/1935, sérstaklega vegna aðstæðna, sem þá voru fyrir hendi, að launakjör þeirra uð við tiltekna kjarasamninga, að því leyti sem ekki væri öðruvísi um.

Þótt löggjafinn hafi valið þá leið að lögbinda launaviðmiðun þeirra til tekna kjarasamninga í stað þess að kveða á um fjárhæð þeirra í lögum, er lítið svo á, að með því hafi að lögum verið svo um hnútana búið, að skipanna teldust ekki sýslunarmenn ríkisins og síðar ríkisstarfsmenn.

nr. 38/1954. Þetta kemur einnig glöggt fram í lögskýringargögnum, er fylgdu lögum nr. 25/1967, þar sem rætt er um, að „kjör“ (Alþt. 1966, A-deild, bls. 181) eða „launafyrirkomulag“ (Alþt. 1966, B-deild, dálk. 940) starfsmanna landhelgisgæslunnar séu breytileg eftir því t.d., hvort menn vinni í landi eða á sjó. Þar er m.ö.o. verið að ræða um *laun og önnur slík kjör*. Ekkert kemur aftur á móti fram um, að hinar almennu skyldur og önnur réttindi starfsmanna ríkisins séu breytileg eftir því t.d., hvort skipstjóri er af yfirmanni gæslunnar látinn vinna á sjó eða í landi, en hefði svo sérstætt fyrirkomulag um hin almennu réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna átt að gilda, hefði það þurft að koma ótvírætt fram í lögum.

Eins og rakið er hér að framan, var í upphafi lögfest, að skipstjórar á varðskipunum væru sýslunarmenn ríkisins. Var svo kveðið á bæði í lögum nr. 41/1927 og lögum nr. 63/1928. Í lögum nr. 32/1935 var þetta ekki tekið sérstaklega fram, en ummæli í greinargerð, sem rakin eru hér að framan, svo og önnur ákvæði laganna veita vísbendingu um, að ekki hafi verið ætlunin að gera þar breytingu á, enda leiddi það af 1. mgr. 7. gr. laga nr. 92/1933, um lögreglumenn, sem lögfest höfðu verið tveimur árum áður, að skipstjórar á varðskipunum væru sýslunarmenn ríkisins. Ekki er heldur að finna nein ákvæði í lögum nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands, eða ummæli í lögskýringargögnum, sem veita vísbendingu um, að ætlunin hafi verið að breyta þessari réttarstöðu skipstjóra með þeim lögum. Þvert á móti er þar lögfest, að starfsmenn Landhelgisgæslunnar skuli teljast til lögreglumanna ríkisins og hafa réttindi og skyldur eftir því.

### 3.

Með lögum nr. 92/1933 voru sett lög um lögreglumenn. Í 1. mgr. 7. gr. laganna var kveðið ótvírætt svo á, að lögreglumenn ríkisins, hvort sem væri í föstu starfi eða kvaddir lögreglunni til aðstoðar, væru *sýslunarmenn ríkisins* og nytu sömu verndar og aðstöðu og þeir menn, er gegndu borgaralegri skyldu. Í 1. mgr. 5. gr. laganna var skýrt tekið fram, að skipshafnir varðskipanna teldust til lögreglumanna ríkisins.

Þegar frumvarp það, er varð að lögum nr. 92/1933, um lögreglumenn, var lagt fram, var ekkert ákvæði í því um skipshafnir varðskipanna (Alþt. 1933, A-deild, bls. 286–288). Af hálfu minni hluta fjárhagsnefndar var gerð sú tillaga, að bætt yrði við það nýrri grein svohljóðandi:

„Skipshafnir varðskipanna teljast til ríkislögreglunnar. Heimilt er ráðherra að ákveða, að tollverðir skuli teljast til ríkislögreglu og inna af hendi störf í hennar þarfir.“ (Alþt. 1933, A-deild, bls. 1037.)

Þessi tillaga var samþykkt. Í nefndaráliti minni hluta fjárhagsnefndar kemur fram, að markmið þessarar breytingartillögu sé að skipshafnir varðskipanna verði einn liður í hinu almenna löggæsluliði (Alþt. 1933, A-deild, bls. 1036.)

Þá var borinn fram breytingartillaga við frumvarpið, þar sem lagt var til að umrædd grein yrði orðuð svo:

„Skipshafnir varðskipanna teljast til lögreglumanna ríkisins. Heimilt er ráðherra að ákveða hið sama um tollverði, og eru þeir þá skyldir að inna af hendi störf lögreglumanna.“ (Alþt. 1933, A-deild, bls. 1136.)

Flutningsmaður tillögunnar skýrði hana svo í ræðu sinni:

„. . . Hv. þm. minnst á varðskipin. Ég fór ekki fram á a varðskipanna að sjóher, en það er alveg rétt, að úr því að sett reglu ríkisins, þá er sjálfsagt, að skipshafnir varðskipanna he vegna er alveg ástæðulaust að firtast við, þó að þau séu sett í lög. Ég vil benda honum á, að 4. brtt. mín heldur fast í það varðskipanna til lögregluliðsins, en þar er gerð sú breyt. frá þ þar sem tollþjónarnir eru teknir undir það sama ákvæði, þá er ílað ráðh. að ákveða það sama með tollþjónanna.“ (Alpt. 1 1190–1191.)

Umrædd breytingartillaga hlaut samþykki (Alpt. 1933, B-deil). Þá var lögð fram breytingartillaga þess efnis, að skipshafnir va ekki til lögreglumanna ríkisins (Alpt. 1933, A-deild, bls. 1383). Í ræðu eins af flutningsmönnum breytingartillögunnar sagði m

„Þá komum við með brtt. við 5. gr. viðvíkjandi skipshöf og tollvörðum. Viðvíkjandi varðskipum, að í stað þess að reglumanna ríkisins, skuli þeir ekki teljast það. Enda hafa þeir að hneppa en að gegna slíkum kvöðum. Er eigi meiri ástæða marga aðra starfsmenn ríkisins, nema síður sé . . .“ (Alpt. 1 1238.)

Þessi breytingartillaga var felld í atkvæðagreiðslu (Alpt. 1933, B-deild, bls. 1383).

Enn var flutt breytingartillaga við fyrrnefnda grein þess efnis varðskipanna yrði þó ekki skipað að vinna störf lögreglumanna (Alpt. 1933, A-deild, bls. 1439).

Í ræðu flutningsmanns tillögunnar sagði meðal annars svo:

„Í 5. gr. eru mjög skaðleg ákvæði um það, að skipshafnir v til lögreglunnar. Nú er það vitanlegt, að þetta frv. fjallar allt dómismrh. mundi orða það, að halda upp lögum og friði í land inni þýðir að framfylgja vilja dómismrh. á hverjum tíma. Þeir starfa á landi, og þegar þeir verða allir heimtaðir í land, þá er ræðisfjöldi, sem bætist við ríkislögregluna.“ (Alpt. 1933, B-deild, bls. 1439.)

Þessi breytingartillaga var einnig felld (Alpt. 1933, B-deild, bls. 1439). Samkvæmt framansögðu er ljóst, að það var ótvírætt vilji Alþingis að skipshafnir varðskipanna að lögreglumönnum ríkisins með ákvæði 5. gr. Af þessum sökum tóku ákvæði 1. mgr. 7. gr. laganna ótvírætt til skilnaðs, en ákvæðið hljóðar svo:

„Lögreglumenn ríkisins, hvort sem er í föstu starfi eða k til aðstoðar, eru sýslunarmenn ríkisins og njóta sömu verndar og lögreglumenn, er gegna borgaralegri skyldu.“

Af þessu ákvæði leiddi, að staðfest var að skipstjórar varðskipanna myndu vera sýslunarmenn.

Ákvæðið um að lögreglumenn ríkisins væru sýslunarmenn hé til sett voru lög nr. 65/1963, um lögreglumenn. 1. másl. 1. mgr. 6. gr. Af þessum sökum tóku ákvæði 1. mgr. 7. gr. laganna ótvírætt til skilnaðs, en ákvæðið hljóðar svo:



„Lögreglumenn, hvort sem eru í föstu starfi eða kvaddir lögreglunni til aðstoðar eru opinberir starfsmenn og njóta sömu verndar og aðstöðu og þeir menn, er gegna borgaralegri skyldu.“

Í athugasemdum í greinargerð, við 5. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 65/1963, um lögreglumenn, sagði svo:

„Efnislega sama ákvæði og í 7. gr. núgildandi laga.“ (Alþt. 1962, A-deild, bls. 173.)

Af framansögðu er því ljóst, að ekki var ætlunin að gera efnisbreytingu á ákvæðinu, er orðið „opinberir starfsmenn“ var tekið upp í greinina í stað orðsins „sýslunarmenn ríkisins“.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 56/1972, sem nú gilda um lögreglumenn, teljast skipshafnir varðskipanna til lögreglumanna ríkisins. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. sömu laga eru lögreglumenn, hvort sem þeir eru í föstu starfi eða kvaddir lögreglunni til aðstoðar, opinberir starfsmenn.

#### 4.

Þegar lög nr. 41/1927, um varðskip ríkisins og sýslunarmenn á þeim, voru sett, var starfsmönnum ríkisins víða skipað í tvo aðalflokka í íslenskri löggjöf, annars vegar embættismenn og hins vegar sýslunarmenn ríkisins. Í sumum tilvikum var þó ekki gerður þessi greinarmunur á starfsmönnum ríkisins og þeir þá nefndir opinberir starfsmenn, sbr. t.d. lög nr. 33/1915, um verkfall opinberra starfsmanna. Á þessum tíma var ekki til heildarlöggjöf um starfsmenn ríkisins, aðeins dreifð lagafyrirmæli um einstök efni, svo sem fyrrnefnd lög nr. 33/1915 og I. kafli laga nr. 71/1919, um laun embættismanna.

Árið 1933 var lagt fram frumvarp til laga um réttindi og skyldur embættismanna, sem var, eins og nafn frumvarpsins ber með sér, aðallega ætlað að ná til embættismanna (Alþt. 1933, A-deild, bls. 76). Frumvarpið náði ekki fram að ganga. Árið 1935 var lagt fram frumvarp um starfsmenn ríkisins og laun þeirra (Alþt. 1935, A-deild, bls. 248). Þessu frumvarpi, ólíkt hinu fyrra, var ætlað að ná til flestra ríkisstarfsmanna, þ. á m. embættismanna og sýslunarmanna ríkisins. Í því frumvarpi var bæði safnað saman almennum ákvæðum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins svo og ákvæðum, er áður höfðu verið í launalögum. Í 72. gr. frumvarpsins er fjallað sérstaklega um laun starfsmanna á varðskipum ríkisins, þannig að ótvírætt er, að frumvarpinu hefur verið ætlað að ná til þeirra.

Árið 1953 var enn á ný lagt fram frumvarp, er tók til réttinda og skyldna starfsmanna ríkisins. Það varð að lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ákvæði þeirra laga voru meðal annars byggð á fyrrnefndu frumvarpi um starfsmenn ríkisins og laun þeirra, sem lagt var fram á þingi árið 1935 (Alþt. 1953, A-deild, bls. 418).

Í 1. gr. laga nr. 38/1954 kemur fram skilgreining á því, hverjir falla þar undir, en það eru þeir starfsmenn, sem eru skipaðir, settir eða ráðnir í þjónustu ríkisins með föstum launum, meðan þeir gegna starfanum, enda verði starf þeirra talið aðalstarf. Ekki verður séð af gögnum málsins að það sé umdeilt, að A hafi verið ráðinn í fullt starf sem skipstjóri hjá Landhelgisgæslu Íslands með föstum launum. Skal hér áréttað, að með 9.–11. gr. laga nr. 25/1967 hefur löggjafinn mælt einhliða fyrir um í lögum, hvaða laun skipstjórar landhelgisgæslunnar skuli taka, sbr. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 38/1954.

Við setningu laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, var

farin sú leið, að láta þau eingöngu ná til starfsmanna ríkisins en Við afmörkun skilgreiningar þeirrar, sem fram kemur í 1. gr., var taka yfir þágildandi skilgreiningu á opinberum starfsmönnum mönnum og sýslunarmönnum, með tilliti til þeirra lagaviðhorfa, Þetta kemur glögglega fram í athugasemdum í greinargerð við 1. er varð að lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna

„Skýrgreining á því, hverjir skuli taldir opinberir starfsmenn, sýslunarmenn, hefur verið nokkuð á reiki. Í upphafi skýring, er nú virðist næst réttu lagi.“ (Alþt. 1953, A-deild, b)

Með tilliti til þeirra lagaviðhorfa, sem rakin eru í 2. og 3. kafla ég ótvírætt, að skipstjórar varðskipanna hafi verið sýslunarmenn töku laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. lög 38/1954. Við setningu laga nr. 41/1927, um varðskip ríkisins þeim, var þessi löggjafarstefna fyrst mörkuð og er ljóst af lögsk miklu hefur ráðið, að um löggæslustarf var að ræða, en löggæsla h talið meðal frumskyldna hins opinbera.

Í athugasemdum í greinargerð við 1. gr. frumvarps þess, er va 1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, segir meðal ann

„Eigi ná lög in heldur til þeirra, er starfa samkv. samni fyrir tímakaup, dagkaup eða vikukaup t.d. vegavinnúmer (Alþt. 1953, A-deild, bls. 418.)

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að stór hluti þeirra starfsr þjónustu ríkisins og ekki voru taldir til embættismanna eða sýsl fyrir setningu laga nr. 38/1954, féllu að meginstefnu til heldur ekki 1. gr. síðastnefndra laga.

Þótt skilgreining 1. gr. laga nr. 38/1954 sé ekki svo skýr sem s út frá því, með tilliti til framangreindra ummæla í lögskýringarg laganna, að oftast séu líkur á, að þeir starfsmenn falli ekki undir l eiginlega stjórnarsýslu með höndum og eru ráðnir á kjör samkvæm sem gerðir eru á grundvelli laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og máli gegnir um þá starfsmenn, sem hafa stjórnarsýslu með höndum kvæmt fyrir mælum laga eða ráðningarsamningum, sbr. 1. mgr. 18. og hafa auk þess haft réttarstöðu sýslunarmanna fyrir setningu la réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í þessu ljósi tel ég, að skýra beri dóm Hæstaréttar frá 16. nó nr. 504/1993. Á grundvelli þessara sjónarmiða verður einnig augljó á réttarstöðu skipstjóra í starfi hjá Skipaútgerð ríkisins og skipstj gæslu Íslands:

Skipaútgerð ríkisins hóf starfsemi sína árið 1929. Löggjöf um l ekki sett fyrr en með lögum nr. 40/1967, um Skipaútgerð ríkisins fram fór á vegum skipaútgerðarinnar, var í höfuðatriðum sambær skipafélög í eigu einkaaðila höfðu með höndum, þ.e. að annast á með farþega, pósti og vörur, sbr. 2. gr. laga nr. 40/1967. Þá er það ó fyrrnefndum hæstaréttardómi, að sá skipstjóri Skipaútgerðar rík hlut að máli, var *ráðinn á kjör* samkvæmt kjarasamningi, sem gerð laga nr. 80/1938.

Eins og greinir hér að framan í 2. og 3. kafla, voru skipstjórar

ir sýslunarmenn ríkisins allt frá árinu 1927. Þar sem þeir hafa haft löggæslu með höndum frá þeim tíma og verið taldir til lögreglumanna ríkisins frá setningu laga nr. 92/1933, hafa þeir starfs síns vegna verið á grundvelli ýmissa laga annað hvort taldir sýslunarmenn eða opinberir starfsmenn og borið réttindi og skyldur eftir því. Eins og rakið er í 2. kafla hér að framan, tóku skipstjórar varðskipanna fyrst laun, sem ákvörðuð voru í lögum, eins og aðrir embættis- og sýslunarmenn. Vegna sérstakra aðstæðna, sem raktar eru í 2. kafla hér að framan, ákvað Alþingi með lögum nr. 32/1935 að lögfesta sérstaka launaviðmiðun, sem skipstjórar skyldu taka laun eftir, að því leyti sem annað yrði ekki ákveðið í launalögum. Verður ekki séð, að sambærileg sjónarmið hafi legið að baki setningu laga nr. 40/1967. Með lögum nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands, var síðar í höfuðatriðum lögfest sama skipan um launaviðmiðun. Af framansögðu er því ljóst, eins og áður segir, að skipstjórar Landhelgisgæslu Íslands taka *ekki* laun samkvæmt kjarasamningum, sem gerðir eru á grundvelli laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, vegna þess að *löggæslustörf þeirra falli efni sínu samkvæmt undir kjarasamninga*, sem gerðir eru samkvæmt lögum nr. 80/1938, *heldur vegna lagafyrirmæla*, sem eiga rætur að rekja til laga nr. 32/1935, eins og áður segir. Í þessu sambandi má einnig minna á, að enginn skriflegur ráðningarsamningur var gerður við A, þegar hann var ráðinn skipstjóri á þau kjör, sem hann hafði, enda voru launakjör hans lögmælt og starfsmenn landhelgisgæslunnar án verkfallsréttar, sbr. 7. gr. laga nr. 25/1967.

Samkvæmt framansögðu, tel ég því ótvírætt, að þegar A var sagt upp störfum vegna meintra misfellna í starfi, hafi hann, sem skipstjóri hjá Landhelgisgæslu Íslands, verið ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954.

Í þessu sambandi tel ég sérstaka ástæðu til að minna á dóm Hæstaréttar frá 16. maí 1977 (Hrd. 1977:567), er snerist um bótakröfu flugmanns, sem starfað hafði hjá landhelgisgæslunni og sagt var upp störfum, án þess að neinar sakir væru á hann bornar. Ástæða uppsagnarinnar voru sagðar skipulagsbreytingar hjá Landhelgisgæslu Íslands. Flugmaðurinn krafðist bóta á grundvelli 11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Bótakrafan var byggð á tveimur málsástæðum. Annars vegar var byggt á því, að um starfsréttindi og skyldur flugmannsins hefði farið samkvæmt ákvæðum laga nr. 38/1954. Var því talið að óheimilt hefði verið að segja honum upp störfum án saka. Hins vegar var byggt á því, að yrði talið að um uppsögn flugmannsins færi samkvæmt uppsagnarheimild í kjarasamningi Félags íslenskra atvinnuflugmanna við Flugfélag Íslands h/f og Loftleiðir h/f, ætti hann einnig rétt á bótum, þar sem ekki hefði verið fylgt reglum um starfsaldur. Samkvæmt reglunum væri uppsögn án sakar óheimil, nema farið væri eftir röð á starfsaldurslista þannig, að yngsta manni að starfsaldri væri sagt fyrst upp o.s.frv.

Í héraðsdómi var talið heimilt að segja flugmanninum upp störfum á grundvelli ákvæðis í fyrrnefndum kjarasamningi. Eins og á stóð, var þó ekki litið svo á að ákvæði kjarasamningsins um starfsaldursregluna ættu við. Var landhelgisgæslan því sýknuð í málinu.

Af hálfu flugmannsins var málinu áfrýjað til Hæstaréttar og þess aðallega krafist að héraðsdómur yrði ómerktur, þar sem ekki hefði verið tekið á báðum málsástæðunum, sem uppi hefðu verið hafðar fyrir héraðsdómi. Til vara var krafist bóta. Fyrir Hæstarétti var einungis byggt á fyrri málsástæðunni, þ.e.a.s. að flugmaðurinn hefði notið starfsverndar samkvæmt lögum nr. 38/1954 og af þeim sökum hefði uppsögn án sakar verið óheimil.

Í dómi Hæstaréttar er fyrst að því fundið, að fjármálaráðherra hafi verið stefnt f.h. ríkisjóðs til réttargæslu. Í dóminum segir: „Rétt var að stefna fjármálaráðherra til fyrirsvars f.h. ríkissjóðs, sbr. 11. gr. laga nr. 38/1954.“

Í dómi Hæstaréttar var byggt á því, að um launakjör flugmanns skv. 10. gr. laga nr. 25/1967, um Landhelgisgæslu Íslands. Hefði hann kvæmt kjarasamningi Félags íslenskra atvinnuflugmanna við Flugloftleiðir h/f. Bent var á, að umræddur kjarasamningur heimilist manns með þriggja mánaða fyrirvara. Meirihluti Hæstaréttar taldi hefði leyst úr þeim málsástæðum, sem fyrir hann hefðu verið lagðar flugmannsins verið heimil samkvæmt fyrrnefndu uppsagnarákvæðum á grundvelli 10. gr. laga nr. 25/1967. Rökstuðningur fyrir þessari ákvæðingunni hvorki fram í héraðsdómi né í atkvæði meiri hluta Hæstaréttar niðurstaðan hafi byggst á þeirri skýringu, að ákvæði 10. gr. laga nr. 25/1967 sé sérákvæði gagnvart lögum nr. 38/1954 og gengi af þeim sökum. Hæstaréttar taldi hins vegar að ómerkja bæri héraðsdóm, þar sem flugmaðurinn hefði notið starfsverndar samkvæmt lögum nr. 38/1954 og tekni til rökstuddrar úrlausnar samkvæmt 193. gr. laga nr. 85/1936.

Að því er snerti varakröfuna um bætur á grundvelli 11. gr. laga nr. 38/1954, meiri hluti Hæstaréttar á, að fyrir Hæstarétti hefði einungis verið lagðar ástæðu, að flugmaðurinn hefði notið starfsverndar samkvæmt lögum nr. 38/1954 og þeim sökum hefði uppsögn án sakar verið óheimil. Ekki hefði verið lagt á Hæstarétti, að réttur hefði verið brotinn á flugmanninum samkvæmt lögum nr. 38/1954. Með vísan til þessa málalítilbúnaðar taldi meiri hluti Hæstaréttar ekki eiga rétt á frekari fégreiðslum úr hendi landhelgisgæslunnar og átti að væri vegna greinds starfs og uppsagnar.

Af framansögðu er ljóst, að Hæstaréttur hefði sýknað Landhelgisgæslu ríkissjóð af bótakröfu á grundvelli 11. gr. laga nr. 38/1954, þegar umræddur flugmaður væri ekki ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954, það hefði verið álit dómsins. Í stað þess tók Hæstaréttur til efnis bótarétt væri að ræða skv. 11. gr. laga nr. 38/1954, á grundvelli þess sem uppi voru hafðar. Jafnframt hefðu aðfinnslur Hæstaréttar og Landhelgisgæslu bærir fjármálaráðherra til fyrirvars f.h. ríkissjóðs á grundvelli laga nr. 38/1954 verið marklausar, ef ekki hefði verið litið svo á, að um úrlausn væri meðal annars eftir lögum nr. 38/1954.

Ég tel ástæðu til að benda ráðuneytinu á, að sú skýring, sem var lagt fram þess frá 12. mars 1996, leiðir til þess, að skipstjórar Landhelgisgæslu óvefengjanlega teljast til stjórnenda lögregluliðs ríkisins á varðslu og meðferð lögregluvalds síns ekki trúnaðar-, hollustu- eða hlýðniskvæðingum skv. VI. kafla laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna og aðrir lögreglumenn ríkisins.

Eins og hér að framan er rakið, er það skoðun mín, að sú ákvæðing stöðu skipstjóra Landhelgisgæslu Íslands, sem fram kemur í bréfi frá 12. mars 1996, eigi sér ekki stoð í lögum eða lögskýringargögnum. Einnig er átt í 2. kafla hér að framan, ber, með vísan til forsögu laganna, ákvæði um laun og önnur slík kjör. Ekkert kemur aftur á móti fram um skyldur og önnur réttindi starfsmanna ríkisins séu breytileg eftir lögum nr. 38/1954 er af yfirmanni gæslunnar látinn vinna á sjó eða í landi, en hefði komulag átt að gilda um hin almennu réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna þurft að koma ótvírætt fram í lögum.

## 5.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 12. mars 1996 óskaði ráðuneytið eftir því, að ég tæki til athugunar, hvort dómur Hæstaréttar frá 16. nóvember 1995, í máli nr. 504/1993, breytti í einhverju afstöðu minni til kvörtunar A.

Eins og hér að framan greinir, tel ég framangreindan dóm ekki fjalla um tilvik sambærilegt því, sem til úrlausnar var í máli A. Með vísan til þeirra lagasjónarmiða, sem rakin eru í 2.–4. kafla hér að framan, tel ég ótvírætt, að A hafi verið ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er honum var sagt upp störfum, og því hafi hann notið þeirra réttinda, er þau lög kveða á um, að svo miklu leyti sem önnur lög mæla ekki fyrir á annan veg. Ég tel því ekkert fram komið í málinu, er breyti þeirri afstöðu minni til málsins, sem gerð var grein fyrir í áliti mínu frá 15. febrúar 1996 í máli A.“

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði með bréfi, dags. 10. september 1996, og upplýsti að A hefði ekki leitað til ráðuneytisins á ný.

## 15.6.

**Uppsögn starfsmanns. Skilyrði uppsagnar.  
Málefnaleg sjónarmið. Meintar misfellur í starfi.  
(Mál nr. 1147/1994)**

A kvartaði yfir uppsögn úr starfi yfirsjúkraþjálfara við endurhæfingardeild Landspítala. A hafði verið ráðin ótímabundið í fullt starf með ráðningarsamningi í september 1987. Í ráðningarsamningi kom fram að gagnkvæmur uppsagnarfrestur væri þrjú mánuðir. A var því ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem giltu um réttarsamband hennar og spítalans. Með bréfi framkvæmdastjóra sjúkraþjálfunar og starfsmannastjóra Ríkisspítala, dags. 18. febrúar 1993, var A sagt upp störfum með þriggja mánaða uppsagnarfresti.

Umboðsmaður tók fram að áður en ríkisstarfsmanni væri veitt lausn frá störfum yrði að taka afstöðu til þess á hvaða lagagrundvelli það yrði gert. Taka yrði til athugunar hvort þær ástæður og sjónarmið sem að baki ákvörðuninni byggju heimiluðu uppsögn. Ákvörðun stjórnvalds um uppsögn ríkisstarfsmanns yrði ávallt að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum, eins og aðrar stjórnvaldsákvarðanir, og væri t.d. almennt óheimilt að byggja slíka ákvörðun á sjónarmiðum sem upp eru talin í 2. mgr. 11. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Hins vegar væri heimilt að segja starfsmanni upp vegna breytinga á störfum, starfsháttum eða skipulagi hjá hinu opinbera, eða þegar þörf væri á að fá starfsmann með aðra þekkingu eða reynslu en viðkomandi starfsmaður hefði. Sérstaklega þyrfti að taka til athugunar, hvenær heimilt væri að beita uppsögn og hvenær skylt væri að fara með mál samkvæmt 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, þegar ríkisstarfsmanni væri veitt lausn úr starfi um stundarsakir eða að fullu vegna meintra misfella í starfi.

Umboðsmaður tók fram að markmið 7.–11. gr. laga nr. 38/1954 væri að veita ríkisstarfsmönnum ákveðið réttaröryggi, með vandaðri málsmeðferð, sem meðal annars fælist í tryggilegri rannsókn á hinum meintu misfellum og rétti starfsmanns til að tala máli sínu áður en rökstudd og skrifleg ákvörðun væri tekin um lausn hans. Þá þyrftu efnisskilyrði 7. gr. laganna að vera uppfyllt og væri þar öðrum þræði byggt á sömu viðhorfum og í 12. gr. stjórnslulaga, þar sem gert væri ráð fyrir áminningu til starfs-

manns áður en honum væri veitt lausn frá störfum um stundars tók fram, að þegar ástæður þess að stjórnvald óskaði eftir að vei frá störfum væru meintar misfellur í starfi, gæti stjórnvald ekt starfsmanninum upp með uppsagnarfresti, svo losna mætti við st inn hátt og komast hjá lögboðinni málsmeðferð. Þá tók umboð mennt gæti tilvísun til samstarfsörðugleika sem ástæðu uppsagn ekki verið fullnægjandi ástæða ein og sér. Yrði þar að greina á væri að ræða skort á vilja til samstarfs, sem væri skýrt brot á kvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954, eða hvort hlutaðeiganda skor samstarfs við aðra, án þess að hægt væri að heimfæra slíkt sem b Slík atvik gætu hins vegar verið lögmætur grundvöllur uppsagnar um stjórnsýslulaga, enda stýddist uppsögn við heimild í samningi

Í máli A var skýrlega á því byggt að hún hefði þrúfaldlega ó fyrir mælum yfirboðara sinna um langt skeið og ekki látið sér se finnlur. Slíkar misfellur gátu ekki verið lögmæt ástæða uppsagn að fylgja ákvæðum 7.-11. gr. laga nr. 38/1954. Þar sem það var e réttur á A og var ákvörðun um uppsögn A af þessum sökum hal marka. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til heilbrigðis- og neytisins að taka mál A til meðferðar á ný, óskaði hún þess, og t athugunar hvernig hlutur hennar yrði réttur.

### I.

Hinn 26. júní 1994 bar A fram kvörtun yfir uppsögn sinni úr star við endurhæfingardeild Landspítalans. A telur uppsögnina ólögmæt verið rétt að henni staðið né hún byggð á málefnalegum sjónarmiðum

### II.

Með bréfi, dags. 19. júní 1993, kærði A uppsögnina til heilbrigðis ráðuneytisins. Hinn 6. september 1993 ritaði ráðuneytið A bréf og till myndi ekki hafast frekar að í málinu, þar sem það sæi ekki anmarka sagnarinnar.

Með bréfi, dags. 11. ágúst 1993, fór A fram á það við stjórnarne henni yrði veittur aðgangur að öllum gögnum um uppsögnina. Henni gögn 9. september 1993.

### III.

Hinn 11. júlí 1994 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingi léti mér í té gögn málsins, skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og ge röksemdum og sjónarmiðum, sem ákvörðun ráðuneytisins byggðist á.

Svör heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bárust mér með ember 1994. Þar segir meðal annars svo:

„Landspítalinn sér sjálfur um ráðningar og uppsagnir flestra þ.m.t. [A]. Hún var samkvæmt upplýsingum Landspítala ráðin me mánaða uppsagnarfresti. Það er mat ráðuneytisins að hér sé um a legan gerning sem hvor aðili um sig getur sagt upp samkvæmt ák neytið sendir til fróðleiks endurrit úr dómabók Héraðsdóms R [Ö] gegn ríkissjóði frá 22. apríl 1994. Ráðuneytið bendir á að sam þarf í raun ekki að koma til áminningar þegar um gagnkvæman r að ræða þegar um samstarfsferfiðleika er að ræða svo sem í þessu

Með bréfi ráðuneytisins fylgdi umsögn Ríkisspítala um kvörtun A, dags. 31. ágúst 1994, ásamt fylgiskjölum.

Hinn 22. september 1994 veitti ég A færi á að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins ásamt fylgiskjölum þess. Athugasemdir hennar bárust mér með bréfi, dags. 18. október 1994.

Hinn 24. nóvember 1994 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á ný bréf og óskaði eftir því, að ráðuneytið gerði grein fyrir því, hvert væri starfssvið starfsmannastjóra Ríkisspítalanna, hvaða vald hann hefði fengið framselt til ráðningar og uppsagnar starfsmanna, í hverju þeir samstarfserfiðleikar hefðu verið fólgnir, sem ráða mætti af bréfi Ríkisspítalanna til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að hefðu verið ástæða uppsagnarinnar, og hvaða úrræði hefðu verið reynd til að leysa þá. Ennfremur hvort lítið hefði verið svo á, að A ætti aðallega sök á þessum samstarfserfiðleikum og, ef svo væri, á hverju sú skoðun hefði verið byggð. Einnig óskaði ég eftir upplýsingum um það, hvort einnig hefðu legið aðrar ástæður til grundvallar uppsögninni en samstarfsörðugleikar, en í gögnum málsins kæmi fram, að A hefði verið veitt áminning, að því er virtist vegna þess að hún hefði ekki hlýtt löglegum fyrirskipunum. Í þessu sambandi var einnig óskað upplýsinga um það, hvort ódagsett greinargerð framkvæmdastjóra sjúkraþjálfunar, sem barst Ríkisspítulunum 12. febrúar 1993 og víkur að ýmsu, sem þótti áfátt í störfum A, geymdi tæmandi talningu á ástæðum uppsagnarinnar. Loks var óskað upplýsinga um það, hvort A hefði fengið tækifæri til þess að tjá sig um meinta samstarfsörðugleika eða meint brot í opinberu starfi, áður en ákvörðun var tekin um uppsögn hennar, og óskað eftir því, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til bréfs A til mín, dags. 18. október 1994.

Svör ráðuneytisins, ásamt svari Ríkisspítala við fyrirspurn ráðuneytisins, bárust mér með bréfi, dags. 23. mars 1995. Í bréfi ráðuneytisins segir, að ráðuneytið telji greinargerð Ríkisspítala svara fyrirspurnum umboðsmanns og það hafi því engu þar við að bæta. Í greinargerð Ríkisspítala segir meðal annars svo:

„[. . .]

3. Ástæður fyrir uppsögn [A] voru eins og áður hefur komið fram miklir og langvinnir samstarfserfiðleikar, sem ekki tókst að bæta úr þrátt fyrir margháttaðar tilraunir.

[. . .]

[. . .] Rétt er að geta þess að ekki er efast um faglega hæfni [A] né að hún hafi unnið gott starf á barnadeild. Hins vegar var, eins og fram kemur hér að framan, um að ræða langvinna og alvarlega samstarfserfiðleika á endurhæfingadeild, sem útilokað virtist að leysa þrátt fyrir margar tilraunir, nema með þeim hætti að [A] hætti störfum á deildinni. Því varð ekki komist hjá því að segja [A] upp störfum.“

Í lok tilvísaðs bréfs Y, dags. 13. febrúar 1993, segir:

„Ég mun ekki fara út í fleiri atriði varðandi samskipti mín og [A], en ég lýsi yfir fullum stuðningi við þá ákvörðun stjórnenda spítalans að segja henni upp störfum. Ég tel að hún hafi verið ber að vanrækslu í starfi í mörg ár og orðið tímabært að á því sé tekið.“

Hinn 4. apríl 1995 gaf ég [A] færi á að gera athugasemdir við bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins ásamt fylgiskjölum þess. Athugasemdir hennar bárust mér með bréfi, dags. 15. júní 1995. Þar andmælir A því að bréf þau, sem vísað er til í greinargerð Ríkisspítala, sýni fram á, að umrædda samstarfsörðugleika hafi aðallega mátt rekja til hennar. Bréfritarar séu þeir, „sem einkum hafa staðið í misklíðum við mig og sýnt mér persónulega andúð“. A dregur í efa, að Y hafi hætt störfum á Landspítalanum vegna samstarfsörðugleika við hana og telur ásakanir um vanrækslu örökstuddar.

## IV.

Í álitinu mínu segir svo um kvörtun A:

## „1.

A kvartar yfir uppsögn sinni úr starfi yfirsjúkráþjálfara við endursjúkspítalans. Telur hún, að ekki hafi verið rétt staðið að uppsögn sinni og hafi verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Atvik þessa máls gerðust árið 1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

A var ráðin ótímabundið í fullt starf með ráðningarsamningi, dags. 1. jan. 1954, sem verkefnisstjóri. Samkvæmt samningnum skyldi hún taka laun samkvæmt samningi fjármálaráðuneytisins við BHM. Í stöðluðum texta ráðningarsamningsins segir annars svo:

„Gagnkvæmur uppsagnarfrestur samkvæmt samningi þessum er á milli ára og mánaða, nema tekið sé fram að ráðningu ljúki sjálfkrafa. Þó skal gagnkvæmur arfrestur vera einn mánuður á fyrstu þrem mánuðum í starfi, síðan tveir mánuðir á næstu þrem mánuðum og þessu gerir ráð fyrir að launþeginn sé sjóðfélagi í öðrum líffeyrissjóðum ríkisstarfsmanna. Ákvæði samnings þessa um uppsagnarfrest gildir um alla starfsmenn ríkisins sem hófu störf fyrir 1. jan. 1975, án þess að sýna sérstakan uppsagnarfrest, og starfað hafa hjá ríkinu samfelld störf. Þetta skyldur starfsmanna fer eftir lögum og reglum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins . . . Sama gildir um mat á því hvort starfsmaðurinn telst áttuður fyrir þessum ágreiningi.“

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er lögin til hvers manns, sem var skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins, launum, meðan hann gegndi starfanum, enda yrði starf hans talið að hafa efnisráðningarsamnings A svo og stöðu hennar tel ég vafalaust, að hún sé starfsmaður í skilningi 1. gr. fyrrnefndra laga og kemur hvergi fram í lögum þessum að það hafi verið dregið í efa af hálfu Ríkisspítala eða heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Um réttindi og skyldur A fór því samkvæmt lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og reglur opinbers réttar eðlis. Af þeim sökum höfðu þau verið talin óráðgjafi, sem þar var til fullnaðar ráðið til lykta, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands (Hrd. 1983:574).

Með bréfi framkvæmdastjóra sjúkráþjálfunar og starfsmannastjórnar ríkisins, dags. 18. febrúar 1993, var henni sagt upp störfum með þriggja mánaða uppsögn. Uppsögnin var staðfest af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu september 1993.

## 2.

Áður en ríkisstarfsmanni er veitt lausn frá störfum, verður að taka tillit til hvaða lagagrundvelli það verði gert. Komi uppsögn til greina, verður að taka tillit til þess, hvort þær *ástæður og sjónarmið*, er búa að baki ákvörðun um lausn frá störfum, *heimili* uppsögn. Hér kom sérstaklega til athugunar, hvort uppsögnin beita uppsögn og hvenær *skytt* var að fara með mál skv. 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Ákvörðun stjórnvalds um uppsögn ríkisstarfsmanns verður ávallt byggð á *efnalegum sjónarmiðum*, eins og aðrar stjórnvaldsákvæðanir. Þannig er óheimilt að byggja slíka ákvörðun á sjónarmiðum, sem upp eru talin í lögum nr. 37/1993. Aftur á móti er t.d. heimilt að segja upp starfsma



ingum á störfum, starfsháttum eða skipulagi hjá hinu opinbera, þegar þörf verður á að fá starfsmann, sem hefur aðra þekkingu eða reynslu en sá hefur, er stöðu gegnir, enda styðj-ist uppsögnin við heimild í samningi eða lögum.

Heimild stjórnvalda til þess að segja upp ríkisstarfsmönnum voru einnig sett ákveðin takmörk af ákvæðum laga. Í 7.–11. gr. laga nr. 38/1954 voru ákvæði, sem fjölluðu um skil-yrði þess, að ríkisstarfsmanni yrði veitt lausn úr starfi um stundarsakir eða að fullu *vegna meintra misfellna í starfi*. Ákvæði 7.–11. gr. tóku til allra ríkisstarfsmanna, hvort sem þeir voru skipaðir, settir eða ráðnir. Í 2. málsg. 7. gr. laga nr. 38/1954 voru tilgreindar þær ástæður, sem réttlættu að veita starfsmanni lausn um stundarsakir, á meðan mál var rann-sakað, svo upplýst yrði, hvort rétt væri að veita honum lausn að fullu eða láta hann aftur taka við starfi sínu, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. 2. mgr. 7. gr. laganna hljóðaði svo:

„Rétt er að veita starfsmanni lausn um stundarsakir, ef hann hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi sínu, hefur verið ölvaður að starfi eða fram-koma hans eða athafnir í því eða utan þess þykir að öðru leyti ósæmileg, óhæfileg eða ósamrýmanleg því starfi. Þó skal veita starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt, áður en honum er veitt lausn um stundarsakir samkvæmt þessari málsgrein.“

Í athugasemdum við 7.–11. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 38/1954, segir meðal annars svo:

„Hin sérstaka réttarstaða opinberra starfsmanna . . . leiðir til þess, að stjórnvald verður að fara varlega í því að leysa mann frá starfi án vilja hans. Með tilliti til þessa eru sett ákvæði 7.–9. gr. um lausn um stundarsakir. Meginsjónarmiðið er það, að þyki stjórnvaldi einhverju svo áfátt um starfsmann, að rök liggi til frávikningar, skuli að jafnaði farin sú leið að veita lausn um stundarsakir og láta síðan fram fara rannsókn samkv. 8. gr. á því, hvort sakir séu svo vaxnar, að veita skuli fullnaðarlausn. Ástæður til lausnar um stundarsakir eru greindar í 2. málsg. 7. gr. Ætlazt er til, að starfsmanni sé áður veitt áminning og honum gerður kostur á að bæta ráð sitt. Þó getur verið rík ástæða til lausnar án áminningar, ef svo er ástatt sem segir í 3. málsg. 7. gr.“ (Alþt. 1953, A-deild, bls. 421.)

Ljóst er, að markmið 7.–11. gr. laga nr. 38/1954 var að veita ríkisstarfsmönnum ákveð-ið réttaröryggi, með því að þeim varð almennt ekki vikið úr starfi vegna *meintra misfellna í því*, nema fylgt hefði verið vandaðri málsmeðferð samkvæmt þeim lögum og einnig stjórn-sýslulögum nr. 37/1993, sem fólst meðal annars í tryggilegri rannsókn á hinum meintu misfellum í starfi og rétti starfsmanns til þess að tala máli sínu, áður en rökstudd og skrifleg ákvörðun væri tekin um lausn starfsmanns. Þá varð ríkisstarfsmanni ekki vikið úr starfi vegna *meintra misfellna í starfi* nema efnisskilyrði 7. gr. laganna væri uppfyllt. Í því sambandi er rétt að minna á ákvæði lokamálsliðar 2. mgr. 7. gr., sem öðrum þræði var byggt á sömu viðhorfum og 12. gr. stjórn-sýslulaga. Þar kemur fram, að fyrst skyldi almennt veita starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt, áður en honum væri veitt lausn frá störfum um stundarsakir til rannsóknar á því, hvort málsatvik væru með þeim hætti, að rétt væri að veita honum lausn að fullu, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. Í 3. mgr. 11. gr. laganna ræddi um réttarstöðu þess ríkisstarfsmanns, sem sætt hafði óréttmætum stöðumissi, en þá fór um bætur til aðila eftir úrskurði dómstóla, nema aðilar hefðu komið sér saman um annað.

Það réttaröryggi og þá réttarvernd, sem löggjafinn hafði sérstaklega búið ríkisstarfs-

mönnum með ófrávíkjanlegum ákvæðum 7.–11. gr. laga nr. 38/1954, um starfsmanna ríkisins, gat stjórnvald ekki afnumið með ákvörðunum í lögum ekki breytt á annan hátt en með lögum. Þegar ástæður þess, að veita starfsmanni lausn frá störfum, voru *meintar misfellur í starfi* ekki ákveðið að segja starfsmanninum upp með uppsagnarfresti, s. starfsmann á brotalítinn hátt og komast hjá lögboðinni en jafnframt fyl meðferð, þar sem aðila var búið aukið réttaröryggi. Af þessum sökum ástæða þess, að stjórnvald óskaði að veita starfsmanni lausn frá *starfsmanns við lögleg boð eða bönn yfirmanns*, eða ástæðan var sú, að sýnt *óstundvísu eða aðra vanrækslu* í starfi sínu, þá var óheimilt að segja *af þeirri ástæðu*, heldur bar að fara með málið skv. 7.–11. gr. laga nr. 38/1954.

### 3.

Eins og áður segir, ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðgjafi 1. nóvember 1994 og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1988 um Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til ýmissa atriða þ.m.t. þess, hvort íð fölgir samstarfsferfiðleikar þeir, sem ráða mætti af bréfi Ríkisspítalans og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 31. ágúst 1994, að hefðu verið ástæða hvaða úrræði hefðu verið reynd til að leysa þá og hvort og þá af hvernig svo á, að A ætti aðallega sök á þessum samstarfsferfiðleikum. Einnig hvort ástæður til grundvallar uppsögninni en meintir samstarfsörðugleikar og á, að greinargerð framkvæmdastjóra sjúkrahjálfunar, er barst Ríkisspítalans febrúar 1993, geymdi tæmandi talningu á ástæðum uppsagnarinnar. Samkvæmt tryggingamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 23. mars 1995, frá forstjóra Ríkisspítalanna, en ráðuneytið taldi það svara fyrirspurn minni um það að bæta. Af skýringum, sem fram koma í því bréfi, virðist ljóst, að A er íð byggð á meintum misfellum í starfi A. Í greinargerð framkvæmdastjóra sem barst Ríkisspítalans 12. febrúar 1993 og forstjóri Ríkisspítalans sýndi helstu ástæður uppsagnar A, kemur meðal annars fram, að A hafi óþessum fyrirmælum framkvæmdastjóra sjúkrahjálfunar. Í greinargerðinni segir

„Samstarf hennar við núverandi framkvæmdastjóra er ekki til stíð við fyrirrennara hans og í stuttu máli sagt, neitar [A] alveg að veita lausn sína og þeirra valdsvið. Verður nú gerð grein fyrir nokkrum málum og ástæðum þess.“

[. . .]

Á þeim tíma, sem heimilt var að ráða sjúkrahjálfara til afleysingar, var það viðtekin venja að ráða einn sjúkrahjálfara til afleysingar á barstarfsskiptum þess voru þær, að [A] gat aldrei gert grein fyrir hvenær hún eða hvar hún færu í orlof. Fyrrverandi framkvæmdastjóri fór fram á að breyta þessum málum væri að nýta starfskrafta afleysingarmannsins á öðrum einingum, s. í 3–4 vikur á sumri. [A] var ekki til viðræðu um slíkt.

[. . .]

Framkvæmdastjóri hefur farið fram á að [A] hlíti eftirfarandi

- Láti vita hvenær hún og undirmenn hennar fara í orlof.
- Láti vita hvenær hún og undirmenn hennar fara á námskeiðum.
- Að hún og undirmenn hennar skrái sig ekki í vinnu á þeim námskeiðum.
- Láti vita hve mikilli kennslu hún sinnir við Háskóla Íslands.
- Láti vita af eigin veikindum.

– Láti vita hvenær undirmenn hennar fara í fæðingarorlof og hve lengi þeir eru í fæðingarorlofi.

– Að hún skipuleggi ekki einhliða breytingar á sameiginlegu húsnæði Endurhæfingardeildar.

Öllum ætti að vera ljóst að ekki er um ofstjórnun að ræða af hálfu framkvæmdastjóra.

[A] hefur ekki ljáð máls á að fara eftir ofangreindum reglum og virðist telja að vegið sé að faglegu sjálfstæði hennar [ . . ]“

Það er ljóst af gögnum málsins og þeim skýringum, sem mér hafa borist frá stjórnvöldum, að á því er skýrlega byggt, að A hafi þráfaldlega óhlýðnast lögmætum fyrirmælum yfirboðara sinna um langt skeið og ekki látið segjast þrátt fyrir aðfinnslur þeirra. A hefur andmælt því að þessar aðfinnslur séu réttmætar. Þá hefur hún jafnframt dregið í efa, að framkvæmdastjóri sjúkrahjálfunar hafi verið bær til þess að gefa henni ákveðnar fyrirskipanir. Samkvæmt starfslýsingu framkvæmdastjóra, dags. 23. júlí 1987, er ljóst, að framkvæmdastjóri var án nokkurs vafa bær til þess að gefa A a.m.k. hluta þessara fyrirskipana. Eins og mál þetta hefur verið lagt fyrir mig, er ekki þörf á því að ég taki frekari afstöðu til þessa álitaefnis.

Í greinargerð framkvæmdastjóra sjúkrahjálfunar virðist jafnframt gefið í skyn, að A hafi gerst brotleg við starfsskyldur sínar. Um þessi atriði segir svo í fyrrgreindri greinargerð:

„[. . .] [A] skyldi sinna útköllum á Vökudeild. Jafnframt samdi framkvæmdastjóri stjórnunarsviðs við hana, um fastar greiðslur fyrir þá þjónustu og var henni gert ljóst, að hún fengi ekki greitt fyrir yfirvinnu að öðru leyti.

[A] hélt áfram að skrifa öll útköll sem yfirvinnu og fékk greitt fyrir. Framkvæmdastjóri sjúkrahjálfunar hafði nokkru fyrr neitað að staðfesta vinnuskýrslur hjá [A] vegna mikillar yfirvinnu sem hún skráði, langt umfram það sem gerðist hjá öðrum. [ . . . ] [Yfirlæknir endurhæfingardeildar] staðfesti þá skýrslur hennar, enda mun honum hafa verið ókunnugt um tilhögun mála.

Þegar núverandi framkvæmdastjóri kom til starfa, gerði hann [yfirlækninum] grein fyrir málavöxtum og var greiðslum fyrir yfirvinnu umfram fastar greiðslur hætt. Jafnframt var henni gert að stimpla sig inn og út í útköllum eins og aðrir, en það var verulegur misbrestur á, að þeir tímar sem voru skráðir unnir, kæmu fram á stimpilklukku. Var þetta gert m.a. til að hafa yfirsýn yfir fjölda útkalla á Vökudeild. Síðan þessi háttur var tekinn upp, þ.e. stimplun á útköllum, hefur skráðum útköllum á Vökudeild fækkað verulega.“

#### 4.

Í framangreindum skýringum er á því byggt, að ástæður uppsagnar A hafi verið „samstarfsörðugleikar“ „við yfirmenn“ og „ýmsa starfsmenn“. Almenn getur slík tilvísun til samstarfsörðugleika, sem ástæða uppsagnar ríkisstarfsmanns, ekki verið fullnægjandi ein og sér. Kemur þar einkum tvennt til. Annars vegar geta samstarfsörðugleikar tekið til þess, þegar um er að ræða skort á *vilja* til samstarfs, er getur komið fram í því að hlutaðeigandi neitar að hlýða lögmætum fyrirmælum eða sinna nauðsynlegu samstarfi. Var þá um að ræða brot á starfsskyldum samkvæmt skýrum ákvæðum 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954. Hins vegar geta samstarfsörðugleikar vísað til þess, að hlutaðeiganda skorti *hæfni* eða *getu* til samstarfs við aðra, einkum hliðsetta starfsmenn, án þess að hægt sé að heimfæra slíkt sem brot á starfsskyldum skv. 2. mgr. 7. gr. fyrrnefndra laga. Ef slík atvik voru fyrir hendi, gátu þau verið lögmætur grundvöllur uppsagnar samkvæmt lögum nr. 38/1954,

að gættum ákvæðum stjórnisýslulaga nr. 37/1993, enda styddist upp samningi eða lögum.

Ekki verður annað séð en að þeir samstarfsörðugleikar, sem til sem ástæður uppsagnar A, hafi verið þráfaldleg óhlýðni hennar við lög eins og áður segir. Slíkar misfellur í starfi gátu samkvæmt framansögðu ástæða uppsagnar, heldur var skylt, eins og áður segir, að fylgja ákvæði nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, við meðferð

Í skýringum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins er vísað til Reykjavíkur frá 22. apríl 1994 í máli nr. E-8521/1993: [Ö] gegn ríkissjóðri hafnað, að 11. gr. laga nr. 38/1954 ætti við, þegar starfsmanni var sagt upp inn hefur ekki fordæmisgildi í máli þessu, þegar af þeirri ástæðu, að í þá dæmt, var hvorki höfð uppi sú málsástæða né byggt á því, að um slíka beru starfi hefði verið að ræða, sem féllu undir ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga

Í máli þessu er ekki ástæða til þess að taka afstöðu til þeirra meina sem A voru gefnar að sök, eða hvaða þýðingu þær gátu haft, ef réttta málið hefði verið farið skv. 7.–11. gr. laga nr. 38/1954. Þar sem upplýst er og ástæður, sem fyrst og fremst lágu til grundvallar þeirri ákvörðun, að starfi, var ítrekuð „óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns“, sem á ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1954, og með málið var ekki farið skv. laganna, var brotinn réttur á A. Að mínum dómi verður að telja, eins og ið, að ákvörðun starfsmannastjóra Ríkisspítalanna og framkvæmdastj frá 18. febrúar 1993 hafi verið haldin verulegum annmarka, enda taldist legur annmarki, þegar lausn starfsmanns byggðist á meintum ávirðingu og ekki var farið með málið samkvæmt ófrávíkjanlegum ákvæðum 7. 1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. álit mín frá 31 1990:172, SUA 1992:326 og SUA 1994:416) og 15. febrúar 1996 í máli n dóm Hæstaréttar frá 11. maí 1995 (Hrd. 1995:1347).“

## V.

Niðurstaða álits míns, dags. 12. júlí 1996, var svohljóðandi:

### „Niðurstaða.

Eins og nánar greinir hér að framan, er það niðurstaða mín, að mannstjóra Ríkisspítala og framkvæmdastjóra sjúkrahjálfunar frá 18 starfslok A hafi verið haldin verulegum annmarka, þar sem ákvörð meintum misfellum hennar í starfi og með málið var ekki farið samkv um ákvæðum 7. – 11. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfs eru tilmæli mín til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að það ferðar á ný, komi fram ósk um það frá henni, og taki þá til sérstakrar hlutur hennar verði réttur.“

## VI.

Með bréfi, dags. 17. febrúar 1997, óskaði ég eftir upplýsingum he ingamálaráðherra um, hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þ á ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Svar heilbrigðis- og neytisins barst mér 27. maí 1997. Þar segir:

„Lögmaður [A] ritaði ráðuneytinu bréf hinn 20. nóvember sl. hér með óskað eftir viðræðum við ráðuneytið um með hvaða hætt að bæta umbj. mínum það misrétti sem hún hefur verið beitt, s þetta með farsællegum hætti.“

Ráðuneytið hefur vísað máli [A] til meðferðar Ríkislögmans.“

**15.7. Veiting opinberrar stöðu. Sérstakt hæfi veitingarvaldshafa.  
Leiðbeiningar um heimild til þess að fá rökstuðning.  
Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun byggist á.  
(Mál nr. 1310/1994)**

Sex umsækjendur um stöðu yfirlögregluþjóns hjá lögreglunni í Hafnarfirði kvörtuðu yfir veitingu stöðunnar til G. Töldu þeir að draga mætti í efa hæfi þeirra sem stóðu að undirbúningi, meðferð og úrlausn málsins, og að kunningjatengsl kynnu að hafa ráðið ákvörðun. Þá drógu þeir í efa að hæfasti umsækjandinn hefði verið ráðinn.

Í kvörtuninni voru tvö atriði talin valda því að sýslumaðurinn í Hafnarfirði hefði verið vanhæfur til að taka þátt í meðferð málsins, en hann gerði tillögu um skipun G í stöðuna. Annars vegar var vísað til kunningsskapar sýslumannsins og G og hins vegar til þess að eiginkona G væri skrifstofustjóri við embætti sýslumannsins í Hafnarfirði. Umboðsmaður tók fram, að um sérstakt hæfi starfsmanna við stjórnvísu ríkisins væru ákvæði í II. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og ættu þau, samkvæmt 4. gr. lagaanna, við um þá starfsmenn sem tækju þátt í undirbúningi, meðferð og úrlausn máls. Starfsmaður yrði almennt ekki talinn vanhæfur til meðferðar máls, nema hann hefði sjálfur nokkurra hagsmuna að gæta, eða tengdist sjálfur málinu eða aðilum þess, með þeim hætti að almennt yrði talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hefðu áhrif á úrlausn máls. Aðeins 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga gat komið til álita í máli þessu, og benti umboðsmaður á, að samkvæmt lögskýringargögnum gæti það ekki valdið vanhæfi þótt starfsmaður þekkti aðila máls eða væri kunningi hans, nema um nána vináttu væri að ræða. Taldi umboðsmaður að starfsmaður yrði almennt ekki vanhæfur þótt hann hefði kynnst aðila máls í starfi sínu, eða við félagslega atburði í tengslum við starf sitt. Þar sem gögn málsins bentu ekki til að vináttutengsl væru milli sýslumannsins í Hafnarfirði og G taldi umboðsmaður, að ekki yrði talið að sýslumaður hefði verið vanhæfur af þessari ástæðu. Þá tók umboðsmaður fram, að það ylli almennt ekki vanhæfi starfsmanns þótt hann hefði starfað með aðila málsins, og hefði sýslumaður þannig ekki verið vanhæfur til undirbúnings málsins þótt lögreglumenn sem heyrðu undir stjórn hans sem lögreglustjóra, sæktu um stöðuna. Því síður gæti það valdið vanhæfi sýslumanns, að umsækjandi um stöðuna var kvæntur starfsmanni hans.

Umboðsmaður taldi, að þau sjónarmið sem fram komu í umsögn sýslumanns, er hann mælti með því að G yrði skipaður í starfið, hefðu verið málefnaleg. Var þar vísað til góðra umsagna og meðmæla með G, reynslu hans sem rannsóknarlögreglumanns og af almennum löggæslustörfum. Hins vegar tók umboðsmaður fram, að í tilkynningu til annarra umsækjenda um skipun G væri ekki að finna leiðbeiningar um heimild til þess að fá nefnda ákvörðun rökstudda, eða hvert umsækjendur mættu snúa sér með ósk um rökstuðning. Að þessu leyti var málsmeðferð ekki í samræmi við 20. gr. stjórnsýslulaga, og benti umboðsmaður á, að mikilvægt væri að slíkar leiðbeiningar væru gefnar, þar sem rökstuðningur gæti skipt miklu fyrir aðila máls um skilning á ákvörðun, sem væri honum ekki í hag.

**I.**

Hinn 23. desember 1994 leituðu til mín A, B, C, D, E og F, og kvörtuðu yfir veitingu stöðu yfirlögregluþjóns hjá lögreglunni í Hafnarfirði í desember 1994. Draga nefndir lögreglumenn í efa, að þeir, sem stóðu að undirbúningi, meðferð og úrlausn málsins, hafi verið til þess hæfir, svo og að hæfasti umsækjandinn hafi verið ráðinn.

## II.

Með bréfi 30. janúar 1995 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 101/1994 um boðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðherra skýrði viðhorf þeirra A, B, C, D, E og F. Óskaði ég sérstaklega eftir því, að gerð yrði skýringarskýrsla um sjónarmiðum, sem lögð voru til grundvallar ákvörðun um veitingu stöðna á dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 29. mars 1995 segir:

„Í 129. tölublaði Lögbirtingablaðsins er gefið var út föstudaginn 22. apríl 1994, auglýsti sýslumaðurinn í Hafnarfirði stöðu yfirlögregluþjónna í Hafnarfirði lausa til umsóknar og var umsóknarfrestur til 20. nóvember sl., dags. 28. nóvember sl., framsendi hann ráðuneytinu umsóknir um 23 lögreglumönnum sem tilgreindir voru í bréfinu. Með bréfi, dags. 28. nóvember sl., lagði sýslumaður til að [G], þá settur yfirlögregluþjónn við embætti í Kópavogi, yrði skipaður í stöðuna og með bréfi ráðuneytisins, dags. 29. mars 1994, var [G] skipaður yfirlögregluþjónn í lögreglu ríkisins frá og með 1. apríl 1994 og falið að gegna störfum við embætti sýslumannsins í Hafnarfirði.“

Í bréfi yðar kemur fram að þér skiljið kvörtunina svo að dreymingur þín sem stóðu að undirbúningi, meðferð og úrlausn málsins hafi verið ávallt á kvörtuninni segir að kunningjatengsl kunni að hafa ráðið einhverjum hlutaðeigandi aðila. Í kvörtuninni kemur ekki fram hvað hér er átt við og er ekki kunnugt um að þeir sem stóðu að undirbúningi, meðferð og úrlausn hafi verið vanhæfir til þess, vegna kunningjatengsla eða af öðrum ástæðum. [ . . . ], dómsmálaráðherra, sem tók ákvörðun um veitingu stöðunnar til stofustjóri, að meðferð málsins í ráðuneytinu og eins og áður er tilgreint [ . . . ], sýslumaður tillögu um skipun í stöðuna.

Ráðuneytið óskaði eftir umsögn sýslumannsins í Hafnarfirði um Ljósrit af svarbréfi hans, dags. 20. f.m. fylgir hjálagt.

Ráðuneytið telur það meginreglu að velja eigi hæfasta umráðamann um hverju sinni. Við slíkt mat þarf að taka tillit til menntunar, reynslu og sérstakra hæfileika sem nauðsynlegt er að umsækjandi hafi til að geta gætt frumkvæði, umgengni við samstarfsmenn o.fl. Þegar framangreint er um heild taldi ráðuneytið að af umsækjendum um starf yfirlögregluþjónna stæðu fjórir umsækjendur öðrum framur og að ekki yrði gert upp á milli þeirra lögum forsendum. Einn þeirra var [G].

Yfirlögregluþjónn er nánasti samstarfsmaður sýslumanns um stjórn lögreglu. Sýslumaður ber ábyrgð á störfum yfirlögregluþjónna lögreglumanna í lögreglulíði viðkomandi umdæmis. Mikilvægt er að sýslumanns og yfirlögregluþjóns ríki fullkomið traust. Sýslumaður lagði til skipaður í stöðu yfirlögregluþjóns og taldi ráðuneytið, með hliðsjón á þessum atriðum sem áður eru tilgreind, rétt að fallast á þá tillögu hans.

Hjálagt fylgja gögn málsins ásamt yfirliti um þau.“

Í tilvitnaðri umsögn sýslumannsins í Hafnarfirði frá 20. febrúar 1995 segir þú:

„Meðal umsækjenda um yfirlögregluþjónsstarfið voru sjö umráðamenn mannsembættisins í Hafnarfirði, settur yfirlögregluþjónn í Kópavogi um starfsmanni embættisins, fjarskyldur ættingi, menn sem undirritaðir eru á áráraðir og fleiri sem hann þekkir vel til. Undirritaður hefur starfað við embætti í tæp tuttugu ár og á þeim tíma kynnst mörgum umsækjendum“

það valdið vanhæfi undirritaðs til að skoða umsóknir og afla sér upplýsinga um umsækjendur með það í huga að leggja mat á hæfni þeirra með faglegum hætti og gera tillögu að því loknu um ráðningu. Verður ekki séð að framangreind tengsl við umsækjendur teljist vanhæfisástæður sem falli undir 3. gr. stjórnarsýslulaganna nr. 37/1993.

Í kvörtunarbréfi lögreglumanna er gefið í skyn að hugsanlega hafi kunningjatengsl ráðið einhverju um ráðningu í stöðuna. Sé þessari athugasemd beint að undirrituðum skal hið háa ráðuneyti upplýst um að einu tengsl hans við þann sem tillaga var gerð um eru samvera með honum á þeim fáu mannfögnum sem starfsmannafélag embættisins hefur staðið fyrir. Önnur hafa þau ekki verið.

*Mat á hæfni umsækjenda.* Við skoðun umsóknanna kannaði undirritaður í upphafi skilyrði um hæfi umsækjenda til að gegna stöðunni. Allir hafa lokið námi í Lögregluskóla ríkisins, hafa fengið skipun sem opinberir starfsmenn og allir starfa þeir nú að lögreglumálum á ýmsum stöðum í landinu. Umsækjendur fullnægðu almennum hæfisskilyrðum sem fram koma í 3. gr. 1. nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og 5. gr. 1. nr. 56/1972 um lögreglumenn, sbr. 1. gr. 1. nr. 64/1989.

[. . .]

*Gerð tillögu.* Eftir ítarlega skoðun og viðræður við fjölmarga aðila var niðurstaðan sú að leggja til að [G] yrði skipaður í stöðuna. Réðu þar eingöngu málefnaleg sjónarmið. Undirritaður sendi dómsmálaráðuneytinu svohljóðandi bréf:

„[. . .]

Í lögbirtingablaðinu 4. nóvember s.l. var auglýst laus staða yfirlögregluþjóns hjá lögreglunni í Hafnarfirði og var umsóknarfrestur til 20. nóvember s.l. Tuttugu og þrjár umsóknir bárust undirrituðum. Ljóst er að meðal umsækjanda eru mjög hæfir lögreglumenn sem koma til álita við val í þetta starf. Einn þeirra er [G] settur yfirlögregluþjónn í Kópavogi. Undirritaður gerir tillögu um að hann verði skipaður í stöðuna. [G] fær hin bestu meðmæli. Tillagan er lögð fram með þeim fyrirvara að hið háa ráðuneyti telji þessa skipun ekki annmörkum háða að því leyti að eiginkona [G] [. . .], er skrifstofustjóri embættisins.

[. . .]“

Ástæðan fyrir því að gerð var tillaga um [G] byggðist einkum á eftirfarandi: Hann fékk að mati undirritaðs bestu umsagnir og meðmælin og hafði mikla og langa reynslu sem rannsóknarlögreglumaður og sem yfirmaður hjá R.L.R.

Við lögregluna í Hafnarfirði starfa að jafnaði 42 menn. Starfsemi lögreglunnar er einkum skipt í tvær deildir, almenna löggæsludeild og rannsóknardeild. Báðar deildirnar hafa undanfarin ár haft sína yfirlögregluþjóna. Annar hefur nú látið af störfum en hinn hættir 1. mars n.k. vegna aldurs. Í þá stöðu verður ekki ráðið og frá næstu mánaðarmótum verður starfandi aðeins einn yfirlögregluþjónn við embættið.

Undanfarid hafa verið allmiklar umræður og væntanlegar breytingar á starfsemi Rannsóknarlögreglu ríkisins í þá veru að flytja hluta af verkefnum hennar að nýju til lögreglustjóraembættanna. Þetta kemur m.a. fram í 5. gr. frumvarps til lögreglulaga. Búist er við að ákvörðunin um verkefnaflutninginn liggi fyrir innan tíðar. Þessar breytingar munu hafa veruleg áhrif á starfsemi hinna stærri lögreglustjóraembættanna. Það var mat undirritaðs að æskilegt væri að í stöðu yfirlögregluþjóns veldist lögreglumaður, sem hefði mikla reynslu við störf og stjórnun í rannsóknarmálum. Nauðsynlegt væri að undirbúningurinn að þessum breytingum yrði unninn með góðri þekkingu. Undirritaður taldi að þekking [G] á þessum málum myndi nýtast embættinu vel.

[G] hefur einnig góða reynslu af almennum löggæslustörfum, þótt sumir umsækjenda hafi þar verulega lengri starfsreynslu. Almenn löggæsla hjá lögreglustjóraembættunum í landinu er í mjög föstum skorðum og ekki fyrirsjáanlegt að þar verði stór-

breytingar í bráð. Aftur á móti má búast við að hinar tvær meirihlutfélagsstjóraembættanna, almenna deildin og rannsóknardeildin, verði að hlutfélaglega og almennir lögreglumenn komi til með að vinna verulega meira en áður til sökn mála.

Eftir að [G] var skipaður í stöðuna hinn 20. desember s.l. sendi hann um umsækjendum svohljóðandi bréf:

„Í Lögbirtingablaðinu 4. nóvember s.l. var auglýst staðfesting um hjá lögreglunni í Hafnarfirði og var umsóknarfrestur til 20. nóvember og þrjár umsóknir bárust undirrituðum þar á meðal umsóknir frá [G] og söknirnar voru sendar dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Eftir þetta skipaði dómsmálaráðherra [G] til að vera yfirlögregluþjónn í Hafnarfirði frá 1. febrúar 1995. Þetta tilkynnist yður hér með.

...“

Athugasemdir A, B, C, D, E og F við skýringar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi þeirra 6. apríl 1995. Með bréfi 9. ágúst 1995 gaf E og F kost á að senda mér athugasemdir við framangreinda umsóknir í Hafnarfirði. Mér bárust athugasemdir þeirra 11. og 18. ágúst 1995.

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 12. september 1995 upplýsingar frá ráðuneytinu.

### III.

Umrædd kvörtun lýtur að veitingu embættis yfirlögregluþjóns í Hafnarfirði. Er dregið í efa, að þeir, sem stóðu að undirbúningi og úrlausn málsins, verði til þess hæfir. Þá er enn fremur dregið í efa, að hæfasti umsækjandi sé til þess inn. Við veitingu framangreindrar stöðu giltu lög nr. 56/1972, um lögregluþjónn, ferð málsins og úrlausn giltu ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993, er tók gildi 1994.

#### 1.

Í kvörtuninni er bent á tvö atriði, sem talin eru valda því, að sýslumálaráðgjafi í Hafnarfirði hafi verið vanhæfur til þess að taka þátt í undirbúningi málsins, þar sem lög til dóms- og kirkjumálaráðherra, hvaða umsækjanda skyldi skipa í stöðuna, er bent á kunningsskap sýslumannsins í Hafnarfirði og þess umsækjanda. Í öðru lagi er vísað til þess, að eiginkona þess umsækjanda, sem skrifað var til skrifstofustjóra við embætti sýslumannsins í Hafnarfirði.

Um sérstakt hæfi starfsmanna við stjórnsýslu ríkisins eru nú ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt 4. gr. laganna eiga ákvæði kaflans við um embætti, sem taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls.

Af 2. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 verður ráðið, að sérstakt hæfi starfsmanns við stjórnsýslumál eða aðila þess, valdi ekki sjálfkrafa vanhæfi til meðferðar máls. Starfsmaður verður almennt ekki talinn vanhæfur til þess nema hann hafi sjálfur nokkurra hagsmuna að gæta eða tengist sjálfur máli þess með slíkum hætti, að almennt verði talin hætta á að ómálefnaleg sjálfhæfi á úrlausn málsins.

Í 1.–6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er fjallað um valda vanhæfi starfsmanns til meðferðar máls. Þau tilvik, sem kvartað er um, falla ekki undir 1.–5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga.

6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga hljóðar svo:



„Starfsmaður . . . er vanhæfur til meðferðar máls: . . .

6. Ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.“

Í athugasemdum við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnáráðuneytisins nr. 37/1993, segir meðal annars svo:

„Mjög nán vinátta . . . við aðila máls getur valdið vanhæfi skv. 6. tölul. Svo að vinátta valdi vanhæfi nægir ekki að aðeins sé um að ræða kunningsskap eða fyrir hendi séu þær aðstæður, t.d. á fámennum stöðum, að „allir þekki alla“, heldur verður vináttan að vera nán.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3288.)

Samkvæmt þessum ummælum í lögskýringargögnum er ljóst, að það veldur ekki vanhæfi starfsmanns, þótt hann þekki aðila máls eða sé kunningi hans.

Ég tel að ganga verði út frá þeirri meginreglu, að starfsmaður verði almennt ekki vanhæfur til meðferðar máls, enda þótt hann hafi kynnst aðila máls *í starfi sínu*, nema ótvíræðar upplýsingar liggi fyrir um, að mjög nán vinátta hafi tekist með þeim. Á grundvelli sömu sjónarmiða verður einnig að telja, að það valdi út af fyrir sig ekki vanhæfi starfsmanns, þótt hann hafi hitt aðila máls á árhátíðum eða öðrum mannfagnaði í tengslum við starf sitt.

Eins og framangreind lögskýringargögn bera með sér, getur vanhæfi einungis komið til greina, þegar um mjög nána vináttu er að ræða á milli starfsmanns og aðila máls. Þar sem gögn málsins bera ekki með sér, að um slík tengsl sé að ræða milli sýslumannsins í Hafnarfirði og þess umsækjanda, sem skipaður var, verður ekki talið, að sýslumaður hafi verið vanhæfur af þessari ástæðu.

Í öðru lagi er sýslumaðurinn í Hafnarfirði talinn vanhæfur, þar sem eiginkona þess umsækjanda, sem skipaður var, sé skrifstofustjóri við embætti sýslumannsins.

Í þessu sambandi verður fyrst að geta þess, að það veldur almennt ekki vanhæfi starfsmanns til meðferðar máls, þótt hann hafi starfað með aðila málsins. Af þessum sökum var sýslumaður ekki vanhæfur til undirbúnings og meðferðar málsins, þótt lögreglumenn, sem heyrðu undir stjórn hans sem lögreglustjóra, sæktu um stöðuna. Þeim mun síður verður það talið valda vanhæfi sýslumanns, þótt umsækjandi um nefnda stöðu hafi verið kvæntur starfsmanni hans.

Samkvæmt framansögðu er að mínum dómi ekki tilefni til athugasemda við hæfi sýslumannsins í Hafnarfirði til umfjöllunar um umsækjendur um nefnda stöðu og til að gera tillögu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um skipun í hana.

## 2.

Almennt er við það miðað, að við veitingu opinberra starfa skuli sá valinn, sem telst hæfastur til þess að gegna starfinu. Eru ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem fjallar um auglýsingu á lausum stöðum, reist á slíkum sjónarmiðum. Þegar almennum skilyrðum til að gegna starfi sleppir, hafa stjórnvöld svigrúm til þess að meta kosti einstakra umsækjenda. Við slíkt mat ber stjórnvaldi að byggja á málfnalegum sjónarmiðum.

Ekki er ágreiningur um það, að G, sem skipaður var í umrædda stöðu, hafi uppfyllt almenn hæfisskilyrði til þess að gegna henni. Á hinn bóginn er deilt um mat dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og sýslumannsins í Hafnarfirði á hæfni umsækjenda til þess að gegna stöðu yfirlögregluþjóns. Ljóst er af skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 29. mars 1995, að sú tillaga sýslumannsins í Hafnarfirði, að G fengi stöðuna, réði mestu um að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skipaði G. Í skýringum ráðuneytisins er vísað til

þess, að G hefði fengið hin bestu meðmæli, og þegar sleppt væri almennt mat á hæfni einstakra umsækjenda, hafi verið lögð áhersla á, að yfirlögregluþjónnastí samstarfsmaður sýslumanns varðandi daglega stjórn lögreglu og á milli þeirra ríkti „ . . . fullkomið traust“. Í umsögn sýslumannsins í febrúar 1995 er gerð grein fyrir undirbúningi að tillögu sýslumannsins þess, að hann mælti með því, að G yrði skipaður í starfið. Er þar tekið verið áhersla á umsagnir og meðmæli, er G hafi lagt fram, svo og reyni sóknarlögreglumanns og af almennum löggæslustörfum. Þegar lítið er miðað, sem rakin eru í framangreindum gögnum, verður ekki annað séð ið málefnaleg. Er að mínum dómi því ekki tilefni til þess að gagnrýna þá og kirkjumálaráðuneytisins, að skipa G í stöðu yfirlögregluþjóns í Hafnarfirði.

### 3.

Um birtingu og rökstuðning ákvörðunar um skipun ríkisstjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í samræmi við 20. gr. laganna ber að endum um skipun í nefnda stöðu. Í þeirri tilkynningu bar meðal annars ástæður um heimild umsækjenda til þess að fá ákvörðun rökstudda, hafi slíkt ekki fylgt. Í umsögn sýslumannsins í Hafnarfirði frá 20. febrúar 1995 er gert grein fyrir því, að eftir að G hafði verið skipaður í stöðu 20. desember 1994, hefði umsækjendum verið tilkynnt um ákvörðunina í bréfi. Í bréfinu, sem tekið er upp í umsögn sýslumannsins, kemur fram að hafi verið sendar dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi skipað G í stöðuna frá 1. febrúar 1995. Í bréfi þessu, er fól í sér tilkynningu um að tekin hefði verið stjórnsluákvörðun um skipun G, var þessu beiningar um heimild til þess að fá nefnda ákvörðun rökstudda, eða heimild um að tekið snúa sér með ósk um rökstuðning og þá fyrir hvaða tímamark. Við þessu leyti ekki í samræmi við 20. stjórnslulaga nr. 37/1993. Leggja væri slíkar leiðbeiningar séu gefnar, þar sem þeim er ætlað að tryggja réttmætti eiga, til þess að fá ákvörðun rökstudda, en rökstuðningur getur skipað máls um skilning á ákvörðun, sem er honum ekki í hag.

### IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 15. mars 1996, var svohljóðandi:

#### „Niðurstaða.“

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki sé tilefni til hugasemdir við hæfi sýslumannsins í Hafnarfirði til þess að fjalla um yfirlögregluþjónnastí í Hafnarfirði og gera tillögu um skipun í þá stöðu. Þá þau sjónarmið, sem lögð voru til grundvallar við val á G í nefnda stöðu efnaleg. Ég tel aftur á móti, að tilkynning til þeirra umsækjenda, er ekkert hafi ekki fullnægt fyrir mælum 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Í þeirri tilkynningu átt að veita leiðbeiningar um heimild til að fá rökstudda að skipa G í stöðu yfirlögregluþjóns í Hafnarfirði.“

#### 15.8. Ráðning byggingarfulltrúa. Almennt hæfi. Stjórnslulagæra. Mál nr. 1571/1995

A kvartaði yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins þar sem staðfest var íngarnefnda Eyjafjarðarsvæðis um ráðningu í starf byggingarfulltrúa sem ráðinn var, X, ekki uppfylla almenn hæfisskilyrði byggingarfulltrúa.

húsasmíðameistari. X hafði verið aðstoðarmaður byggingarfulltrúa Eyjafjarðarsvæðis frá 1981 til 1991 og var ráðinn byggingarfulltrúi tímabundið frá 1. maí 1992 til ársloka 1993. Í úrskurði umhverfisráðuneytisins var gerð grein fyrir því að 1. mgr. 20. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, um byggingarfulltrúa í sveitum, hefði ekki verið ætlað að koma til framkvæmda að fullu fyrir en í árslok 1985. Hefði X því starfað sem aðstoðarmaður byggingarfulltrúa í tæp fjögur ár áður en ákvæði VI. kafla laganna komu að fullu til framkvæmda, og væri því ómótmælt að hann hefði löngum gegnt starfi byggingarfulltrúa vegna fjarvista ráðins byggingarfulltrúa. Þá var vísað til 69. gr. stjórnarskrárinnar í úrskurði umhverfisráðuneytisins.

Umboðsmaður tók fram að ákvæði 1. mgr. 20. gr. byggingarlaga, um ráðningu byggingarfulltrúa, hefðu ekki átt að koma til framkvæmda fyrir en í árslok 1985. Í 2. mgr. 20. gr. væri hins vegar kveðið svo á, að svæðisbyggingarnefndir skyldu ráða byggingarfulltrúa og setja honum erindisbréf, og hefði ákvæðið tekið gildi um leið og önnur ákvæði byggingarlaga, hinn 1. janúar 1979. Ákvæði 4. mgr. 21. gr., um rétt þeirra sem starfað höfðu sem byggingarfulltrúar til að halda störfum sínum, áttu ekki við um X þegar af þeirri ástæðu að hann gegndi ekki störfum byggingarfulltrúa við gildistöku laganna, en var ráðinn aðstoðarmaður byggingarfulltrúa rúmum tveimur árum eftir að lögin tóku gildi. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laganna skyldi byggingarfulltrúi vera arkitekt, byggingarfræðingur, byggingartækni-fræðingur eða byggingarverkfræðingur, en í dreifbýli væri heimilt að ráða búfræðikandidata í stöðu byggingarfulltrúa. Í 2. mgr. 21. gr. væri kveðið á um, að fengist ekki maður í stöðu byggingarfulltrúa sem uppfyllti skilyrði 1. mgr. gæti sveitarstjórn ráðið húsasmíðaeða múrarmeistara til starfans. Þar sem um stöðuna sóttu umsækjendur sem uppfylltu menntunarkröfur 1. mgr. 21. gr. laganna, átti undantekningarákvæði þetta ekki við um X. Niðurstaða umboðsmanns var því sú, að óheimilt hefði verið að lögum að veita X stöðuna, enda almenn hæfisskilyrði í eðli sínu lágmarksskilyrði sem opinberir starfsmenn verða að uppfylla til að geta fengið starf og haldið því, sjá SUA 1992:151.

A kvartaði í öðru lagi yfir því að tveir nefndarmanna í byggingarnefndunum hefðu verið vanhæfir við meðferð málsins. Í tilefni af þessum þætti í kvörtun A tók umboðsmaður fram að meðal þeirra sem undirrituðu bókun um ráðningu X hefðu verið Y, föðurbróðir X, og Z, en hann og X voru systkinabörn. Umboðsmaður vísaði til 1. mgr. 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, um skyldu sveitarstjórnarmanna til að vika sæti við meðferð máls. Taldi umboðsmaður að umhverfisráðuneytinu hefði borið skylda til að leggja einnig úrskurð á þetta kæruatriði, sem skýrt kom fram í kæru A til ráðuneytisins.

Kvörtun A laut í þriðja lagi að því að umhverfisráðuneytið hefði ekki úrskurðað í máli hans innan lögbodins frests 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga, sem mælir fyrir um að úrskurður skuli kveðinn upp innan þriggja mánaða frá kæru. Rúmum 4 mánuðir liðu frá því að kærán barst ráðuneytinu þar til úrskurðurinn var kveðinn upp og taldi umboðsmaður það aðfinnsluvert, en engar viðhlítandi skýringar voru færðar fram fyrir því að ekki var úrskurðað innan lögbundins frests.

## I.

Hinn 5. október 1995 barst mér kvörtun frá A, yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 30. nóvember 1994, þar sem ráðuneytið staðfesti ákvörðun byggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis um ráðningu í starf byggingarfulltrúa Eyjafjarðarsvæðis.

## II.

A kærði ákvörðun byggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis til umhverfisráðuneytisins hinn 27. júlí 1994, enda taldi hann þann, sem ráðinn var, ekki uppfylla almenn hæfis-

skilyrði byggingarfulltrúa. Hinn 30. nóvember 1994 var kveðinn upp neytinu þess efnis, að ákvörðun svæðisbyggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis skyldi standa óbreytt.

Með bréfi, dags. 24. febrúar 1995, óskaði A eftir því við umhverfismálaráðgjafarann að kærðum málið yrði endurupptekið. Byggði hann ósk sína á því, að ráðurann rannsakað málið nægilega né gætt jafnræðis. Í svari umhverfismálaráðgjafarans með bréfi, dags. 15. mars 1995, var þessari ósk hans hafnað.

### III.

Samkvæmt gögnum málsins eru helstu málavextir þessir:

Hinn 30. apríl 1994 auglýstu byggingarnefndir Eyjafjarðarsvæðis og Svæðisbyggingarnefndir byggingarfulltrúa. Í auglýsingunni kom fram, að starfið væri laust frá 1. maí 1994 sótti A, byggingarverkfræðingur, um starfið. Alls voru umsækjendur tólf. Meðal var X húsasmíðameistari, sem var aðstoðarmaður byggingarnefndar svæðis frá 1981 til 1991, er þáverandi byggingarfulltrúi féll frá, og var fulltrúi tímabundið frá 1. maí 1992 til ársloka 1993.

Hinn 26. maí 1994 ákvað sameiginlegur fundur beggja byggingarnefnda svæðis eystra og vestra að ráða X í stöðuna. Bókun þess efnis var sýnt framkvæmdum gegn 2, en 4 sátu hjá.

Í bréfi byggingarnefnda Eyjafjarðar, austur- og vestursvæða, til A, er ákvörðun byggingarnefndar rökstudd með svofelldum hætti:

„Umsóknir um starf Byggingarfulltrúa voru alls 15 og uppfyllt endur skilyrði Byggingarlaga til starfsins, því verður ekki fallist á tiltekinna umsækjenda hafi nefndin ekki geta orðið við umsóknunum.“

Ákvörðun Byggingarnefndar um ráðningu [X] í starf Byggingarfulltrúa með heimild í Byggingarlögum, 6. kafla 20. gr. 2. mgr. og 21. gr. Samningur sveitarfélaga við Eyjafjörð um skipan Byggingarmála frá 1994.

Ennfremur samþykki yfirgnæfandi fjölda hlutaðeigandi sveitarfélaga Héraðsnefndar Eyjafjarðar.“

A kærði ákvörðunina til umhverfismálaráðuneytisins. Í úrskurði ráðgjafarans frá 30. nóvember 1994 segir:

„Fyrir liggur að [X] húsasmíðameistari, var ráðinn aðstoðarmaður byggingarnefndar með ráðningarsamningi dags. 11.5.1982. Frá þeim tíma og gengdi hann oft sinn starfi byggingarfulltrúa vegna veikindaforfalla. Hann var laustur frá starfi sínu á árinu 1991. [. . .]“

Frumvarp til nýgildandi byggingarlaga nr. 54/1978, var lagt fram á Alþingi Alþingis árið 1977. Samkvæmt breytingartillögum sem félagsmálanefndin lagði til að gerðar yrðu á frumvarpinu, var ákvæði 1. mgr. 3. og 4. mgr. 20. gr. laganna var ekki ætlað að koma að fullu til framkvæmda á árslok 1985 og þá félli úr gildi 5. gr. laga nr. 108/1945 sbr. a. liður um byggingarfulltrúa í sveitum. Breytingartillaga þessi var samþykkt.

Í framsöguræðu formanns félagsmálanefndar efri deildar, efnisráðgjafarans umræddum breytingartillögum á Alþingi 22. febrúar 1978 segir m.a. „að þessi nýju byggingarlög komi ekki til framkvæmda í sveitum byggingarfulltrúa fyrr en síðar, vegna þess hve litlu sveitarfélögum landið þurfi tíma til aðlögunar í þessum eignum. Fleira kemur og“

andi lögum er gert ráð fyrir sérstökum fjárhagsstuðningi við hin litlu sveitarfélög í sveitum landsins til þess að halda uppi embætti byggingarfulltrúa. Sveitarfélögin verða að sjálfsgöðu verr sett þegar þessi stuðningur fellur niður. En þessi stuðningur og önnur ákvæði varðandi þetta atriði falla ekki niður samkvæmt tillögum félagsmálanefndar fyrir en í árslok 1985. Á þessum aðlögunartíma gefst væntanlega nægur tími til þess að athuga þessa hlið málanna nánar með sérstöku tilliti til sveitahreppanna.“

Af orðum formanns félagsmálanefndar má ráða, að ætlunin hafi verið sú að ákvæði VI. kafla laganna, um byggingarfulltrúa öðluðust ekki gildi í sveitum og þorpum fyrir en í árslok 1985. Af þessu verður ráðið að efni 1. mgr. 37. gr. byggingarlaga sé rýmra en orð þess gefa til kynna. Ákvæðið taki því einnig til sveitarfélaga sem heyrðu undir lög 108/1945, og hafa sameinast um rekstur embættis byggingarfulltrúa.

Fyrir liggur að [X] starfaði sem aðstoðarmaður byggingarfulltrúa í tæp fjögur ár áður en ákvæði VI. kafla l. 54/1978 komu að fullu til framkvæmda í sveitum og þorpum. Fullyrðingum [X] þess efnis að hann hafi í reynd gegnt starfi byggingarfulltrúa á þeim tíma sökum langra fjarvista er ómótmælt, enda uppfyllti hann skilyrði laga til að gegna starfinu á þeim tíma sbr. 5. gr. laga 108/1945 sbr. l 26/1948 um breytingar á þeim lögum.

Samkvæmt 4. mgr. 21. gr. l. 54/1978 skulu þeir sem gegna störfum byggingarfulltrúa við gildistöku, hafa rétt til að gegna því starfi áfram þótt þeir fullnægi ekki skilyrðum 1. mgr. 21. gr. sömu laga. Í 1. mgr. 21. gr. eru gerðar auknar kröfur um hæfi til þeirra sem gegna starfi byggingarfulltrúa frá því sem var fyrir gildistöku l. 54/1978.

Í 69. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 segir, að engin bönd megi leggja á atvinnufrelsi manna nema almenningsheill krefji og komi lagaboð til. Hefur verið litið svo á að löggjafinn ætti sjálfur fullnaðarmat um það hvort skilyrðinu um almenningsheill sé fullnægt eður ei. Stjórnarskrárgreinin hefur því verið talin fela í sér þá túlkunarreglu að í vafatilvikum beri að telja líkur fyrir atvinnufrelsinu.

Með hliðsjón af framansögðu, ómótmæltum fullyrðingum [X] um að hann hafi í reynd margsinnis gengt starfi byggingarfulltrúa á árunum 1982 til ársloka 1985 er ákvæði byggingarlaga um byggingarfulltrúa í sveitum öðluðust gildi, samþykktar á sameiginlegum fundi svæðisbyggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis frá 21. júlí 1993 og samþykta nefndanna frá 14. og 19. október 1994 [á skv. skýringarbréfi ráðuneytisins að vera 14. og 19. október 1993], þar sem byggingarnefndarmenn lýsa einróma vilja sínum til þess að [X] gegni áfram starfi sem byggingarfulltrúi, telur ráðuneytið með vísun 1. sbr. 2. mgr. 20. gr., 4. mgr. 21. gr., 1. mgr. 37. gr. l. nr. 54/1978 og 69. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, að ekki séu efni til að verða við kröfu kæranda um að hnekkja ákvörðun svæðisbyggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis um að ráða [X] sem byggingarfulltrúa og skal hún því óbreytt standa.“

#### IV.

Hinn 6. október 1995 ritaði ég umhverfisráðherra 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 þau gögn málsins, sem ég hefði ekki þá þegar undir höndum, og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Í svari ráðuneytisins, sem barst mér með bréfi, dags. 7. nóvember 1995, sagði að viðhorf ráðuneytisins til þess, sem rakið væri í kvörtun A, kæmi fram í úrskurði ráðuneytisins í málinu eða bréfum þess. Ennfremur að ráðuneytið hefði engin gögn í málinu, sem mér hefðu ekki þegar borist.

Hinn 20. nóvember 1995 gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf umhverfisráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 20. desember 1995.

## V.

Kvörtun A lýtur að því, að X, sem ráðinn var byggingarfulltrúi hinn 30. ágúst 1994, uppfylli ekki skilyrði byggingarlaga nr. 54/1978, um arfulltrúa. Þá kvartar hann yfir því, að tveir nefndarmenn í byggingarfulltrúum hafi verið við vanhæfir til meðferðar málsins og loks að umhverfissráðuneytið hafi verið að máli vegna kæru hans innan lögboðsins frests.

## 1.

Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 skal sveitarstjórn lögum byggingarnefndar, ráða sér byggingarfulltrúa. Skal byggingarfulltrúi senda indisbréf í samráði við byggingarnefnd. Samkvæmt 2. málslíð 1. mgr. 3. skyldu ákvæði 1. mgr. 20. gr. ekki koma að fullu til framkvæmda fyrir að lítil sveitarfélög fengju tíma til þess að búa sig undir það að þurfa byggingarfulltrúa. Í 2. mgr. 20. gr. byggingarlaga er aftur á móti kveðið svá um byggingarnefndir skv. 2. mgr. 6. gr. skuli, að fengnu samþykki hlutaðeigandi ráða byggingarfulltrúa og setja honum erindisbréf. Ólíkt 1. mgr. 20. gr. gildi um leið og önnur ákvæði byggingarlaganna hinn 1. janúar 1979.

Í 21. gr. byggingarlaga er fjallað um hæfisskilyrði þau, sem byggingarfulltrúi fylla. Af 37. gr. laganna er ljóst, að ákvæði þeirrar greinar öðluðust eftir 1979. Af ákvæði 21. gr. leiðir, að allir byggingarfulltrúar, sem ráðnir voru 1979, urðu að uppfylla hæfisskilyrði 21. gr. laganna til þess að geta fengið byggingarfulltrúa og haldið henni.

Hinn 30. apríl 1994 auglýstu byggingarnefndir Eyjafjarðarsvæðis og Vestmannaeyra byggingarfulltrúa. Um ráðningu í stöðuna gilti 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 sögðu. Þar sem um var að ræða ráðningu í stöðu byggingarfulltrúa fyrir Eyjafjarðarsvæðis eystra og vestra, fór um ráðningu í stöðuna eftir 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. 1. mgr. sömu greinar. Undanþáguákvæði 2. málsl. 1. mgr. 37. gr., að tilgreint tölur 1. mgr. 20. gr., áttu því ekki við í máli þessu, enda eru ekki skilyrði ákvæðisins, að það taki til annarra greina laganna en 1. mgr. 20. gr., og miðs ákvæðisins, ummæla í lögskýringargögnum og ótvíræðs orðalags.

Af hálfu A er því haldið fram, að X hafi ekki uppfyllt hæfisskilyrði 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Það er ekki hæft að X hafi ekki uppfyllt skilyrði 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Það er ekki hæft að X hafi ekki uppfyllt skilyrði 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Það er ekki hæft að X hafi ekki uppfyllt skilyrði 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. byggingarlaga skal byggingarfulltrúi vera með háskólafræðingur, byggingartæknifræðingur eða byggingarverkfræðingur. Í 2. mgr. 21. gr. byggingarlaga er ráðað um búfræðikandídata úr tæknideild búaðarháskóla í stöðu byggingarfulltrúa. Það er gerð sú krafa í 3. mgr. 21. gr. að sá, sem ráðinn er byggingarfulltrúi, hafi tveggja ára starfsreynslu, sem byggingarnefnd meti gilda.

Í gögnum málsins kemur fram að X, sem ráðinn var í stöðuna, sé með háskólafræðingur. Í málinu er óumdeilt að X uppfyllti ekki menntunarskilyrði 1. mgr. 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Það er óumdeilt að X hafi ekki uppfyllt skilyrði 1. mgr. 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Það er óumdeilt að X hafi ekki uppfyllt skilyrði 1. mgr. 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978.

Í 2. mgr. 21. gr. byggingarlaga er mælt svo fyrir, að fáist ekki maður með háskólafræðingur, byggingartæknifræðingur eða byggingarverkfræðingur. Í 2. mgr. 21. gr. byggingarlaga er ráðað um búfræðikandídata úr tæknideild búaðarháskóla í stöðu byggingarfulltrúa. Það er gerð sú krafa í 3. mgr. 21. gr. að sá, sem ráðinn er byggingarfulltrúi, hafi tveggja ára starfsreynslu, sem byggingarnefnd meti gilda, sbr. 3. mgr. 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978.

Þar sem um stöðuna sóttu umsækjendur, sem uppfylltu menntunarskilyrði 1. mgr. 21. gr. byggingarlaga, gat undantekningarákvæði 3. mgr. 21. gr. ekki átt við.

Í 4. mgr. 21. gr. er einnig undanþága frá menntunarskilyrðum 1. mgr. 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Það er óumdeilt að X hafi ekki uppfyllt skilyrði 1. mgr. 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Það er óumdeilt að X hafi ekki uppfyllt skilyrði 1. mgr. 21. gr. byggingarlaga nr. 54/1978.

hafa rétt til að gegna starfi sínu áfram, þótt þeir fullnægi ekki skilyrðum 1. mgr. 21. gr. Í atugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum 54/1978, segir svo um efni 21. gr.:

„Eðlilegt virðist með tilliti til ábyrgðar byggingarfulltrúa að gera nokkuð strangar kröfur um menntun hans og starfsreynslu. Er efni greinarinnar byggt á því sjónarmiði. Þó mundu skv. gr. allir starfandi byggingarfulltrúar halda starfsréttindum sínum sbr. niðurlag greinarinnar.“ (Alþt. 1976, A-deild, bls. 2146–2147.)

Samkvæmt skýru orðalagi 4. mgr. 21. gr., svo og framangreindum ummælum í lögskýringargögnum, er ljóst, að ákvæðið tekur einungis til þeirra, sem gegndu byggingarfulltrúa „við gildistöku“ laganna.

Byggingarlög nr. 54/1978 öðluðust gildi 1. janúar 1979, í samræmi við 37. gr. þeirra. Gildistaka verður ekki miðuð við annað tímamark, þótt 1. mgr. 20. gr. hafi ekki átt að koma að fullu til framkvæmda fyrr en í árslok 1985.

Í úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 30. nóvember 1994 kemur fram, að X hafi verið aðstoðarmaður byggingarfulltrúa og „í reynd margsinnis gegnt starfi byggingarfulltrúa á árunum 1982 til ársloka 1985 . . .“. Undanþága 4. mgr. 21. gr. tekur því ekki til X þegar af þeirri ástæðu, að hann var ráðinn aðstoðarmaður byggingarfulltrúa rúmum tveimur árum eftir að lögin tóku gildi og gegndi því ekki störfum byggingarfulltrúa „við gildistöku laganna“.

Eins og ég hef áður vikið að, eru almenn hæfisskilyrði í eðli sínu lögfest lágmarksskilyrði, sem opinberir starfsmenn verða að uppfylla til þess að geta fengið starf og haldið því, sbr. álit mitt í máli nr. 382/1991, SUA 1992:151. Þar sem fyrir lá, að X uppfyllti ekki lágskilyrði 21. gr. byggingarlaga, þegar tekin var ákvörðun um veitingu stöðu byggingarfulltrúa Eyjafjarðarsvæðis, var að lögum óheimilt að veita honum stöðuna.

## 2.

Eins og áður greinir, var ákveðið á sameiginlegum fundi beggja byggingarnefnda Eyjafjarðarsvæðis eystra og vestra hinn 26. maí 1994 að ráða X í stöðu byggingarfulltrúa. Bókun þess efnis var samþykkt með 6 atkvæðum gegn 2 en 4 sátu hjá. Meðal þeirra, sem undirrituðu fundargerðina voru Y og Z. Y er föðurbróðir X, sem ráðinn var í stöðuna, en Z og X eru systkinabörn.

Samkvæmt 45. gr. og 5. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 og 2. mgr. 2. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gilda sérstakar hæfisreglur 45. gr. sveitarstjórnarlaga um sveitarstjórnarmenn og aðra þá, sem starfa við stjórnsýslu 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.“

A tiltók sérstaklega í kæru sinni til umhverfisráðuneytisins, að hann teldi, að tveir nefndarmanna hefðu verið vanhæfir til meðferðar málsins. Í 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er að finna almenna kærheimild og í 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 er kveðið á um það, að „telji einhver rétti sínum hallað með ályktun byggingarnefndar eða sveitarstjórnar [sé] honum heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðar umhverfisráðherra innan þriggja mánaða, frá því honum varð kunnugt um ályktunina“. Eins og ég hef meðal annars vikið að í skýrslu fyrir árið 1992, bls. 25 (29), felst í stjórnsýslukæru annars vegar réttur fyrir þann, sem ályktun varðar, til þess að bera hana undir æðra stjórnvald til endurskoðunar, og hins vegar skylda fyrir æðra stjórnvald að úrskurða í málinu, að uppfylltum kæru-

skilyrðum. Þar sem ráðuneytið taldi kæruskilyrði uppfyllt til þess að skurðar, bar því skylda til þess að leggja einnig úrskurð á þetta kærur.

### 3.

Loks snýr kvörtun A að því, að umhverfisráðuneytið hafi ekki úrskurð innan lögboðsins frests. Í 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga segir:

„Telji einhver rétti sínum hallað með ályktun byggingarnastjórnar, er honum heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðar umhverfisráðgjafastjórnar, frá því honum varð kunnugt um ályktunina. Umhverfisráðgjafastjórnin getur kveða upp úrskurð sinn um ágreininginn innan þriggja mánaða frá því hann áður hafa leitað umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar (byggingarstjórnar) skipulagsstjórnar.“

Ákvæðið leggur þá skyldu á umhverfisráðherra, að úrskurða um málið innan 3 mánaða. Kæra A til umhverfisráðherra er dagsett 29. júlí s.á. Úrskurður ráðuneytisins er dagsettur 29. júlí s.á. Það liðu því rétt rúm 4 mánuðir frá því kæran barst ráðuneytinu og var kveðinn upp. Ég tel það aðfinnsluvert, að ráðuneytið skyldi ekki úrskurða innan þess frests, sem kveðið er á um í lögum, en engar viðhlítandi skýringar færðar fram fyrir því.

### VI.

Niðurstöðu álits míns, dags. 10. október 1996, dró ég saman með þessum lögum. „Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að verulegur áhrif ráðningu í stöðu byggingarfulltrúa Eyjafjarðarsvæðis, þar sem í stöðunum sem ekki uppfyllti almenn hæfisskilyrði samkvæmt byggingarlögum. Þetta er óþægilegt, að umhverfisráðuneytið úrskurðaði ekki í kærumáli A innan lögbodnaðs frests, aði ekki um öll þau atriði, sem kærð voru.“

### 15.9.

**Umsókn bundin því skilyrði að umsækjandi fái að gegna tveimur stöðum hjá ríkinu á samræmi við Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður byggð á. Álitsgjafi Rökstuðningur umsagnar álitsgjafa. (Mál nr. 1623/1995)**

A kvartaði yfir því hvernig útvarpsstjóri og útvarpsráð hefðu afgreitt um starf fréttamanns á fréttadeild sjónvarpsins. A, sem gegndi hálfvörðum hjá Háskóla Íslands, sótti um auglýst starf fréttamanns og óskaði eftir áfram að gegna starfi sínu við Háskóla Íslands í samráði við stjórn Háskólans. Umsókn A um stöðuna var hafnað.

Umboðsmaður tók fram að lög nr. 38/1954, um réttindi og skyldur ríkisins, sem giltu þegar ráðið var í auglýstar þrjár stöður fréttamanna, væru byggð á þeirri forsendu, að störf, sem stöðu fylgdu væru gegnað af ríkisgjafamanni, sbr. 1. mgr. 1. gr. og 5. tölul. 4. gr. laganna. Undantekningin um stöðuna var byggð á 26. gr. og 34. gr., veittu ríkisstarfsmanni ekki rétt til að gegna samræmi um hjá ríkinu. Í samræmi við þau sjónarmið hefði verið litið svo á málið, ur, sem veitt væri ný staða, væri sjálfkrafa leystur frá fyrri stöðu. Því, að lögmætt hefði verið, að leggja það sjónarmið til grundvallar.



umræddra staða, að þeim sem stöðu fengi, skyldi óheimilt að gegna annarri stöðu hjá ríkinu. Umboðsmaður tók hins vegar fram, að fyrirvarsmönnum Ríkisútvarpsins hefði borið að fá um það skýlaus svör frá umsækjanda, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, hvort ósk um að halda fyrri stöðu væri skilyrði umsóknar, og að gera umsækjanda skýra grein fyrir sjónarmiðum Ríkisútvarpsins. Taldi umboðsmaður að Ríkisútvarpinu hefði borið að gera A skriflega og skýra grein fyrir þeirri afstöðu, að ekki yrðu teknar til greina umsóknir umsækjenda sem væru þessu skilyrði bundnar.

A kvartaði einnig yfir þeirri ákvörðun útvarpsráðs að rökstyðja ekki umsögn ráðsins um umsóknir um lausar stöður á fréttadeild, en A og þrír aðrir umsækjendur óskuðu eftir því að útvarpsráð rökstyddi umsagnir sínar. Umboðsmaður tók fram, að þótt það leiddi af 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, að ákvæðum 21. gr. laganna, um skyldu stjórnvalds til að rökstyðja ákvarðanir sínar, yrði ekki beitt um umsögn útvarpsráðs, þar sem í slíkri umsögn fælist ekki ákvörðun um rétt eða skyldu manna, leiddi það ekki til þess að umsagnir álitsgjafa skyldu ekki rökstuddar. Umboðsmaður vísaði til álita sinna í SUA 1994:187 og SUA 1994:410, þess efnis að álitsumleitan væri mikilvægur þáttur í rannsókn máls og til þess að álitsumleitan næði þeim tilgangi að upplýsa mál eða draga fram málefnaleg sjónarmið, yrðu umsagnir yfirleitt að vera rökstuddar. Þar sem gera varð ráð fyrir því að umsögn útvarpsráðs þar sem gerð væri grein fyrir þeim málsatvikum og sjónarmiðum sem það teldi hafa þýðingu við val umsækjanda skipti miklu fyrir ákvörðun útvarpsstjóra, meðal annars að því er laut að ástæðum þess, ef ekki bæri að taka umsókn A til greina, taldi umboðsmaður að útvarpsráð hefði í samræmi við almennar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar átt að rökstyðja tillögur sínar til útvarpsstjóra.

Niðurstaða umboðsmanns var því sú, að útvarpsráð hefði átt að rökstyðja tillögur sínar og að málsmeðferð Ríkisútvarpsins hefði verið áfátt að því leyti að A var ekki gerð skrifleg og skýr grein fyrir afstöðu útvarpsins. Hins vegar voru annmarkar þessir ekki til þess fallnir að valda ógildingum umræddra stöðuveitinga.

## I.

Hinn 22. nóvember 1995 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því, hvernig útvarpsstjóri og útvarpsráð hefðu afgreitt umsókn hennar um starf fréttamanns á fréttastofu sjónvarpsins.

## II.

### 1.

Í Lögbirtingablaðinu 19. júlí 1995 var auglýst, að hjá fréttadeild sjónvarpsins yrði „fastráðið í tvær stöður fréttamanna í innlendum fréttum og í eina stöðu fréttamanns í erlendum fréttum frá og með 1. september 1995“. Tekið var fram, að háskólapróf eða reynsla í fréttu- eða blaðamennsku væri nauðsynleg og að umsóknarfrestur væri til 1. ágúst 1995. Samkvæmt gögnum málsins sótti A um starf fréttamanns. Í umsókn sinni tók hún fram, að hún hefði starfsreynslu hjá sjónvarpinu frá árinu 1975 og hefði lokið doktorsprófi í fjölmiðlafræði.

Á fundi útvarpsráðs 9. ágúst 1995 var meðal annars rætt um, að þrír fréttamenn yrðu ráðnir til sjónvarpsins 1. október 1995 og að listi yfir umsækjendur yrði lagður fram á næsta fundi ráðsins. Þá var bókað, að umræður hefðu átt sér stað um síðustu málsgrein 21. gr. útvarpslaga, nr. 68/1985, að síðasta útvarpsráð „... hefði veitt umsögn við ráðningu deildarstjóra og fréttamanna“ og að ekki hefði þótt „... ástæða til breytinga að svo stöddu“. Í fundargerð útvarpsráðs frá fundi ráðsins 16. ágúst 1995 kemur fram, að lagður hafi verið fram listi yfir tuttugu og sex umsækjendur um þrjár stöður fréttamanna á fréttadeild sjónvarpsins. Á fundinum kom ennfremur fram, að fréttastjóri sjónvarpsins hefði

mælt með A og þeim B og C í stöðuna. Í bréfi A til útvarpsráðs og útvarpsráðs 1995 segir:

„Í kjölfar síðasta fundar útvarpsráðs hafði útvarpsstjóri sannað sem hann tjáði mér þann vilja ráðsins að ég yrði að gefa skriflegu ákvarðanir efnis að ég segði upp stöðu minni sem lektor í hagnýtri fjölmiðlun [Íslands] til þess að koma til greina í stöðu fréttamanns hjá RÚV [Íslandi]. Ég hef sótt um.

Í dag fór ég á fund háskólarektors og ræddi þessi mál. Hann sannaði að þetta væri ekkert því til fyrirstöðu að ég gegndi fullu starfi fréttamanns framtíð í hálfu starfi hjá Háskóla Íslands. Hann vísaði á lagagrein 26. gr. laga nr. 38/1954 um skyldur opinberra starfsmanna sem ég læt fylgja með þessum ákvarðanirum á að síðasta dæmið um ráðningu af þessum toga væri ráðning [Íslandi] í starfi sem forstjóri [ríkisstofnunar] og í hálfu starfi sem prófessor [Íslandi]. Þetta ákvarðanir var byggð á þessari umræddu lagagrein.

Rektor sagði það vera stefnu HÍ að tengjast atvinnulífnum sannað og unnið væri að því að tengjast stofnunum með ráðningum eins og áður er getið. Hann sagðist ennfremur ekki geta séð fyrir sér hvernig þetta væri nám í fjölmiðlafræðum án þeirra tengsla sem starf mitt inni á fjölmiðlun styður því eindregið ósk mína um að vera í fullu starfi fréttamanns hjá RÚV. Að lokum kvaðst hann fús til þess að ræða þetta mál persónulega óskað.

Ég óska eftir að þessi lagabókstafur verði virtur og útvarpsráðs kröfu sinni að ég segi upp starfi mínu við HÍ til þess að koma til greina hjá RÚV.“

Á fundi útvarpsráðs 23. ágúst 1995 var eftirfarandi bókað:

„Afgreiðsla umsókna um fréttamannastörf. – Formaður gerðist lektor eins [yrðu] afgreiddar umsagnir um tvær stöður, en frestað [yrðu] þriðju meðan beðið væri lögfræðilegs álits vegna umsóknar [A] um stöðu þriggja sem fréttastjóri mælir með. – Það var samþykkt en nokkra ákvarðanir málið og kom fram að nauðsynlegt væri að setja fréttamönnum rekrútering ekki að sér önnur störf fyrir fyrirtæki og stofnanir.

– Gengið var til atkvæðagreiðslu og hlutu eftirtaldir atkvæði:

B	7 atkvæði.
D	4 „
C	2 „
E	1 „ “

Í gögnum málsins kemur fram, að útvarpsstjóri hafi í tilefni af fundi 1995 óskað eftir því við lögmann Ríkisútvarpsins, að hann gæfi umsóknir fram kæmi hjá A um 26. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna í svarbréfi lögmannsins, dags. 23. ágúst 1995, er gerð grein fyrir efnis 26. gr. og efnis 38. gr. laga nr. 77/1979, um Háskóla Íslands. Þá segir meðal annars þessins:

„Ákvæði 26. gr. fjalla eingöngu berum orðum um þá aðstöðu sem er gegni tveimur heilum stöðum. Í því tilfelli er boðið að hálf launastjóri. Á hinn bóginn er þess ekki getið hvernig fara eigi með hlutverkum.“

Sé samkvæmni gætt, ætti starfsmaður í fullu starfi væntanlega að fá fjórðungslaun fyrir aukastarf sem næmi hálfri stöðu, tæki hann að sér til bráðabirgða að gegna slíkri aukastöðu.

26. gr. starfsmannalaga geymir að minni hyggju ekki lögvarinn rétt til handa starfsmanni, sem óskar að gegna starfi umfram fullt starf hjá ríkinu, enda er tilskilið að starfsmaður gegni öðru starfi samhliða sínu, *skv. ákvörðun stjórnvalds*. Ákvæði greinarinnar byggja þess utan á þeirri forsendu, að um bráðabirgðaástand sé að ræða, eins og fram kemur í tilvitnaðri skýringu á lagaákvæðinu og launagreiðslur eru skertar.

Því fæ ég ekki séð að þau skýringarsjónarmið sem [A] færir fram í bréfi sínu frá 20. ágúst sl. og eignar háskólarektor fái samræmst skýringum Ólafs Jóhannessonar, sem hingað til hafa verið lagðar til grundvallar.

Hætt er við, ef tekið yrði að ráða starfsmenn til viðvarandi starfa umfram fullt starf hjá ríkinu, að skylda til að gjalda yfirvinnukaup kæmi til álita, þ.e. þegar út fyrir hina sérstöku heimild 26. gr. starfsmannalaga er komið, eða aðrar sérstakar heimildir.

Samkvæmt upplýsingum úr fjármálaráðuneytinu byggist skipan mála hjá þeim prófessor sem [A] nefnir í bréfi sínu á 38. gr. laga nr. 77/1979 um Háskóla Íslands.

Hann gegnir heilli prófessorsstöðu, auk þess sem starf hans hjá [viðkomandi stofnun] telst fullt starf. Fyrir þetta þiggur hann ein og hálf laun.

Sama gildir um læknaprófessora, sem auk prófessorsembætta gegn stöðu yfirlækna. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins eru launin skert með sama hætti og 26. gr. starfsmannalaga býður.“

Með bréfi útvarpsstjóra 28. ágúst 1995 til lögmanns Ríkisútvarpsins spyrst hann fyrir um það, hvort lögmaðurinn telji heimilt að ráða A í stöðu fréttamanns og hvort hann mæli með því að svo verði gert eða ekki. Í svarbréfi lögmannsins dagsettu sama dag vísar hann til álits síns frá 23. ágúst 1995 og tekur fram, að hann mæli „ . . . gegn því, að umsóknin verði samþykkt“.

Á fundi útvarpsráðs 30. ágúst 1995 er bókað, að umsögn um umsækjendur um stöðu fréttamanns í sjónvarpinu hafi verið frestað vegna fjarveru formanns. Á fundi ráðsins 6. september 1995 var meðal annars samþykkt að fresta afgreiðslu málsins um viku, svo að A fengi að svara rökstuðningi lögmanns Ríkisútvarpsins. Í bréfi, er A ritaði útvarpsráði og útvarpsstjóra 8. september 1995, greinir hún frá því, að hún hafi kynnt sér álit lögmannsins. Í bréfi A segir meðal annars:

„Mér hefur nú gefist tími til þess að lesa álit hans. Í seinni hluta greinargerðarinnar staðfestir hann réttmæti ábendingar minnar um að heimilt sé að menn gegni fullu starfi hjá ríkisstofnun og hálfu starfi hjá HÍ séu gerðar sérstakar ráðstafanir á vegum Háskólans. Eins og kemur fram í meðfylgjandi bréfi frá rektor HÍ er fullur vilji hjá skólanum til þess að gera nauðsynlegar ráðstafanir svo af þessu geti orðið í mínu tilfalli.

Ég hef áreiðanlegar heimildir fyrir því að fram hafi komið sú fullyrðing á fundi útvarpsráðs að ósk mín um að gegna fullu starfi í RÚV og hálfu hjá HÍ væri andstæð lögum. Bréf lögfræðingsins staðfestir að sú fullyrðing er röng og bréf rektors staðfestir að verði af ráðningu minni hjá RÚV er HÍ tilbúinn til að ganga þannig frá hnútum að samningurinn við skólann sé löglegur. Ég fæ því ekki séð að útvarpsráð sé að taka neina lögfræðilega né siðfræðilega áhættu með því að fara að tillögu fréttastjóra um að ég fái starfið.“

Í tilvitnuðu bréfi rektors Háskóla Íslands til útvarpsstjóra frá 8. september 1995 segir meðal annars:

„[A] hefur tjáð mér að hún hafi sótt um fullt starf fréttamann Sjónvarpi, en hafi jafnframt hug á að gegna áfram forstöðu keilagsvísindadeildar í hagnýtri fjölmiðlun. Þar hefur hún undanfarna lektor, með hálf laun síðustu árin. Háskólinn hefur talið sér mikið forstöðu fyrir námi í hagnýtri fjölmiðlun, vegna þekkingar hennar, ekki síður vegna reynslu hennar og innsýnar í heim fjölmiðlanna, starfi hennar hjá Ríkisútvarpinu. Þótt [A] verði ráðin í fullt starf mun Háskólinn telja mjög æskilegt að geta notið aðstoðar hennar við Háskólann jafnhliða aðalstarfi hjá Ríkisútvarpi. Slík tengsl eru fjölmiðlun nauðsynleg. Hliðstæðu þeirra er að finna í hlutastarfi deildar viðskiptafræði og verkfræði, þar sem sérfræðingar gegna aðalstarfi sem Háskólinn vill tengjast, en sinna jafnframt kennslu og umsjón starfi. Þetta ráðningarform er heimilt ná þáð ekki hálfu starfi.“

Að beiðni útvarpsstjóra lét lögmaður Ríkisútvarpsins stofnuninni bresta bréf A og háskólarektors frá 8. september 1995 raskaði í einhverjum miðum, sem lögmaðurinn hefði sett fram í bréfum sínum frá 23. og 28. september niðurstaða lögmansins í bréfi, dags. 11. september 1995, að þau sjónvarpsmenn fram í bréfunum, röskuðu ekki þeim lögfræðilegu sjónarmiðum, sem bresta bréfi lögmansins segir síðan:

„Fyrir liggur að taka nú afstöðu til umsóknar um stöðu hjá Háskóla Íslands.

Þær sérstöku lagaheimildir sem Háskóla Íslands eru búnar, vegna skólans og stöðuveitingar þar.

Í bréfi rektors Háskóla Íslands kemur fram, að hann geri sér til með samþykkt umsóknar [A] yrði komið á réttarástandi sem ekkert samkvæmt, sbr. þær sérstöku ráðstafanir sem hann lýsir að grípa til þingfyrirleita menntamálaráðuneytisins.

Á hinn bóginn lýsir hann Háskólann verða að leysa þann vandamála hljóttast.

Þessar athugasemdir háskólarektors renna stöðum undir þau mið sem færð hafa verið fram á vegum Ríkisútvarpsins.

Það hlýtur því að vera áhorfsmál hvort af Ríkisútvarpsins hafi koma á réttarástandi, sem þá þegar þarf að ráða bót á, í trausti um „leysi vandann“.

Maður hlýtur að staldra við spurningu eins og þá, hver ábyrgð og útvarpsstjóra sé, bregðist Háskólanum lausn vandans.

Í ljósi þeirra viðhorfa launaskrifstofu fjármálaráðuneytisins skýr kynnir mér sérstaklega vegna þessa máls, hlýtur ég að leggja til að vísir sakirnar og skref sem þetta ekki stigið án þess að lausn vandans sé. Ég bendi á að háskólarektor reiknar með fulltingi menntamálaráðuneytisins liggur fyrir um að standi til reiðu.“

Á fundi útvarpsráðs 13. september 1995 var lagt fram bréf A frá háskólarektors, dags. 8. september 1995, bréfi fréttastjóra 11. september 1995, og bréfi lögmans Ríkisútvarpsins, dags. 11. september 1995. Þetta er bókun sýn afstaða formanns ráðsins, að hann sé lögmaður Ríkisútvarpsins, „ . . . að ekki væri lögmaður að mæla með [A] Þá kemur fram, að greidd hafi verið atkvæði um stöðu fréttamanns. Háskólarektor, C þrjú atkvæði og A eitt atkvæði.“

## 2.

Með bréfi, dags. 15. september 1995, óskaði A ásamt þremur öðrum umsækjendum eftir því með tilvísun til 21. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, að útvarpsráð rökstyddi um-sagnir sínar um umsækjendur frá 23. ágúst og 13. september 1995. Í svarbréfi formanns út-varpsráðs til A, 20. september 1995, segir:

„Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaganna gilda lögin „þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna“.

Útvarpsráð skal lögum samkvæmt gera tillögur til útvarpsstjóra um ráðningu starfsfólks dagskrár. Með þeirri tillögugerð sinni er útvarpsráð ekki að kveða á um rétt manna eða skyldu og lítur útvarpsráð því svo á að umrætt ákvæði 21. gr. stjórnslulaga um skyldu stjórnvalds að rökstyðja ákvörðun sína eigi hér ekki við.

Með vísan til ofangreinds er ósk þinni um rökstuðning útvarpsráðs fyrir áður-nefndri tillögugerð þess hafnað.“

Í bréfi, sem A og þrír aðrir umsækjendur rituðu útvarpsstjóra 15. september 1995, er þess farið á leit, að útvarpsstjóri rökstyðji ráðningu fréttamanna á fréttastofu sjónvarpsins 13. september 1995. Í svarbréfi útvarpsstjóra 21. september 1995 segir:

„Ráðningin var gerð á grundvelli 21. gr. Útvarpslaga nr. 68/1985. Þar segir í síð-asta málslið:

„Starfsmenn Ríkisútvarps aðrir en framkvæmdastjórar skulu ráðnir af út-varpsstjóra, þó að fengnum tillögum útvarpsráðs ef um starfsfólk dagskrár er að ræða.“

Tveir umræddra starfsmanna nutu stuðnings meiri hluta útvarpsráðs. Hinn þriðji fékk meðmæli fréttastjóra Sjónvarpsins. Sú starfsvenja hefur skapast að taka nokkurt tillit til meðmæla fréttastjóra við ráðningu sem þessa, þegar þau meðmæli eru ótvíræð og án allra skilyrða. Svo var hér í síðastgreinda tilvikinu.

Í auglýsingu vegna umgetins starfs kom fram, að háskólapróf eða reynsla í fréttá-eða blaðamennsku væru umsækjendum nauðsynleg. Einn þeirra þriggja, sem ráðnir voru hefur BA próf í fjölmiðlafræði frá bandarískum háskóla. Hinir fréttamennirnir tveir hafa MA próf frá háskólum austan hafs og vestan.

Útvarpsstjóra er að sjálfsögðu nokkur vandi á höndum, þegar hann stendur frammi fyrir vali úr hópi hæfra umsækjenda. Þau atriði sem að ofan eru nefnd, þ.e. tillögur útvarpsráðs og meðmæli fréttastjóra áttu að þessu sinni drjúgan þátt í því, að umsóknir þeirra sem ráðnir voru til starfa, voru teknar fram fyrir aðrar.

Ein þeirra umsókna sem ekki var samþykkt var lagalegum álitamálum undirorp-in. Með samþykkt hennar hefði verið komið á réttarástandi sem ekki er ráð fyrir gert að komist á skv. lögfræðilegu álitu sem aflað var.

Réði það mestu um að sú umsókn var ekki samþykkt.“

Í bréfi, er A ritaði útvarpsstjóra 3. nóvember 1995, óskaði hún eftir nánari rökstuðningi útvarpsstjóra og vísaði þar til 20.–22. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Í svarbréfi út-varpsstjóra 15. nóvember 1995 segir:

„Ég vísa til bréfs þíns frá 3. nóv. s.l. varðandi rökstuðning fyrir þeirri ákvörðun minni að samþykkja ekki umsókn þína um stöðu fréttamanns nú í haust.

Vegna seinni málsgreinarinnar í bréfinu hlýt ég hins vegar jafnframt að vísa til bréfs þíns frá 20. ágúst 1995, til bréfs lögmanns Ríkisútvarpsins frá 23. ágúst 1995, til bréfs þíns og bréfs rektors Háskóla Íslands frá 8. september 1995 og loks til bréfs lög-

manns Ríkisútvarpsins frá 11. september 1995. Öll varða bréf þess þau lögfræðilegu álitaefni sem tengdust henni.

Þar sem nokkur þessara bréfa eru rituð af þér og ég hlutaðist að senda þér afrit af bréfum lögmanns Ríkisútvarpsins vegna mála óvart að sjá nú borið við ókunnugleika á þeim lögfræðilegu sjónarmiðum voru, enda verða þau vart dregin skýrar fram en í þeim skrifum seinna.

Í stuttu máli eru aðalatriðin þessi:

Umsóknin var ekki talin samræmast þeirri meginreglu laga um starfsmanna ríkisins, að starf skuli vera aðalstarf og ríkisstarfskrafta sína því aðalstarfi.

Þær sérstöku heimildir til að gegna aukastörfum sem getur að mannalaga og í öðrum lögum um Háskóla Íslands, voru ekki taldar.

Samkvæmt viðteknum lagaskýringum er ákvæðum 26. gr. starfsmanna laga að ráða bót á bráðabirgðaástandi sem upp kann að koma, auk þess eru skertar. Ekki er gert ráð fyrir að í ákvæði greinarinnar verði koma á viðvarandi ástandi.

Ákvæðum háskólalaga er ætlað að tryggja hagsmuni Háskóla Íslands ráðningar þar, þannig að ekki þótti fært að beita þeim við gerð og efni við Ríkisútvarpið, eins og málið lá fyrir.“

### 3.

Í kvörtun sinni tekur A fram, að afgreiðsla útvarpsráðs og útvarpsráðgjafar hennar standist ekki að lögum, þar sem að hún hafi verið reist á ólögmaðurlegum sjónarmiðum. Þá tekur A fram, að óskir sínar hafi verið þær, að löggegnar starfi sínu við háskólann í samráði við stjórnendur sjónvarpsins og ef til ráðningar hennar kæmi. Þá segir í kvörtun A:

„Niðurstaða útvarpsráðs og útvarpsstjóra var að samþykkja ekki því fólst, að ég var útilokuð frá að sækja um starfið. Tel ég þessa þar sem ekki sé gert ráð fyrir því í starfsmannalögum, að hægt sé að sækja mann fyrirfram með þessum hætti. Annað hefði verið, ef mér hefði verið grein fyrir því, að ég yrði að hætta hlutastarfinu, ef ég fengi hinn bóginn verið ráðin án slíkra skilmála hefði átt að fara um aukastörf starfsmannalaganna.

Þá vil ég taka fram, að í samtölum við fyrirsvarsmenn sjónvarpsins svör, að því aðeins kæmi ég til greina í stöðuna, að ég segði fyrst um málið Háskólann. Á þetta gat ég ekki fallist, þ.s. fyrirfram getur maður ekki fallist því, að maður fái starfið.

Þá tel ég afgreiðsluna ómálefnalega, þar sem fjöldamörg dæmi um hlutastarf og fram kemur í bréfi Háskólarektors frá 8. september 1995, að hlutastarf í Háskólanum með aðalstarfi sínu hjá annarri ríkisstofnun.

### III.

Með bréfi 21. desember 1995 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga um umboðsmann Alþingis, að útvarpsstjóri skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um það, hvort nægilega hafi verið gætt að, áður en ákveðið var að „samþykkja“ ekki umsókn A, að fyrirhuguð hlutastarf Háskóla Íslands gætu ekki samrýmst fyrirmælum 1. mgr. 34. gr. laga um starfsmanna ríkisins, eða öðrum lagafyrirmælum, ef hún

stöðu fréttamanns sem aðalstarfi. Jafnframt óskaði ég, að upplýst yrði, hvort Ríkisútvarpið hefði gengið með skýrum hætti eftir því við A, hvort hún væri reiðubúin að víkja úr lektorstöðunni, ef hún yrði skipuð í nefnda stöðu fréttamanns. Umbeðnar skýringar og upplýsingar bárust mér með bréfi lögmanns Ríkisútvarpsins, dags. 15. janúar 1996, en þar segir:

„Forsaga máls þessa er sú að frá því síðla árs 1992 gegndi [A] hálfu starfi fréttamanns á fréttastofu Sjónvarps samhliða starfi sínu sem lektor í Háskóla Íslands.

Jafnframt og samhliða hálfu starfi hjá Sjónvarpinu innti hún verkframlag af hendi í þess þágu á grundvelli verksamnings, sem við hana var gerður um líkt leyti og ráðningarsamningurinn um hálfu starfið. Báðir voru samningar þessir tímabundnir. Um afleysingu var að ræða vegna þriggja ára leyfis [H]. Samningar þessir runnu út í septemberlok 1995.

Sumarið 1995 var ákveðið að auglýsa þrjár stöður fréttamanna lausar til umsóknar og ráða í þær fréttamenn í fullt starf frá 1. október 1995.

Aðdraganda þessa er lýst í framlögðum fundargerðum Útvarpsráðs svo og umfjöllun um málið þar.

Ekki þótti heppilegt að ráða í hálfar stöður og það fyrirkomulag að samvinna vinnusamning og verksamning eins og gert hafði verið, var tímabundin ráðstöfun sem ekki þótti rétt að viðhalda.

Í framhaldi útvarpsráðsfundar þann 16. ágúst sl. hafði útvarpsstjóri símasamband við [A] og kynnti henni þá afstöðu, að til þess að umsókn hennar kæmi til greina við ráðningu í stöðu fréttamanns yrði hún að lýsa því yfir að hún væri reiðubúin að segja lektorstöðu sinni lausri fengi hún stöðu fréttamanns.

Þess var ekki krafist að hún segði lektorstöðu sinni lausri fyrirfram, heldur að eins að til þess væri hún reiðubúin, fengi hún stöðu fréttamanns.

Í bréfi sínu til Ríkisútvarpsins dags. 20. ágúst rekur [A] efni nefnds símtals. Fyrsta málsgrein þess bréfs rennir stöðum undir framburð útvarpsstjóra af efni símtalsins. Þar kemur fram að útvarpsstjóri hafi tjáð henni að staðfestingar væri óskað, þess efnis að hún myndi segja (segði) upp stöðu sinni sem lektor í Háskóla Íslands.

Það er af og frá að útvarpsstjóri hafi ætlast til þess að hún fyrirfram segði stöðu sinni lausri í Háskóla Íslands áður en að umsókn hennar um starf hjá Ríkisútvarpinu yrði tekin til afgreiðslu. Varla er nokkrum sem hefur með ráðningarmál að gera, ætlandi að setja svo dæmalaust skilyrði fyrir starfsumsókn, þ.e. að umsækjandi fyrirfram svipti sig því starfi sem hann hefur, áður en hann veit hvort hann fær það starf sem um er sótt.

Til þess eins var ætlast að hún lýsti sig reiðubúna til að segja lektorstöðu sinni lausri fengi hún starfið sem hún sótti um hjá Ríkisútvarpinu, og þannig hefur lýsing [A] af samtalinu við útvarpsstjóra í bréfinu frá 20. ágúst verið skilin.

Raunar hermir [A] þessa tilætlun ekki beint upp á útvarpsstjóra, sem þó átti þessi samskipti við hana, en rekur hana til „fyrirsvarsmanna sjónvarpsins“ í rökstuðningi sínum fyrir kvörtun. Það væri því ekki úr vegi að eftir því yrði gengið við hverja hún á. Ef aðrir en útvarpsstjóri eru taldir eiga í hlut, er þess óskað að fá að bera slíkan áburð undir hlutaðeigandi.

[A] rekur í framhaldi bréfsins frá 20. ágúst hvers vegna hún var ekki reiðubúin að verða við tilmælum Ríkisútvarpsins. Hún taldi 26. gr. starfsmannalaganna geyma heimild til þess að hún yrði ráðin til fulls starfs skv. umsókn sinni, og sóttist eindregið eftir ráðningu á grundvelli hennar og virtist telja að leiða ætti til að hún gegndi einni og hálfri stöðu, án launaskerðingar.

Í bréfi undirritaðs frá 23. ágúst var fjallað um þau sjónarmið sem [A] setti fram.

Samráð var haft við launaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, og leit-  
ingum [A] í bréfinu, svo sem fram kemur.

Á fundi útvarpsráðs þann 6. sept. var að beiðni [A] frestað að  
hennar sbr. bréf hennar frá 8. september, en því fylgdi bréf rektors  
dags. sama dag.

Af bréfi háskólarektors má ráða að þau lögfræðilegu álitae-  
höfðu nú skýrst nokkuð. Ljóst var orðið að sérstakra ráðstafana  
Háskólans gagnvart ráðningum þar og að Háskóla Íslands eru bú-  
heimildir í ráðningarmálum þegar um er að ræða að ráða starfsmen-  
sem gegna störfum annars staðar jafnhliða.

Svo sem fram kemur í bréfi undirritaðs frá 11. sept. 1995 var va-  
að beita ákvæðum Háskólalaga um ráðningar að Ríkisútvarpinu.

Þegar mál þetta var fyrst til umfjöllunar var sjónum einkum  
26. gr. starfsmannalaga, enda málið sótt af [A] hálfu með vísan  
sbr. bréf frá 20. ágúst sl. Eftir 23. ágúst beindust sjónir einkum að  
Háskóla Íslands og ráðningarheimild[um] skv. þeim.

Ákvæði 34. gr. starfsmannalaga voru kunn, en ekki var vísað  
fyrir en með rökstuðningi fyrir kvörtun til umboðsmanns Alþingis.

Einsýnt virðist að þessi ákvæði geta ekki átt við um starf það  
umsóknar hjá Ríkisútvarpinu og [A] sótti um. Þar var um fullt starf  
aukastarf.

Hvort af hálfu Háskóla Íslands hefði mátt finna slíku stað er k-  
ar lagaheimildir virðast hins vegar standa Háskóla Íslands nær en 3  
laga. Er þá horft til þeirra ákvæða sem finna getur í lögum um H-  
getið er í fyrri skrifum vegna máls þessa.

Annars virðist hugmyndin um fullt starf hjá Ríkisútvarpinu og  
skóla Íslands með vísan til 1. mgr. 34. gr. getað hafa strandað á ákvæ-  
inga um skyldu til að gjalda yfirvinnukaup þegar vinna fer umfr-  
mörk. Aukavinna á grundvelli 1. mgr. 34. gr. er almennt yfirvinna.

Af Ríkisútvarpsins hálfu var ekki verið að stofna til aukavinnu-  
ingu þeirri sem mál þetta varðar, né heldur til hlutastarfs. Auglýst  
eðli málsins samkvæmt skyldi vera aðalstarf.“

Með bréfi 25. janúar 1996 gaf ég A kost á að senda mér athugasem-  
framangreindum skýringum. Í athugasemdum A frá 2. febrúar 1996 segir

„Á blaðsíðu 2 í næst síðustu málsgrein svarbréfsins er talað um  
hálfu í tengslum við hvernig staðið var að því að gera mér grein  
gagnvart umsókn um starf fréttamanns hjá RÚV. Mig langar til að  
fyrir þessum þætti málsins.

Eftir að ég hafði skilað inn umsókn minni og umsóknarfrestu-  
hringt til mín þar sem ég var að störfum á fréttavakt. Það var [I]  
sem tjáði mér að hún væri að hringja fyrir hönd framkvæmdastjór-  
vera að hringja út af umsókn minni um starfið. Hún spyr hvað ég  
tjáði henni að eins og standi í um sókninni sé ég að sækja um starf  
spyr þá hvernig ég hugsi mér þetta með tilliti til starfa minna hjá  
segist vonast til að hægt verði á finna lausn á því, eitthvað í svipuð-  
hafi, þ.e.a.s. að ég væri í hluta starfi áfram hjá HÍ en gegndi fullu st-  
svipuðu greiðslufyrirkomulagi og verið hafi, þ.e.a.s. að ég fengi la-  
frá ríkinu og að hálfu á dagvinnutaxta samkvæmt nótu. [I] segir s-



greina og máli sínu til staðfestingar vitnar hún í [J] framkvæmdastjóra sem sé andvígur slíkri lausn.

Samtal okkar [I] heldur áfram og hún spyr hvað ég ætlaði að gera. Ég vísa í umsókn mína og segi henni að lesa hana. Þar standi að ég sé að sækja um fullt starf hjá RÚV og þar komi engar séróskir fram af minni hálfu. Ég ítreka að umsókn mín sem slík standi. Þá segist [I] vilja fá skriflega staðfestingu frá mér þar sem ég lýsi því yfir að ég muni hætta störfum hjá Háskólanum – annars komi ég ekki til greina í stöðu fréttamanns. Með þessum orðum lauk okkar samtali. Sjálfur ræddi framkvæmdastjórinn aldrei persónulega við mig um umsókn mína.

Það sem næst gerist í málinu er að ég er kölluð á fund útvarpsstjóra þar sem þetta mál er rætt í viðurvist starfsmannastjórans. Á þeim fundi lét útvarpsstjóri sem hann hefði mikinn áhuga á að lausn [fyndist] og ég gæti starfað áfram hjá Sjónvarpinu án þess að þurfa að hætta því hlutastarfi í hagnýtri fjölmiðlun sem ég hafði sinnt hjá Háskóla Íslands.“

Með bréfi 4. mars 1996 gerði ég útvarpsstjóra grein fyrir því, að mér hefði borist framangreind frásögn A. Óskaði ég eftir því, að útvarpsstjóri sendi mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera af því tilefni. Í svarbréfi útvarpsstjóra, sem ritað er af lögmanni útvarpsins 23. maí 1996, segir:

„Vísað er til bréfa yðar frá 4. mars og 9. maí s.l. til útvarpsstjóra, sem undirrituðum hefur verið falið að svara, en því fyrrgreinda fylgdu athugasemdir [A] frá 2. febrúar 1996, sem hafa verið bornar undir starfsmannastjóra Ríkisútvarpsins, [I].

Á sínum tíma yfirlit starfsmannastjóri einnig þær skýringar sem umboðsmanni voru gefnar í bréfi 15. janúar s.l.

Starfsmannastjóri staðfestir að aldrei hafi verið til þess ætlast, að [A] segði starfi sínu við Háskóla Íslands lausu fyrirfram, eða áður en afstaða til starfsumsóknar hennar hjá Ríkisútvarpinu lægi fyrir. Til þess eins hafi verið ætlast að hún lýsti sig tilbúna til að segja starfinu við Háskólann lausu, ef hún fengi það starf hjá Ríkisútvarpinu sem hún sótti um. Telur starfsmannastjóri að ekkert í því sem milli starfsmannastjóra og [A] fór, hafi mátt skilja með öðrum hætti.

Að halda því fram, að fyrirframuppsagnar hafi verið krafist telur starfsmannastjóri ómaklegar ásakanir í sinn garð.“

Með bréfi 30. maí 1996 kynnti ég A framangreindar athugasemdir útvarpsstjóra.

#### IV.

Í bréfi til útvarpsráðs 21. desember 1995 óskaði ég eftir því, að ráðið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, sem málið snertu. Jafnframt óskaði ég eftir því, að útvarpsráð skýrði nánar þá skoðun sína, að ráðinu hefði ekki verið skylt að rökstyðja umsögn sína til útvarpsstjóra samkvæmt meginreglum stjórnisýsluréttar. Í bréfi lögmanns ríkisútvarpsins, dags. 18. janúar 1996, kemur fram, að líta beri á gögn og skrif frá 15. janúar 1996 „ . . . jafnframt sem athugasemdir af hálfu útvarpsráðs“.

#### V.

Í álitu mínu segir svo um kvörtun A:

„Samkvæmt 21. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 starfar Ríkisútvarpið í þremur deildum, fjármáladeild, hljóðvarpsdeild og sjónvarpsdeild, undir yfirstjórn útvarpsstjóra. Í 1. málslíð 6. mgr. 21. gr. er tekið fram, að „starfsmenn Ríkisútvarps, aðrir en framkvæmdastjórar, skulu ráðnir af útvarpsstjóra, þó að fengnum tillögum útvarpsráðs ef um starfsfólk dag-

skrár er að ræða“. Samhljóða ákvæði voru áður í 3. mgr. 7. gr. útvarps þau lög leystu af hólmi eldri útvarpslög nr. 68/1934. Með lögum nr. 19/1985 gerð frá eldri lögum, að menntamálaráðherra skyldi ekki ráða aðra starfsmann varpsins en framkvæmdastjóra deilda. Útvarpsstjóri skyldi ráða aðra starfsmann skyldi tillagna útvarpsráðs, ef um starfsfólk dagskrár væri að ræða.

Kvörtun sú, er A hefur borið fram, lýtur að þeirri ákvörðun útvarpsráðs um umsókn hennar ekki til greina við val á umsækjendum um lausar stöðum útvarpsins. Þá lýtur kvörtun A einnig að þeirri ákvörðun útvarpsráðs, er um lausar stöð 20. september 1995, að rökstyðja ekki umsögn ráðgjafar um lausar stöður á fréttadeild sjónvarpsins.

## 1.

Eins og áður segir, ræður útvarpsstjóri starfsmenn Ríkisútvarpsins um útvarpsráðs ef um starfsfólk dagskrár er að ræða“, sbr. 6. mgr. 21. gr. 68/1985, og er ekki ágreiningur um, að þessi fyrirmæli taki til fréttamanna útvarpsins 1995 bárust Ríkisútvarpinu 26 umsóknir um þrjár stöður fréttamanna útvarpsins og var umsókn A þar á meðal. Í II. kafla 1 hér að framan er greitt um fjöllum útvarpsráðs um umsóknirnar. Á fundi útvarpsráðs 23. ágúst 1995 að fresta því að taka afstöðu til umsóknar A á meðan beðið væri lögreglu er snerti hana, en greiða í þess stað atkvæði um umsækjendur í tvær af stöðum. Í fundargerð fundar útvarpsráðs 13. september 1995 kemur fram verið atkvæði um stöðu fréttamanns. Er þar jafnframt bókuð sú afstaða er væri í samræmi við álit lögmanns Ríkisútvarpsins, „... að ekki væri með [A] til fastra starfa“. Á fundinum hlaut A eitt atkvæði. Ekki kom hætti fram í fundargerð frá fundinum, hvort meirihluti útvarpsráðs hafi um að taka ekki umsókn A til greina.

Í 6. mgr. 21. gr. útvarpslaga eru ekki fyrirmæli um það, að tillögum rökstuddar. Þá leiðir það af 2. mgr. 1. gr. stjórnáskýlulaga nr. 37/1993, að laganna, um skyldu stjórnvalds til að rökstyðja ákvarðanir sínar, verður sögn útvarpsráðs, þar sem slík umsögn eða tillaga telst almennt ekki eða skyldu manna. Slík niðurstaða leiðir þó ekki ein og sér til þess, að skuli ekki rökstuddar.

Í áliti mínu frá 29. mars 1994 í máli nr. 887/1993 (SUA 1994:187) lýst kvæmt almennum grundvallarreglum stjórnáskýluráttarins væri álitsumleitan meðferð máls, þegar stjórnvald leitaði samkvæmt lagaskyldu sérstaklega aðkomandi aðila, áður en það tæki ákvörðun í máli. Fæli umsögn álitsgjafar um málsatvik og greinargerð um málefnaleg sjónarmið, skulu þau íngin fyrir úrlausn málsins.

Í ofangreindu áliti og í áliti mínu frá 24. febrúar 1994 í máli nr. 1994:410) tók ég ennfremur fram, að álitsumleitan væri almennt talin rannsókn máls. Til þess að slík álitsumleitan næði þeim tilgangi, að upplýsingar fram málefnaleg sjónarmið, sem hafa bæri í huga við úrlausn máls, yrðu fyrirleitt að vera rökstuddar.

Ganga verður út frá því, að greinargerð útvarpsráðs fyrir þeim máli um lausar stöðum, sem það taldi hafa þýðingu við val umsækjenda í umræddar stöðum skipt miklu fyrir ákvörðun útvarpsstjóra. Meðal annars hlaut að hafa verið fram kæmi í tillögum útvarpsráðs, hvort ráðið væri þeirrar skoðunar, að umsókn A til greina, og ef svo var, hvaða ástæður lægju til grundvallar Sjónvarpsráðs. Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, er það niðurstaða mín, að

samræmi við almennar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar átt að rökstyðja tillögur ráðsins til útvarpsstjóra.

## 2.

Eins og áður segir, réði útvarpsstjóri samkvæmt 6. mgr. 21. gr. útvarpslaga í nefndar stöður fréttamanna á fréttadeild sjónvarpsins, að fengnum tillögum útvarpsráðs. Lög nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, voru gildandi lög, þegar í umræddar stöður var ráðið. Þau voru á þeirri forsendu reist, að störf, sem stöðu fylgdu, væru aðalstarf ríkisstarfsmanns, sbr. 1. mgr. 1. gr. og 5. tölul. 4. gr. laganna. Þó var þar gert ráð fyrir vissum undantekningum, sbr. 26. og 34. gr. laganna. Hvorki ákvæði 26. né 34. gr. veita hins vegar ríkisstarfsmanni neinn rétt til að gegna samtímis tveimur stöðum hjá ríkinu. Í samræmi við þessi sjónarmið og fyrirmæli 5. tölul. 4. gr. laga nr. 38/1954 hefur verið litið svo á (sjá meðal annars Ólaf Jóhannesson í Stjórnarfrarsrétti (1955), bls. 135), að ríkisstarfsmaður, sem sækir um nýja stöðu og er veitt hún, sé sjálfkrafa leystur frá fyrri stöðu, um leið og nýja staðan er veitt honum.

Samkvæmt því, sem að framan hefur verið rakið, var lögmætt að leggja það sjónarmið til grundvallar við veitingu umræddra staða fréttamanna, að þeim, sem staðan yrði veitt, skyldi óheimilt að gegna annarri stöðu hjá ríkinu, en af gögnum málsins verður ráðið, að það hafi verið ákvörðun Ríkisútvarpsins. Ef ástæða var til að ætla, að umsókn einhverra umsækjenda væri bundin því skilyrði, að umsækjanda yrði heimilað að gegna annarri stöðu, bar fyrirvarsmönnum Ríkisútvarpsins samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993 að fá um það skýlaus svör frá viðkomandi umsækjanda og gera honum, eftir því sem tilefni var til, skýra grein fyrir sjónarmiðum Ríkisútvarpsins. Um þetta efni urðu bréfaskriftir og munnlegar viðræður milli A og fyrirvarsmanna Ríkisútvarpsins, en nokkur ágreiningur er um það, hvað þar fór mönnum á milli. Ég tek ekki afstöðu til þess álítafnis, en ég tel ástæðu til að leggja áherslu á, að tilefni var að mínum dómi til þess, að Ríkisútvarpið gerði A skriflega og skýra grein fyrir þeirri afstöðu útvarpsins, að ekki yrðu teknar til greina umsóknir umsækjenda, sem væru því skilyrði bundnar, að þeir fengju að gegna samtímis annarri stöðu hjá ríkinu. Jafnframt bar þá að ganga eftir skýrum svörum A að þessu leyti. Tel ég, að skort hafi á nægjanlega rækilegan undirbúning við ráðningu í umræddar stöður fréttamanna að þessu leyti, en þessir annmarkar geta hins vegar ekki valdið ógildingu stöðuveitinganna.“

## VI.

Niðurstöður álits míns, dags. 26. ágúst 1996, voru svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að útvarpsráð hafi í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttar átt að rökstyðja tillögur sínar til útvarpsstjóra um skipun í þær stöður fréttamanna, sem um ræðir í máli þessu. Þá tel ég málsmeðferð Ríkisútvarpsins áfátt að því leyti, að A var ekki gerð skrifleg og skýr grein fyrir þeirri afstöðu útvarpsins, að ekki yrðu teknar til greina umsóknir umsækjenda, sem því skilyrði væru bundnar, að umsækjandi fengi að gegna samtímis annarri stöðu hjá ríkinu, enda bar þá jafnframt að ganga eftir skýrum svörum A að þessu leyti. Að mínum dómi geta þessir annmarkar hins vegar ekki valdið ógildingu umræddra stöðuveitinga.“

### 15.10.

#### Umsókn um stöðu við Háskóla Íslands.

#### Málshraði. Skipun og störf dómnefnda.

(Mál nr. 1215/1994)

A kvartaði yfir því hve langan tíma hefði tekið að afgreiða umsókn hans um sérstaka tímabundna lektorsstöðu við félagsvísindadeild Háskóla Íslands. Þá kvartaði A yfir

því að honum hefði ekki verið gerð grein fyrir því að afgreiðsla mála í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Það liðu 406 dagar frá því að umsóknarfrestur um stöðuna raun- og kvæmdastjóri starfsmannasviðs háskólans tilkynnti A að X hefði Samkvæmt upplýsingum háskólans var meðalafgreiðslutími við dagur árið 1993. Umboðsmaður tók fram að stjórnsýslulögin tælands og samkvæmt 1. mgr. 9. gr. þeirra væri sú krafa gerð til stjórnsýslu að uðu meðferð mála með þeim hætti, að afgreiða mætti þau svo fljótt og

Umboðsmaður tók fram, að umsóknir um stöðuna hefðu verið fyrirforseta félagsvísindadeildar 5. apríl 1994 ásamt beiðni um skipun um konar beiðni var hins vegar ekki send menntamálaráðuneytinu fyrr en samræmi við meginreglu 2. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga taldi umboðsmaður að yrði til athugunar hvort ekki væri rétt að leita eftir skipun á öðrum mönnum samtímis. Dómnefnd var skipuð 15. júní 1994, en dómnefndin hóf 12. desember sama ár, þ.e. eftir nærri sex mánuði, þrátt fyrir ákvæði meginreglugerðar, sbr. auglýsingu um staðfestingu hennar fyrir Háskóla Íslands. Það sem segir að dómnefnd skuli að jafnaði hafa lokið störfum innan sex mánaða frá skipun. Umboðsmaður tók fram að störf dómnefnda gætu verið lögð eftir fjölda umsækjenda og hversu umfangsmikil rit þeirra og rannsóknir þau sem lágu fyrir dómnefnd lágu ekki fyrir við meðferð á kvörtunum. Umboðsmaður ekki leyst úr því hvort þau hefðu verið slík að vöxtum að þessu langa tíma sem afgreiðslan tók. Hins vegar benti umboðsmaður á að sjáanlegt væri að afgreiðsla dómnefndar drægist fram yfir ákvæðin í meginreglu tilkynna umsækjendum það í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga.

Niðurstaða félagsvísindadeildar um veitingu stöðunnar lá fyrir þessum þeim tíma liðu 39 dagar þar til starfsmannasviði háskólans var tilkynnt um niðurstöðuna og 54 dagar þar til A var tilkynnt niðurstaðan. Ekki var skýringar á því hverju þessi dráttur sætti. Það var niðurstaða umboðsmanns um á afgreiðslu málsins væri að verulegu leyti óréttlættur, aðfinnsluþörf honum hefðu stjórnvöld brotið í bága við 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga.

Loks tók umboðsmaður fram að samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga skýra aðila máls frá því ef fyrirsjáanlegar tafir yrðu á afgreiðslu mála. Þetta var í höndum menntamálaráðherra samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 37/1993 um Háskóla Íslands, en nánast allur undirbúningur fór fram á vegum háskólans. Umboðsmaður fram, að vegna þessa og vegna sjálfstæðis háskólans gætu tafir að háskólinn sæi um að tilkynna um tafir á afgreiðslu mála. Beiðni um þeim filmælum til háskólaráðs og menntamálaráðherra að setja á stafrænt starfshætti dómnefnda og hlutverk ritara samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 37/1993 að tekið yrði til athugunar hvernig hraða mætti afgreiðslu ráðgjafar og lektora. Þá yrði tekin afstaða til þess hver ætti að tilkynna um tafir á afgreiðslu mála um stöðuveitingu og að séð yrði til þess að tryggja af festu.

## I.

Hinn 29. september 1994 bar A fram kvörtun yfir því, hve langan tíma hann hefði afgreiða umsókn hans um sérstaka tímabundna lektorsstöðu í Y-fræðideild Háskóla Íslands. Þá kvartaði hann einnig yfir því, að honum hefði verið grein fyrir því, í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um málsins myndi tefjast svo mjög sem raun varð á.

## II.

Hinn 4. mars 1994 var sérstök tímabundin lektorsstaða í Y-fræði við félagsvísindadeild auglýst laus til umsóknar í Lögbirtingablaði.

Með bréfi, dags. 5. apríl 1994, staðfesti framkvæmdastjóri starfsmannasviðs Háskóla Íslands að umsókn A hefði borist og verið send deildarforseta félagsvísindadeildar, sem myndi sjá um að koma umsókninni áfram til formanns dómnefndar.

Hinn 5. ágúst 1994 ritaði A starfsmannasviði Háskóla Íslands bréf og spurðist fyrir um, hve langan tíma það tæki dómnefnd að afgreiða umsókn sína, svo og hvort stjórn-sýslulögin tækju til afgreiðslu umsókna um slík störf.

Með bréfi, dags. 9. ágúst 1994, bárust A svohljóðandi svör við fyrirspurninni:

„Við höfum mótttekið bréf yðar dags. 5. ágúst 1994.

Það leiðréttist hér með að staðfesting á umsókn hefði borist og [verið] send út á deild þann 5. apríl s.l. en ekki í byrjun maí.

Varðandi meðferð stöðu hér innan um Háskóla Íslands skal tekið fram að dómnefnd var skipuð 15. júní s.l. Formaður dómnefndar er [E] og getur hann væntanlega upplýst yður um stöðu málsins.

Sjá meðfylgjandi bréf.“

Með bréfi háskólans fylgdi ljósrit af skipunarbréfi E í dómnefnd til þess að meta hæfi umsækjenda um tímabundna lektorsstöðu í Y-fræði.

## III.

Hinn 6. október 1994 ritaði ég rektor Háskóla Íslands bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að hann veitti mér upplýsingar um, hvað liði afgreiðslu á umsókn A um tímabundna lektorsstöðu í Y-fræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands. Þá óskaði ég upplýsinga um, hvað tæki venjulega langan tíma að afgreiða slík mál hjá Háskóla Íslands. Hinn 24. nóvember 1994 ritaði ég rektor Háskóla Íslands bréf, þar sem ég ítrekaði þau tilmæli mín, að Háskóli Íslands léti mér í té ofangreindar upplýsingar.

Framkvæmdastjóri starfsmannasviðs Háskóla Íslands svaraði erindinu fyrir hönd rektors með bréfi, dags. 8. desember 1994, og segir þar meðal annars svo:

„[A] sótti um sérstaka tímabundna lektorsstöðu í [Y]-fræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands 22. mars s.l. Umsóknarfrestur um stöðuna var síðan til 30. mars. [A] var einn af sjö umsækjendum. Hinn 5. apríl var send út staðfesting til umsækjenda um að umsóknir hefðu borist og að umsóknargögn hefðu verið send til deildarforseta félagsvísindadeildar. Hinn 15. júní var skipuð dómnefnd til að meta hæfi umsækjend[a] um stöðuna. Formaður dómnefndar er [E]. Dómnefnd mun væntanlega ljúka störfum næstu daga. Fyrirhugað er að málið verði tekið fyrir á deildarfundi félagsvísindadeildar 16. desember n.k.

Varðandi það hve langan tíma það taki venjulega að afgreiða slík mál hjá Háskóla Íslands er verið að taka saman yfirlit yfir afgreiðslutíma umsókna um allar auglýstar stöður á árinu 1993. Það yfirlit mun fljótlega liggja fyrir. Þess má einnig geta að unnið er að breytingum innan Háskóla Íslands sem ættu að geta stýtt þennan feril hér en þær eru enn á vinnslustigi. Ferillinn eins og hann er í dag er bundinn af lögum og reglugerð fyrir Háskóla Íslands. Til upplýsinga sendast Reglur um nýráðningar háskólakennara sem samþykktar hafa verið af háskólaráði en menntamálaráðherra hef-ur enn ekki staðfest, sbr. 3. mgr. 11. gr. 1. um Háskóla Íslands. Á fundi NUAS, sem

eru samtök um Norrænt samstarf innan stjórnsýslu háskólanna og mörku í ágúst s.l., bar Ole Hansen prófessor við Niels Bohr stofnu höfn saman ráðningarferil í Danmörku og í Bandaríkjunum. Þar k mörku og á hinum Norðurlöndunum þykir ráðningarferill „stuttur eitt ár. Hins vegar virðist ráðningarferill í Bandaríkjunum almenningi styttri en á Norðurlöndum. Sú spurning vaknar óneitanleg ráðningarferill á Norðurlöndum standist stjórnsýslulög . . .“

Með bréfi, dags. 14. desember 1994, gaf ég A færi á að gera athuga greint bréf háskólans. Svör A bárust mér með bréfi, dags. 16. desember á, að í bréfi háskólans hafi engar skýringar komið fram á því, *hvers vegna* hafi tekið svo langan tíma. Ennfremur víkur hann að því, að af hálfu endurskoðun á afgreiðslu mála af þessum toga ekki hafa átt sér stað stjórnsýslulög hefðu tekið gildi 1. janúar 1994, en þau geri meðal annars þá k á að aldrei megi vera um ónauðsynlegan drátt að ræða á afgreiðslu mála.

Hinn 29. desember 1994 ritaði ég rektor Háskóla Íslands á ný bréf. 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég þess, að meðal lýsingar um eftirfarandi atriði:

Í fyrsta lagi hvort A hefði verið gerð grein fyrir því, að afgreiðslu tefjast, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Í öðru lagi benti ég á, að í bréfi Háskóla Íslands til mín, dags. 8. desember fram að umsóknarfrestur um nefnda stöðu hefði runnið út 30. mars 1994 hefði dómnefnd ekki verið skipuð fyrr en 15. júní 1994. Af þessu tilefni upplýst yrði um ástæður þess að umrædd dómnefnd var ekki skipuð fyrr.

Eins og hér að framan greinir, var dómnefndin skipuð hinn 15. desember 1994, þegar Háskóli Íslands ritaði mér bréf í tilefni af máli þess enn ekki lokið störfum, af bréfinu að dæma. Af þessu tilefni óskaði ég ástæður þess, að umrædd dómnefnd lauk ekki störfum innan þeirra tíma sem er fyrir um í 3. mgr. 19. gr. reglugerðar fyrir Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu hennar nr. 98/1993.

Loks óskaði ég þess, að sendar yrðu upplýsingar um afgreiðslu tefjast bárust Háskóla Íslands 1993, um leið og þær upplýsingar lægju fyrir.

Framkvæmdastjóri starfsmannasviðs Háskóla Íslands svaraði eftir rektors með bréfi, dags. 10. febrúar 1995, og segir þar meðal annars sv

„Í framangreindu bréfi yðar er þess farið á leit að Háskóli Íslands sendi upplýsingar um eftirtalin atriði.

Í fyrsta lagi hvort [A] hafi verið gerð grein fyrir því að af hálfu þess mundi tefjast. Því er til að svara að í bréfi frá starfsmannasviði hafa verið bent sérstaklega á að [E] formaður dómnefndar geti gefið upplýsingar um málsins en meðan dómnefnd er að störfum er það einungis forráðgjafi sem getur gefið upplýsingar um stöðu mála.

Í öðru lagi er óskað upplýsinga um hvers vegna dómnefnd var skipuð fyrr en 15. júní. Umsóknarfrestur um nefnda stöðu rann út eins og áður er fram 30. mars. Það er venja hér á starfsmannasviði að láta nokkra vikur líða frá því að umsóknarfrestur rennur út þar til umsóknir er tekið deildar. Þetta er gert með það í huga að oft koma umsóknir langfrá og að berast okkur þó þær séu póstagðar [. . .]. Jinnan umsóknarfrestur er hér um ræðir voru því sendar stuttu eftir páskaleyfi til deildarforráðgjafa deildar ásamt beiðni um tilnefningu fulltrúa deildar í dómnefnd.

tillögu um dómnefndarfulltrúa deildarinnar til rektors 18. apríl. Rektor var erlendis á þessum tíma en vararektor [. . .] sendir bréf 9. maí til Menntamálaráðuneytis þar sem beðið er um tilnefningu um fulltrúa ráðuneytisins. Svar berst rektor 30. maí. Dómnefnd var síðan skipuð 15. júní eins og áður er getið það hefur því tekið u.þ.b. tvo mánuði að skipa dómnefnd sem er að vísu í lengra lagi. Það skal tekið fram að það gengur oft illa að fá þá sem til greina koma til að taka sér störf í dómnefndum. Að þessu sinni var það einnig svo.

Varðandi þriðja lið erindisins er rétt að vísa til hjálagðra minnispunkta frá [E] vegna starfa dómnefndarinnar.

Varðandi fjórða lið þykir mér leitt að ég hef ekki enn náð að vinna úr þeim upp- lýsingum sem ég hef tekið saman en sendi þær um leið og ég hef þær tilbúnar.“

Með bréfinu fylgdu svohljóðandi minnispunktar frá [E], formanni dómnefndar:

„Dómnefnd í [Y]-fræði var skipuð 15. júní 1994. Formaður dómnefndar var þá í fríi en fékk bréfið í hendur 27. júní og náði saman fyrsta fundi þriðjudaginn 5. júlí. Þá var farið yfir málin og formanni var falið að afla tiltekinna upplýsinga um vinnulag og skyldur dómnefnda. Allir dómnefndarmenn gerðu grófa grein fyrir áætlunum sínum um sumarfrí og vinnuálagi sínu næsta misseri.

Gerð var almenn vinnuáætlun og ráðgert að hefja dómnefndarstörf upp úr miðjum ágúst er dómnefndarmenn hefðu lokið sumarfríum sínum. Í millitíðinni átti formaður að vinna ákveðna undirbúningsvinnu til þess að búa í haginn fyrir nefndina. Þá var miðað við að nefndin gæti lokið störfum í lok september ef þess væri nokkur kostur.

Á fundi dómnefndar 18. ágúst var farið yfir fjölmörg formleg atriði, dómnefndarmenn komu sér saman um vinnulag og verkaskiptingu í fyrstu umferð, en þá var þegar ljóst að erfitt yrði að ljúka störfum innan þeirra marka sem áætlað var vegna þess hve verkefni sem dómnefndarmenn unnu að voru umfangsmikil, en þau voru tilkomin áður en að þeir tóku að sér dómnefndarstörfin. Umfangsmikil kennsla formanns dómnefndar er þar með talin.

Það er ástæða til þess að geta þess að iðulega er nokkuð hart lagt að mönnum að taka að sér þessi dómnefndarstörf, þótt þeir geri tilnefningaraðilum skýra grein fyrir því að þeir eigi mjög erfitt með að anna þessari viðbót. Þeir fyrirvarar voru skýrir í þessu tilviki þótt þeir hafi ekki verið skriflegir enda er engin hefð fyrir slíkum formlegheitum.

Næstu vikur er málið í vinnslu, en gengur mjög hægt, þótt dómnefndarmenn hafi samt skipst á gögnum. Í nóvember kemst málið á skrið aftur og nú eru haldnir nokkuð tíðir fundir þangað til verkinu er loks skilað til rektors 12. desember.

Umsækjendur voru sjö í upphafi, en einn dró umsókn sína til baka áður en til afgreiðslu kom, þannig að endanlegur dómur var um sex umsækjendur.

Gögnin sem dómnefnd bar að vinna úr eru feiknalega mikil.“

Með bréfi, dags. 21. febrúar 1995, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við svör Háskóla Íslands. Svör A bárust mér með bréfi, dags. 23. febrúar 1995. Þar bendir A á, að meginefni kvörtunarinnar lúti að töfum á afgreiðslu málsins, en í bréfum háskólans sé ekki að finna svör við því, hvað talist geti hæfilegur afgreiðslutími slíkra mála, með hliðsjón af 1. mgr. 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, og hverjar séu ástæður tafa á afgreiðslu málsins. Þá áréttar hann, að sér hafi ekki borist bréf frá háskólanum, þar sem fyrrsjáanlegar tafir á afgreiðslu málsins hafi verið skýrðar fyrir honum. Samkvæmt auglýsingu um stöðuna hafi borið að skila umsóknum til starfsmannasviðs Háskóla Íslands. Telur hann

því, að starfsmannasviði beri skylda til að tilkynna um fyrirsjáanlega máls skv. 3. mgr. 9. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993. Í því sambandi telur lagaskylda hafi ekki verið aflétt af starfsmannasviði háskólans, þótt hon á, að hann gæti leitað til formanns dómnefndar og fengið upplýsingar

Hinn 4. maí 1995 voru af minni hálfu ítrekuð þau tilmæli mín í bréber 1994, að mér yrðu sendar upplýsingar um afgreiðslutíma umsóknaskóla Íslands 1993. Hinn 9. júní 1995 bárust mér svör frá Háskóla Íslands, dags. 6. júní 1995, segir meðal annars svo:

„Með vísan til fyrirspurnar dags 4. maí 1995 um afgreiðslutíma skóla Íslands. Beðist er velvirðingar á hve lengi hefur dregist á þinni, en ástæða þess eru veikindi.

Eftir könnun á ferli umsókna frá lokum umsóknarfrests og þáfrágengin í menntamálaráðuneytinu er meðal afgreiðslutími 241 da

Hinn 4. janúar 1996 ritaði ég Háskóla Íslands á ný bréf og óskaði þá og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látin t upplýsingar:

- „1. Ljósrit af auglýsingu um hina sérstöku tímabundnu lektorsst
2. Hvenær félagsvísindadeild og háskólaráð skipuðu hvort sinn skv. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.
3. Upplýsingum um, af hvaða ástæðu umsækjendum um umræveittur kostur á því að tjá sig fyrir um álit dómnefndar. Samkvins skilaði dómnefnd álit sínu til rektors hinn 12. desember upplýsingum frá [A] barst honum ekki álitid fyrir en hinn 9. f honum þá veittur frestur til þess að tjá sig um álitid til 20. fe
4. Hvenær félagsvísindadeild hafi borist álit dómnefndar.
5. Hvenær félagsvísindadeild hafi afgreitt málið skv. 4.–5. máls. nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.
6. Af hvaða ástæðu það tók u.þ.b. 6 mánuði að veita stöðuna, nefndar lá fyrir, en með bréfi, dags. 10. maí 1995, var [A] hefði verið veitt nafngreindum einstaklingi.
7. Hvenær menntamálaráðherra veitti formlega lektorsstöðuna, laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.“

Mér bárust umbeðnar upplýsingar frá Háskóla Íslands með bré 1996.

Í svari háskólans við annarri spurningu minni kom fram, að félag skipað mann í dómnefnd á deildarfundi 15. apríl 1994, menntamálaráðu og háskólaráð 15. júní 1994.

Um svör við 3.–6. spurningu vísaði háskólinn til bréfs skrifstofus deildar, dags. 11. janúar 1996, en þar segir meðal annars svo:

„Spurningar 3, 4, 5 og 6:

Dómnefndarálitid barst deild 13. desember og var lagt fram til k fundi 16. desember 1994 og var frekari umfjöllun síðan frestað. Deild an að umsækjendum yrði sent álitid og þeim gefinn kostur á að áður en málið yrði tekið fyrir til afgreiðslu. Eins og kunnugt er þá (sbr. umfjöllun í háskólaráði 14.12. 1995) sem gera ráð fyrir því að



sent álit til umsagnar og athugasemdir þeirra séu teknar til umfjöllunar. Þessar reglur hafa ekki verið formlega staðfestar en félagsvísindadeild hefur fylgt þeim frá byrjun árs 1995. Umsækjendum var síðan sent álitid 9. febrúar og gefinn frestur til 20. febrúar til þess að senda inn athugasemdir. Þær athugasemdir voru síðan sendar dómnefnd. Deildarmönnum voru síðan sendar athugasemdir umsækjenda og svör dómnefndar við þeim. Dómnefndarálitid var síðan tekið fyrir að nýju á deildarfundi 3. mars og gerði formaður dómnefndar þá grein fyrir athugasemdunum og svörum dómnefndar við þeim. Afgreiðslu málsins var síðan frestað. Málið var tekið fyrir að nýju 10. mars en frestað og tekið fyrir til afgreiðslu á deildarfundi 17. mars. [X] hlaut þá meirihluta greiddra atkvæða og því meðmæli deildar í stöðuna.“

Í svari háskólans við sjöundu spurningu minni kom fram, að í maímánuði árið 1995 hefði verið gerður ráðningarsamningur við þann einstakling, sem deild mælti með í stöðuna. Samkvæmt ljósriti af ráðningarsamningi, sem fylgdi með bréfi háskólans, kemur fram, að hann hafi verið staðfestur af menntamálaráðuneytinu hinn 17. maí 1995.

Hinn 30. janúar 1996 ritaði ég menntamálaráðherra bréf, þar sem ég gerði ráðherra meðal annars grein fyrir því, að í gögnum frá Háskóla Íslands kæmi fram, að það hafi tekið að meðaltali 241 dag að afgreiða umsóknir um störf hjá Háskóla Íslands árið 1993. Ég benti einnig á, að hvað A snerti hefði afgreiðsla máls hans tekið 406 daga. Þá óskaði ég þess að mér yrðu veittar eftirtaldar upplýsingar.

- „1. Af hvaða ástæðum það hafi tekið svo langan tíma að taka ákvörðun um veitingu umræddrar stöðu, en 54 dagar liðu frá því að niðurstaða félagsvísindadeildar lá fyrir hinn 17. mars 1995 og þar til [A] var tilkynnt með bréfi, dags. 10. maí 1995, hverjum staðan hefði verið veitt.
2. Af hvaða ástæðu [A] hafi ekki verið gerð grein fyrir því í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórn-sýslulaga, að afgreiðsla máls hans myndi tefjast.
3. Hvort menntamálaráðuneytið eða Háskóli Íslands sendi umsækjendum um lektorsstöður, aðrar en erlendar lektorsstöður, tilkynningu skv. 3. mgr. 9. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, þegar þess gerist þörf.
4. Af hvaða ástæðu hafi ekki verið settar reglur um starfshætti dómnefnda og hlutverk ritara skv. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.“

Hinn 13. febrúar 1996 barst mér frá menntamálaráðuneytinu afrit af bréfi ráðuneytisins til Háskóla Íslands, dags. 6. febrúar 1996. Í bréfinu er þess farið á leit, að Háskóli Íslands veiti ráðuneytinu ofangreindar upplýsingar.

Hinn 26. mars 1996 ritaði ég menntamálaráðherra bréf, þar sem ég ítrekaði þau til-mæli mín, að ráðuneytið léti mér í té umbeðnar upplýsingar. Hinn 3. apríl bárust mér svör ráðuneytisins með bréfi, dags. 25. mars 1996. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Ráðuneytinu hafa borist upplýsingar Háskóla Íslands, með bréfi stofnunarinnar dags. 21. febrúar 1996 sem fylgir hjálagn í ljósriti.

Af hálfu menntamálaráðuneytisins skal það upplýst í tilefni af 3. tl. fyrirspurnar yðar, að ekki hefur verið gefinn nægilegur gaumur að því, að greina málshöfundum frá því ef tafir verða á afgreiðslu máls, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, en unnið er að umbótum í þeim efnunum.

Hvað varðar 4. tl. fyrirspurnar yðar, varðandi reglur um starfshætti dómnefnda og hlutverk ritara samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 um Háskóla Íslands, þá hefur menntamálaráðuneytið sent Háskóla Íslands bréf, þar sem þess er óskað að stofnunin veiti ítarlegri upplýsingar en fram koma í bréfi stofnunarinnar dags. 21.

febrúar sl. Ljósrit af bréfi ráðuneytisins þessa efnis sendist hjálagt lands við þessum þætti fyrirspurnar yðar verða send yður jafnskjótt í bréfi til ráðuneytinu.“

Samkvæmt framansögðu bárust menntamálaráðuneytinu svör Háskólanum, dags. 21. febrúar 1996. Í bréfinu koma eftirfarandi upplýsingar fram:

- „Undirrituð hefur svarað spurningum yðar til umboðsmanns Háskólanum dráttum og fylgir ljósrit af því bréfi, frá 17. janúar f.m., hér með ásað um sem vísað er til í bréfinu. Nánari upplýsingar við spurningum yðar eru:
1. *Af hvaða ástæðum það hafi tekið svo langan tíma að taka ákvæði um umræddrar stöðu, en 54 dagar liðu frá því að niðurstaða félagsráðsins fyrir hinn 17. mars 1995 og þar til [A] var tilkynnt með bréfi, hverjum staðan hafi verið veitt.*  
Starfsmannasvið HÍ móttók bréf félagsvísindadeildar með tilkynningu um stöðu deildar 25. apríl 1995. Bréf félagsvísindadeildar er dagskrá af stöðu deildar á þessum mismun á dagsetningum verða víst seint skýringar á þessum mismun á dagsetningum verða víst seint skýringar svör til umsækjenda [. . .], eftir að niðurstaða deildar liggur fyrir. Sú að starfsmannasvið svarar umsækjendum ekki fyrir en ráðgjafi hefur hlotið staðfestingu menntamálaráðuneytis og fjármálaráðsins ráðningarsamningi (ebl. 10.10) kemur eftirfarandi fram: „Samkvæmt ekki gildi fyrir en hann hefur hlotið staðfestingu fjármálaráðs mgr. 9. gr. laga nr. 97/1974.“ [X], sá umsækjandi sem deild mátt stöðu, skrifaði undir ráðningarsamninginn 3. maí 1995, menntamálaráðsins 15. maí 1995 og fjármálaráðuneytið 20. júlí 1995. Brugðið var til um reglu vegna þess hversu afgreiðsla þessa máls hafði þegar tafala um afgreiðslu deildar í málinu og að ráðningarsamningur liggur menntamálaráðuneyti.
  2. *Af hvaða ástæðu [A] hafi ekki verið gerð grein fyrir því í samþykkingu mgr. stjórnsýslulaga, að afgreiðsla máls hans myndi tejjast.*  
Því miður hefur Háskóli Íslands ekki haft tök á að koma sér um á þessum kerfi sem honum ber skv. stjórnsýslulögum. Fullur vilji er hins vegar aukin verkefni án aukningar starfslíðs hafa þó hamlað því komið er.  
[. . .]
  4. *Af hvaða ástæðu hafi ekki verið settar reglur um starfshætti deildar verk ritara skv. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.*  
Eins og kunnugt er hafa Reglur um nýráðningar háskólakennara hjá Háskólanum. Þær munu væntanlega fljótlega verða sendar til ráðuneytinu til staðfestingar.“

Með bréfi, dags. 16. apríl 1996, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við Háskólanum. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 22. apríl 1996. Í bréfinu annars fram, að A telur skýringar háskólans ófullnægjandi, en þær séu skýringar á atburðarásinni í málinu. Þá tekur A fram, að enn sé verið að koma greiðslutíma málsins og að háskólinn láti enn ósvarað 4. t. fyrirspurnar þingis, er fram kemur í bréfi, dags. 30. janúar 1996, en svar við fyrirspurnar skýringar á drætti málsins.

Með bréfi til Háskóla Íslands, dags. 4. júní 1996, ítrekaði menntamálaráðuneytinu tilmæli, að Háskóli Íslands veitti ráðuneytinu upplýsingar um, hvað liði

um starfshætti dómnefnda og hlutverk ritara í samræmi við ákvæði 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands. Svör Háskóla Íslands við síðastgreindu erindi hafa enn ekki borist mér, þrátt fyrir ítrekuð tilmæli menntamálaráðuneytisins.

#### IV.

Að því er A snertir, hefur afgreiðsla málsins hjá Háskóla Íslands tekið afar langan tíma samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið.

A leitaði til mín hinn 29. september 1994. Afgreiðsla málsins af minni hálfu hefur tafist verulega, þar sem mjög treglega hefur gengið að afla upplýsinga frá Háskóla Íslands. Í því ljósi hef ég ákveðið að taka málið til afgreiðslu, eins og það liggur fyrir, þrátt fyrir að ekki hafi borist upplýsingar um, hvað líði vinnu við reglur um starfshætti dómnefndar og hlutverk ritara í samræmi við ákvæði 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands.

#### V.

##### 1. *Almennt um afgreiðslutíma málsins.*

Samkvæmt gögnum málsins rann umsóknarfrestur um tímabundna lektorsstöðu í Y-fræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands út hinn 30. mars 1994. Með bréfi, dags. 10. maí 1995, tilkynnti framkvæmdastjóri starfsmannasviðs Háskóla Íslands A, að X hefði verið veitt staðan. Að því er A snertir, tók afgreiðsla málsins því 406 daga.

Af hálfu starfsmannasviðs Háskóla Íslands er upplýst, að meðalafgreiðslutími umsókna um störf við háskólann hafi verið 241 dagur árið 1993. Er því ljóst, að afgreiðsla þessa máls tók umtalsvert lengri tíma en almennt gerist hjá Háskóla Íslands, og er hinn almennt afgreiðslutími umsókna þó ekki stuttur.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 taka lög til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Er því ljóst, að Háskóli Íslands, sem telst til stjórnslu ríkisins, fellur undir lög. Í 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga kemur fram, að lög gildi þó að meginstefnu til að eins, þegar stjórnvöld taki ákvarðanir um réttindi og skyldur manna, þ.e. stjórnvaldsákvarðanir. Í athugasemd við 1. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnslulögum, segir meðal annars svo:

„Í lögfræðinni hafa ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, svo og lausn þeirra frá störfum og brottvikningu þeirra, verið flokkaðar sem stjórnvaldsákvarðanir [ . . . ] Ganga lög út frá þessari hefðbundnu skilgreiningu og því falla ákvarðanir þessar undir gildissvið þeirra.“ (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3283.)

Í 1. mgr. 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 er mælt svo fyrir, að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt sé. Mörg mál eru þó þess eðlis að úrlausn þeirra tekur óhjákvæmilega nokkurn tíma. Á þetta t.d. við um mál, þar sem afla þarf umsagnar annarra aðila. Í 1. mgr. 9. gr. stjórnslulaga er gerð sú krafa til stjórnvalda, að þau hagi meðferð mála með þeim hætti, að afgreiða megi þau svo fljótt sem unnt er, en í því felst meðal annars, að aldrei megi verða ónauðsynlegur dráttur á afgreiðslu máls.

Verður nú vikið nánar að einstökum þáttum í meðferð og afgreiðslu málsins.

##### 2. *Skipun dómnefndar.*

Þegar prófessors-, dósent- og lektorsstöður eru veittar, skal skipa dómnefnd til þess að meta hæfi umsækjenda. Í 1. og 2. málsl. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, er fjallað um skipan dómnefndar. Þar segir meðal annars svo:

„Skipa skal hverju sinni þriggja manna nefnd til þess að dæma um hæfi umsækjenda til að gegna embættinu eða starfinu. Háskólaráð skipar einn nefndarmann,

menntamálaráðherra annan, en deild sú, sem hann á að starfa við, hann formaður.“

Eins og áður segir, rann umsóknarfrestur um stöðuna út hinn 30. kvæmt upplýsingum frá starfsmannasviði Háskóla Íslands skipaði félag í dómnefnd á deildarfundum hinn 15. apríl 1994, menntamálaráðuneytið hi háskólaráð 15. júní 1994, eða 46 dögum eftir að umsóknarfresti lauk.

Samkvæmt gögnum málsins voru umsóknir um stöðuna sendar lagsvísindadeildar 5. apríl 1994 ásamt beiðni um skipun í dómnefnd. ekki fyrr en með bréfi, dags. 9. maí 1994, að óskað er eftir því að menn skipi mann.

Í 2. mgr. 9. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 eru svohljóðandi ákvæði:

„Þar sem leitað er umsagna skal það gert við fyrstu hentugleikunum og þeir fleiri en einni umsögn skal það gert samtímis þar sem því verður

Í samræmi við þá meginreglu, sem 2. mgr. 9. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 til ég rétt, að tekið verði til athugunar, hvort ekki sé rétt að leita skipunarfélags dómnefndarmönnum samtímis. Þótt þeir aðilar, sem skipa dómnefndarmenn, tilvikum að hafa samráð sín á milli, myndi slíkt fyrirkomulag í mörgum tilvikum fyrir skipun dómnefndar.

### 3. Afgreiðslutími dómnefndar.

Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 skal háskólaráð setja reglur um skipun dómnefndar og hlutverk ritara og skulu þær lagðar fyrir menntamálaráðuneytið. Slíkar reglur hafa ekki enn verið settar í samræmi við lög og hafa ástæður til skýringar verið gefnar á því.

Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. reglugerðar fyrir Háskóla Íslands, sbr. auðgöngu hennar nr. 98/1993, skal dómnefnd hraða störfum sínum eftir föngunum jafnaði hafa lokið störfum innan tveggja mánaða frá því að hún var skipuð annars af 1. mgr. 9. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993, að stjórnvöldum ber að leita með þeim hætti, að tryggt sé að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu til.

Hinn 15. júní 1994 hafði dómnefnd verið skipuð til þess að meta hæfðir sérstaka tímabundna lektorsstöðu í Y-fræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands. Samkvæmt bréfi formanns dómnefndar var fyrsti fundur hennar haldinn 5. ágúst 1994. Dómnefndarmenn komu dómnefndarmenn sér saman um skipun vinnulag. Dómnefndarálitinu var síðan skilað hinn 12. desember 1994, eða *nánast sex mánuði*.

Í minnispunktum formanns dómnefndar, sem fylgdi bréfi háskólaárnefndar 1995, kemur fram, að ástæður þess, að tafir urðu á afgreiðslu dómnefndar, að dómnefndarmenn hafi áður verið búnir að taka að sér önnur verkefni sem sinna hafi þurft samhliða dómnefndarstörfum. Þá hefðu gögn þau, sem skiluðu og „dómnefnd bar að vinna úr [verið] feiknalega mikil“, eins og minnispunktum formanns dómnefndar.

Störf dómnefnda geta verið afar ólík að umfangi, allt eftir því hve mikið er um hvern stöðu og hversu rit þeirra og rannsóknir eru mikil. Þótt framlögð gögn eru umfangsmikil, getur það af skiljanlegum ástæðum mun lengri tíma en tvo mánuði að láta uppi rökstutt álit um það, hvort umsækjenda og rannsóknnum svo og námsferli þeirra og störfum megi hafa til að gegna umræddri stöðu.

Gögn þau, sem dómnefnd þurfti að rannsaka, liggja ekki fyrir og ég get ekki leyst úr því, hvort þau voru slík að vöxtum, að það hafi réttlætt að afgreiðsla málsins tæki nánast þrefaldan þann tíma, sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 19. gr. reglugerðar fyrir Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu um staðfestingu hennar nr. 98/1993. Ég tel hins vegar sérstaka ástæðu til að áréttta, að þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla dómnefndar muni dragast fram yfir hinn tveggja mánaða frest, sem ákveðinn er í 3. mgr. 19. gr. reglugerðar nr. 98/1993 fyrir Háskóla Íslands, er rétt að tilkynna umsækjendum um það í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga. Um þetta atriði vísast nánar til IV. kafla 6 hér á eftir.

#### 4. Afgreiðslutími félagsvísindadeildar o.fl.

Samkvæmt bréfi skrifstofustjóra félagsvísindadeildar, dags. 11. janúar 1996, barst dómnefndarálitið deildinni hinn 13. desember 1994. Dómnefndarálitið var síðan lagt fram til kynningar á deildarfundi hinn 16. desember 1994. Frekari umfjöllun um málið var síðan frestað. Tekin var ákvörðun um að veita umsækjendum færi á að koma að athugasemdum við dómnefndarálitið í samræmi við 13. gr. stjórnslulaga og þau sjónarmið, sem það ákvæði er byggt á. Dómnefndarálitið var hins vegar ekki sent umsækjendum fyrr en hinn 9. febrúar 1995, eða 58 dögum eftir að félagsvísindadeild barst álitið. Ekki hafa komið fram neinar skýringar á því, hvers vegna það var gert svo seint, en ekki strax eftir deildarfundinn 16. desember 1994. Meðal annars af þessum sökum virðast hafa orðið ónauðsynlegar tafir á afgreiðslu málsins.

Umsækjendum var gefinn kostur á að koma að athugasemdum við dómnefndarálitið fyrir 20. febrúar 1995. Málið var tekið til meðferðar á deildarfundum 3. og 10. mars 1995 og afgreitt hinn 17. mars 1995. Ég tel ekki ástæðu til athugasemda við þann tíma, sem leið frá því að athugasemdir umsækjenda lágu fyrir og þar til málið var afgreitt af hálfu félagsvísindadeildar.

#### 5. Veiting stöðunnar.

Niðurstaða félagsvísindadeildar lá fyrir hinn 17. mars 1995. A var hins vegar ekki tilkynnt, hverjum staðan hafi verið veitt fyrr en með bréfi, dags. 10. maí 1995, eða 54 dögum síðar. Í svarbréfi Háskólans til menntamálaráðuneytisins, dags. 21. febrúar 1996, kemur eftirfarandi fram um þetta atriði:

„Starfsmannasvið H.Í. móttók bréf félagsvísindadeildar með tilkynningu um niðurstöðu deildar 25. apríl 1995. Bréf félagsvísindadeildar er dagsett 5. apríl en skýringar á þessum mismun á dagsetningum verða víst seint skýrðar. Hvað varðar svör til umsækjenda [. . .] eftir að niðurstaða deildar liggur fyrir, er meginreglan sú að starfsmannasvið svarar umsækjendum ekki fyrr en ráðningarsamningur hefur hlotið staðfestingu menntamálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis en á ráðningarsamningi (ebl. 10.10) kemur eftirfarandi fram: „Samningur þessi öðlast ekki gildi fyrr en hann hefur hlotið staðfestingu fjármálaráðuneytisins, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 97/1974.“ [X], sá umsækjandi sem deild mælti með í umrædda stöðu, skrifaði undir ráðningarsamninginn 3. maí 1995, menntamálaráðuneytið 15. maí 1995 og fjármálaráðuneytið 20. júlí 1995. brugðið var út af þessari meginreglu vegna þess hversu afgreiðsla þessa máls hafði þegar tafist og [A] tilkynnt um afgreiðslu deildar í málinu og að ráðningarsamningur hefði verið sendur menntamálaráðuneyti.“

Samkvæmt framansögðu liðu 39 dagar frá því að niðurstaða félagsvísindadeildar lá fyrir og þar til starfsmannasviði H.Í. var tilkynnt með bréfi um niðurstöðuna. Ekki hafa komið fram neinar skýringar á því, hverju þessi dráttur sætti. Hér virðast því enn hafa orðið ónauðsynlegar tafir á afgreiðslu málsins. Með tilliti til efnis kvörtunar A, tel ég ekki tilefni til þess að fjalla um aðra þætti málsins, er snerta veitingu stöðunnar.

6. *Skýringar á töfum á afgreiðslu málsins.*

Eins og áður segir, var meðalafgreiðslutími umsókna um störf v  
241 dagur árið 1993, en afgreiðsla þessa máls tók aftur á móti 406 dag  
Í 3. mgr. 9. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 er svohljóðandi ákvæði:

„Þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast ber a  
frá því. Skal þá upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðun

Í máli þessu er óumdeilt að A var ekki sent bréf og honum gerð  
legum töfum á afgreiðslu málsins og er það aðfinnsluvert.

Meginreglan er sú, að veitingarvaldshafi ber ábyrgð á því, að mál h  
forsvaranlega og með það farið í samræmi við ákvæði laga og grund  
sýsluréttar. Samkvæmt þessari meginreglu fellur það almennt í hlut þe  
fer með vald til að veita stöðu, í þessu tilviki menntamálaráðherra, að  
afgreiðslu máls.

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, og  
um Háskóla Íslands, sbr. auglýsingu um staðfestingu hennar nr. 98/19  
málaráðherra aðra lektora en erlenda lektora. Þar sem nánast allur  
skipun lektors fer fram á vegum Háskóla Íslands og vegna þess sjálfs  
Íslands er búið í lögum, getur verið eðlilegra að Háskóli Íslands sjái í  
tilkynna um tafir á afgreiðslu mála í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnssý  
enda eingöngu á færi þeirra, sem standa að undirbúningi málsins, að sj  
megi tafa á afgreiðslu þess.

Það eru tilmæli mín til háskólaráðs og menntamálaráðherra, að set  
starfshætti dómnefndar og hlutverk ritara skv. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 1  
að við samningu þeirra verði tekið til athugunar, hvernig hraða meg  
professora, dósenta og lektora. Ég tel einnig þörf á, að tekin verði af  
eigi að sjá um að tilkynna umsækjendum um fyrirsjáanlegar tafir á a  
stöðuveitingu, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnssýslulaga, og séð verði til þess  
verði fylgt af festu.

## V.

Niðurstaða álits míns, dags. 24. júlí 1996, var svohljóðandi:

### „Niðurstaða.

Það er niðurstaða mín, að afgreiðsla umsóknar A um sérstaka t  
stöðu í Y-fræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands hafi tekið of lar  
bága við 1. mgr. 9. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Í ákvæðinu er gerð  
valda, að þau hagi meðferð mála þannig að afgreiða meg  
því felst meðal annars, að aldrei má verða ónaudsynlegur dráttur á  
hálfu starfsmannasviðs Háskóla Íslands er upplýst, að meðalafgreiðsl  
störf við háskólann hafi verið 241 dagur árið 1993, sem ekki getur talis  
tími. Afgreiðsla málsins, að því er A snertir, tók hins vegar mun leng  
gerist, eða 406 daga. Að verulegu leyti er þar um að ræða óréttlættar  
málsins, sem verður að telja aðfinnsluvert og hafa stjórnvöld með þess  
1. mgr. 9. gr. stjórnssýslulaganna.

Þá er það og aðfinnsluvert, að A var ekki gerð grein fyrir fyrirsjáa  
greiðslu málsins í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

Í ljósi athugana minna á þessu máli tel ég brýnt, að öll málsmeðf  
lands við veitingu professors-, dósents- og lektorsstaða verði tekin ti

skoðunar og að settar verði reglur um starfshætti dómnefndar og hlutverk ritara skv. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990. Tel ég mikilvægt að við samningu þeirra verði tekið til athugunar, hvernig hraða megi afgreiðslu slíkra mála. Ég tel einnig mikilvægt að því verði skipað að með skýrum hætti, hver eigi að sjá um í framkvæmd að umsækjendum sé tilkynnt um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu mála skv. 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga, og séð verði til þess, að reglum þessum verði fylgt af festu.“

## VI.

Með bréfum, dags. 17. febrúar og 4. júlí 1997, óskaði ég eftir upplýsingum rektors Háskóla Íslands um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitinu mínu.

Í svari framkvæmdastjóra starfsmannasviðs Háskóla Íslands, dags. 23. júlí 1997, segir meðal annars:

„Eins og fram hefur komið er í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 kveðið á um að settar verði reglur um starfshætti dómnefndar. Við Háskóla Íslands hefur verið unnið að reglum um veitingu starfa háskólakennara sem taka m.a. á starfsháttum dómnefnda. Reglurnar hafa verið staðfestar af Menntamálaráðuneytinu og voru birtar í Stjórnartíðindum 2. júní s.l. [auglýsing nr. 366/1997]. Þar er fjallað um umsóknir og meðferð þeirra, skipan dómnefnda og starfshætti, mat á hæfi umsækjenda, dómnefndarálitinu, efni þess og frágang, meðferð álitins og afgreiðslu. Við setningu þessara reglna var haft í huga að gera málsmeðferðina skýrari og öruggari. Jafnframt var haft í huga að hraða afgreiðslu þessara mála svo sem kostur væri. Af starfsmannasviði og rektorsskrifstofu hafa nú verið settar vinnureglur um meðferð umsókna um störf háskólakennara þar sem upplýsingar um hvernig vinna á að málinu eru greinilega settar fram. Unnið er að því [að] umsækjendur fái sem öruggastar upplýsingar um hvernig farið er með umsóknir þeirra um stöður innan Háskóla Íslands meðan verið er að fjalla um þær.

Í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 131/1990 er jafnframt kveðið á um að settar verði reglur um hlutverk ritara og í grein 2.4 í reglum um veitingu starfa háskólakennara er rektor falið af háskólaráði að skipa ritara dómnefnd til ráðuneytis. Frá áramótum hefur verið ráðinn löglærður deildarstjóri á starfsmannasviði til að hafa umsjón með umsóknarferli og gerð ráðningarsamninga. Rektor hefur falið deildarstjóranum að vera dómnefnd til ráðuneytis sbr. grein 2.4 í reglum um veitingu starfa háskólakennara og er honum falið að fylgja þessum málum eftir af festu.

Að lokum skal þess getið að laganefnd sem fjallar um endurskoðun á lögum um Háskóla Íslands er að störfum og mun hún væntanlega skila álitinu í byrjun september. Þar er m.a. haft í huga að endurskoða löginn m.t.t. ráðninga starfsmanna.

Í ljósi þeirra upplýsinga sem hér koma fram má segja að Háskóli Íslands hafi endurskoðað meðferð þeirra mála innan stofnunarinnar sem tengjast fyrrgreindu álitinu.“

## 15.11.

### Veiting stöðu tryggingayfirlæknis. Forgangur til starfs. Rannsóknarregla. Sjórnarmið sem val á umsækjanda byggist á. (Mál nr. 1520/1995)

A kvartaði yfir ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra frá 14. júlí 1995 um skipun í stöðu tryggingayfirlæknis og taldi að ranglega hefði verið fram hjá sér gengið við veitingu stöðunnar, skv. 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá taldi A að ákvörðunin hefði ekki byggst á málefnalegum

sjónarmiðum. Fjallað var um kvörtun A vegna stöðuveitingarinnar 1994 (SUA 1995:300).

Umboðsmaður ítrekaði það álit sitt, að í 3. mgr. 14. gr. lagregla, sem takmarkaði frjálst mat veitingarvaldshafa við veitingamanns. Í ákvæðinu fælist sjónarmið sem skylt væri að líta til við hefði forgangsregla þessi þau réttaráhrif, að veita ætti slíkum umframbærileg og málefnaleg sjónarmið mæltu ekki gegn því, svo sækjandi væri sýnilega hæfari til að gegna starfinu. Umboðsmaður ákvæðinu væri ætlað að víkja frá almennum óskráðum réttarreglugerðum með því að veita fyrrverandi ríkisstarfsmönnum, sem misst hefðu inn rétt. Yrðu því að vera veigamikil og málefnaleg sjónarmið til þess að víkja frá ákvæði 3. mgr. 14. gr. laganna. Þótt annar umsækjandi væri hæfari, réttlætti það ekki sjálfkrafa ráðningu hans, og það að geisla umsækjanda sem sótt hefur um stöðu í skjóli 3. mgr. 14. gr. Ef svo er í raun þýðingarlaust, þar sem það hefði engin sjálfstæð réttaráhrif.

Niðurstaða umboðsmanns var, að með tilliti til annmarka á sjónarskjánum og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, sem voru órólegar skýringa sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið veitti um stöðu, lægi ekki fyrir að tekin hefði verið sjálfstæð og skýr afstaða til þeirra lagasjónarmiða sem felast í forgangsreglu 3. mgr. 14. gr. laganna. Þar nægileg rök stæðu til þess að skipa annan umsækjanda en A í nefndinni. Maður taldi þó, að nefndur annmarki leiddi ekki til ógildingar ákvæðis.

## I.

Hinn 10. ágúst 1995 kvartaði A yfir ákvörðun heilbrigðis- og tryggingastofnunar frá 14. júlí 1995 um skipun í stöðu tryggingayfirlæknis. Telur A, með vísan til 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, hafa verið fram hjá sér gengið og að ákvörðunin hafi ekki byggst á málefnum um.

## II.

Samkvæmt upplýsingum frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti tryggingayfirlæknis auglýst laus til umsóknar hinn 23. mars 1995 og raðað út 30. apríl 1995. Umsækjendur um stöðuna voru tólf. Með bréfi, dags. 19. apríl, kynnti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið A, að X hefði verið skipað yfirlæknis frá 1. ágúst 1995 að telja. Í bréfi ráðuneytisins var ákvörðun tryggingamálaráðherra rökstudd með eftirfarandi hætti:

1. *Áliti stöðunefndar.* Umsóknir voru sendar til stöðunefndar með 1. ágúst 1995. Í áliti nefndarinnar dags. 24. maí 1995 kemur fram að nefndin sækjendur vera hæfa til að gegna starfi tryggingayfirlæknis. Í rökum nefndarinnar kemur fram að hún telur [Y] hvað hæfastan til að gegna starfi. Jafnframt bendir nefndin á að tveir umsækjenda, [X] og [Z], væru störfum tryggingalæknis.
2. *Tillögum tryggingaráðs og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins.* Stöðunefndar voru umsóknir ásamt áliti stöðunefndar sendar tryggingastofnun forstjóra TR með bréfum dags. 30. maí sl. og óskað tillagna þess forstjóra til 3. mgr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993. Á fundi tryggingastofnunar var skipan tryggingayfirlæknis tekin fyrir. Atkvæði féllu þannig fyrir [Y] á kvæði og [Z] í atkvæði. Tryggingaráð gerði því tillögu um að skipa [Y] yfirlæknis.



tryggingayfirlæknir. Sama dag sendi forstjóri TR ráðherra bréf [ . . ] með tillögu um að [X] yrði skipaður í stöðu tryggingayfirlæknis.

Ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 gilda um einn umsækjanda. Ráðherra mat því sérstaklega hvort skipa ætti þann umsækjanda í stöðuna. Ráðherra taldi ekki vera viðhlítandi rök fyrir því að beita ákvæðum 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, m.a. í ljósi niðurstöðu stöðunefndar og tillagna lögbundinna umsagnaraðila.“

### III.

Hinn 17. ágúst 1995 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 léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Þess var sérstaklega óskað, að gerð yrði grein fyrir því, á hvaða sjónarmiðum sú ákvörðun ráðuneytisins var byggð, að veita A ekki stöðu tryggingayfirlæknis á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Svör heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bárust mér hinn 17. október 1995 með bréfi, dags. 9. október 1995, og segir þar meðal annars:

- „1. Hinn 30. apríl 1995 rann út umsóknarfrestur vegna stöðu tryggingayfirlæknis. Um stöðuna sóttu 12 læknar, þar af einn sem óskaði nafnleyndar. Eftir að umsóknarfresti lauk dró einn umsækjandi umsókn sína til baka. Umsóknir voru sendar til stöðunefndar skv. ákvæðum laga nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu. Umsögn stöðunefndar barst ráðuneytinu með bréfi dags. 24. maí 1995. Í niðurstöðu stöðunefndar kemur fram að nefndin telur alla umsækjendur vera hæfa. Með þeim fyrirvörum sem nefndin bendir á varðandi illa skilgreindar kröfur um hæfni tryggingayfirlæknis, taldi nefndin [Y] hvað hæfastan til að gegna hinu auglýsta starfi. Stöðunefnd benti einnig á að tveir umsækjenda hefðu reynslu af störfum tryggingalæknis, [X] og [Z].
2. Að fenginni umsögn stöðunefndar voru umsóknir, umsóknargögn ásamt umsögn stöðunefndar, sendar til tryggingaráðs og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, en skv. 3. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 skulu þessir aðilar gera tillögu um skipun tryggingayfirlæknis. Með bréfum dags. 7. júlí 1995 bárust ráðuneytinu tillögur umræddra aðila. Á fundi tryggingaráðs þennan sama dag var skipan tryggingayfirlæknis tekin fyrir. Fram kemur að tryggingaráð hafi haft greinargerð stöðunefndar ásamt gögnum til meðferðar um skeið og á fundinum var tekin afstaða til þeirra 11 einstaklinga sem sóttu um starfið. Í framhaldinu greiddu tryggingaráðsmenn atkvæði um hver tillaga ráðsins skyldi vera. Atkvæðagreiðsla fór svo að [X] fékk 4 atkvæði og [Z] 1 atkvæði. Í bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins kemur fram að hann hefur yfirfarið greinargerð stöðunefndar ásamt fleiri gögnum og að hann í framhaldi af því geri tillögu um að [X] verði skipaður tryggingayfirlæknir.
3. Að fenginni umsögn stöðunefndar og tillögum tryggingaráðs og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, tók heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ákvörðun í málinu. Í ljósi þess að um einn umsækjanda giltu ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, var byrjað á því að taka sérstaka afstöðu til þess hvort hann skyldi njóta forgangs til stöðunar. Áður hefur komið fram í bréfastiptum milli umboðsmanns Alþingis og ráðuneytisins og í álitum umboðsmanns Alþingis vegna fyrri kvörtunar [A] að 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 er ekki bindandi fyrir þann aðila sem skipunarvaldið hefur. Í ljósi þess að um er að ræða yfirmannsstöðu hjá Tryggingastofnun ríkisins og þess að hvorki tryggingaráð né forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins gerðu tillögu um umræddan

aðila, taldi ráðherra ekki viðhlítandi rök fyrir því að beita á gr. laga nr. 38/1954. Ráðherra heilbrigðis- og tryggingamála skipa [X] í stöðu tryggingayfirlæknis væri sá umsækjandi skipaður til að gegna umræddu starfi. Í þessu sambandi er rétt að nefnd mat alla umsækjendur hæfa, en benti sérstaklega á reyningu umsækjanda sem skipaður var, af tryggingalæknisstörfum. Sónum báðir tillöguaðilar töldu þann umsækjanda hæfastan.“

Með bréfi, dags. 19. október 1995, gaf ég A færi á að gera athugasemdir greint bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Mér bárust athugasemdir með bréfi, dags. 20. október 1995.

Hinn 31. október 1995 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið og þau sjónarmið, sem fram komu í niðurlagi bréfs hans um það, hvort taldi ekki viðhlítandi rök til þess að beita 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 á álitis míns frá 27. apríl 1995, í máli nr. 1134/1994, en þar sagði meðal annars:

„Telja verður, að í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 felist regla, sem mat veitingarvaldshafa við veitingu stöðu ríkisstarfsmanns. Í ákvæði laga nr. 38/1954 felst sjónarmið, sem skylt er að líta til. Þannig „skaðsækjanda starfið „að öðru jöfnu“, eigi ákvæðið við. Ber því að veita starfið, þegar frambærileg og málefnaleg sjónarmið mæla ekki sé ráðinn í starfið, svo sem þegar annar umsækjandi, sem sótt hefur um starfið, inn sýnilega hæfari til að gegna því.“

Óskaði ég eftir því að ráðuneytið gerði nánari grein fyrir þeim löggjöf voru til grundvallar því mati, að frambærileg og málefnaleg sjónarmið því að A yrði veitt starf tryggingayfirlæknis. Tilmæli þessi ítrekaði ég með heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 9. janúar 1996, 12. febrúar 1996 og 19. apríl 1996. Svör ráðuneytisins bárust mér hinn 22. apríl 1996 meðal annars 1996. Í því sagði svo:

„Í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 felst sú undantekning að stöðu jöfnu“ veitt þeim sem ákvæðið á við. Við setningu laganna kom ekki um eða í umræðum á Alþingi nánari skýring á því hvað átt væri við „að öðru jöfnu“. (Alþt. 1953, A-deild, bls. 911. Alþt. B deild bls. 7) Það boðsmanns Alþingis í máli nr. 1134/1994 er framangreind undantekning veg að umsækjanda beri að veita starfið þegar frambærileg og málefnaleg mæli ekki gegn því að hann sé ráðinn í starfið, svo sem þegar annar umsækjandi, sem sótt hefur um starfið er sýnilega hæfari til að gegna því. Sú túllögn meginreglum um sjónarmið sem leggja beri til grundvallar veitingu starfa.

Ráðuneytið telur að byggt hafi verið á frambærilegum og málefnalegum miðum þegar ráðið var í umrætt starf tryggingayfirlæknis. Þau sjónarmiðandi:

1. Í umsögn stöðunefndar voru þrjár umsækjendur tilgreindar og þótt nefndin teldi, með vísan til þess að kröfur um hæfni tryggingayfirlæknis skilgreindar, að allir umsækjendur væru hæfir. Stöðunefnd gerði áherslu á að vara við umsögn sína en vísaði að öðru leyti til hæfni umsækjendanna.
2. Stöðunefnd tilgreindi sérstaklega þrjá einstaklinga úr hópi umsækjendanna af þeim var [X] sem var tilgreindur vegna reynslu af störfum tryggingayfirlæknis.
3. Skv. 3. gr. laga nr. 117/1993 ber tryggingaráði og forstjóra

að gera tillögu(r) til ráðherra um það hver skuli skipaður tryggingayfirlæknir. Er það m.a. til að tryggja að þeir sem sérþekkingu og reynslu hafa á þessum vettvangi tilnefni þann sem þeir telja hæfastan til að gegna umræddu starfi. Jafnframt gefst þeim sem starfa munu með viðkomandi einstaklingi þannig kostur á að benda á þann sem þeir telja æskilegan til að gegna umræddu starfi. Tryggingaráð mat umsögn stöðunefndar og veitti atkvæði tveimur umsækjendum sem báðir höfðu reynslu af starfi tryggingalæknis. [X] hlaut 4 atkvæði af 5 og tryggingaráð gerði tillögu um að hann yrði skipaður í stöðuna. Forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins gerði jafnframt tillögu um skipan [X] í umrædda stöðu.

4. Í ljósi þess að 3. mgr. 14. gr. stml. átti við um einn umsækjenda tók ráðherra sérstaka afstöðu til þess við veitingu stöðunnar. Niðurstöðu sína um að skipa bæri annan umsækjanda en [A] í stöðu tryggingayfirlæknis byggði ráðherra fyrst og fremst á tveimur atriðum. Annars vegar því að stöðunefnd tiltók þrjá einstaklinga sérstaklega og var [A] ekki á meðal þeirra. Tryggingaráð og forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins gerðu tillögu um að [X] yrði skipaður í stöðuna. Báðir aðilar höfðu reynslu af störfum [X] hjá Tryggingastofnun ríkisins um tæplega þriggja ára skeið. Bent skal á að lagt var til að [Z], sem einnig hafði starfað sem tryggingalæknir og verið settur tryggingayfirlæknir um tíma, yrði skipaður staðgengill [X]. Öll framangreind atriði mat ráðherra málefnalega og taldi að umsagnir aðila, m.a. gefnar í ljósi reynslu af störfum [X], og nám hans og ferill að öðru leyti styddi að hann væri hæfastur til að gegna því starfi sem hér um ræðir.

Ráðuneytið ítrekar, með vísan til framangreinds, að við veitingu starfs tryggingayfirlæknis var byggt á frambærilegum og málefnalegum sjónarmiðum og væntir þess að erindum vegna kvörtunar [A] hafi verið svarað með fullnægjandi hætti.“

Með bréfi, dags. 22. apríl 1996, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Svör A bárust mér með bréfi, dags. 22. apríl 1996. Í bréfi hans segir meðal annars svo:

„Ekki voru gerðar sérstakar hæfniskröfur um stöðu tryggingayfirlæknis. Stöðunefnd taldi alla umsækjendur hæfa. Einn umsækjandi var talinn hæfastur en án fullnægjandi raka að mínu mati. Aðrir umsagnaraðilar og ráðherra virðast hafa verið sama sinnis og ég. Hann fékk ekki starfið. Fyrir starf sem tryggingayfirlæknir telur stöðunefnd stjórnunarreynslu mikilvæga og rétt að meta sérstaklega reynslu umsækjenda á sviði stjórnábylgju. Í öðru lagi telur nefndin æskilegt að tryggingayfirlæknir hafi verulega starfsreynslu í „breiðri“ sérgrein án þess að skýra það nánar. Í þriðja lagi nefnir nefndin að reynsla af störfum sem tryggingalæknir hljóti að vega nokkuð. Mér er ekki kunnugt um að sá umsækjandi sem fékk starfið hafi á nokkurn hátt skarað fram úr öðrum umsækjendum hvað varðar stjórnunarreynslu, reynslu á sviði stjórnábylgju eða starfsreynslu í „breiðri“ sérgrein nema síður sé með fullri virðingu fyrir honum. Reynsla af tryggingalæknisstörfum var ekki áskilin eða nefnd sérstaklega í auglýsingu um stöðu tryggingayfirlæknis og er síðust í upptalningu stöðunefndar. Sá umsækjandi sem fékk stöðuna hafði að mér skilst verið í hlutastarfi við Tryggingastofnun ríkisins um tíma. Annar umsækjandi sem ekki fékk stöðuna var með mun lengri reynslu af slíku starfi. Ég tel að ekki hafi verið færð rök fyrir því vægi sem reynsla af starfi tryggingalæknis hefur haft við endanlegt mat ráðherra við stöðuveitinguna. Ég tel ekki að sú reynsla þess umsækjanda sem fékk stöðuna geri hann „sýnilega hæfari“ mér eða öðrum umsækjendum.

Vegna skilnings ráðherra á meintri „sérþekkingu og reynslu“ aðila í tryggingaráði og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins bendi ég á að í tryggingaráði er skipað af

Alþingi hverju sinni og starfsaldur og reynsla ráðsaðila því mismunandi. Tryggingastofnunar nýr í starfi og ekki með neina sérmenntun og séráætlanir og aðeins með tæplega tveggja ára reynslu í starfi er hann gættur og sækjanda í starf tryggingayfirlæknis. Það er því ósatt sem ráðherra sýnu til umboðsmanns Alþingis að forstjórinn hafi haft reynslu að sækjanda sem starfið fékk um tæplega þriggja ára skeið. Forstjórinn var ráðgjafi 1.10.1993 og tryggingayfirlæknir 1.8.1995.

Þá telur ráðherrann í svari sínu að það fyrirkomulag að tryggja Tryggingastofnunar geri tillögu um hver skuli skipaður í stöðu umboðsmanns gefi þeim sem starfa með viðkomandi einstaklingi kost á að benda á og telja æskilegan til að gegna starfinu. Í þessu felst að mínu mati þótt löguaðila við umsækjendur t.d. í gegnum viðtöl í tengslum við málið var ekki kallaður í viðtal. Ég tel því einsýnt að aðeins hafi verið umboðsmannar umsækjenda sem tryggingaráð og forstjórinn þekktu persónulega og umboðsmannastofnun ríkisins. Tillögur þessara aðila til ráðherra eru órókslegar.

Ég tel ekki að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi lagt áherslu og málefnaleg sjónarmið sem mæla gegn því að mér yrði veitt sjónarmið lækni sbr. 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954.“

#### IV.

Í álitinu segir svo um kvörtun A:

##### „1.

A kvartar yfir því, 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 málsins kemur fram, að hann hafi gegnt stöðu yfirlæknis í heilbrigðisráðuneytinu, sem lögð hafi verið niður um áramótin 1992/1993. Eigi ákvæði laga nr. 38/1954 því við um hann.

Þegar lögfestar forgangsreglur eiga ekki við, er það meginreglan um að hafa beri að ákveða á grundvelli málefnalega sjónarmiða, þar á meðal sönulegra eiginleika umsækjenda, hvaða umsækjandi skuli skipaður í stöðu umboðsmanns og allarregla í stjórnsýslurétti, að velja beri þann umsækjanda, sem talið er með tilliti til þeirra málefnalega sjónarmiða, sem lögð eru til grundvallar.

Þegar svo stendur aftur á móti á, að ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 einn eða fleiri umsækjendur um stöðu, horfir málið öðruvísi við. Telja umboðsmannar 14. gr. laga nr. 38/1954 felist regla, sem takmarki frjálst mat veitingarva umboðsmanns stöðu ríkisstarfsmanns. Í ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 felst sjónarmið að líta til við úrlausn málsins. Þannig „skal“ veita slíkum umsækjendum jöfnu“, eigi ákvæðið við. Þessi forgangsregla hefur þau réttaráhrif, að umsækjanda starfið, þegar frambærileg og málefnaleg sjónarmið mæla ekki gegn því sé ráðinn í starfið, svo sem þegar annar umsækjandi, sem sótt hefur um stöðu, hæfari til að gegna því.

Þessu ákvæði er ætlað að víkja frá almennum óskráðum réttarreglum umboðsmanna með því að veita tiltekinn rétt fyrirverandi ríkisstarfsmönnum, sem sýna sig sitt af ástæðum, sem þeim verður ekki gefin sök á (Alþt. 1953, A-deild 1953, B-deild, dalk. 710). Verður því að telja, að fyrir hendi verði að veita málefnaleg sjónarmið, til þess að heimilt sé að víkja frá 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 um stöðu sækjanda, sem telja verður nokkru hæfari, þá réttaráhrif krafa að hann sé ráðinn og gengið sé með því fram hjá umsækjanda,

stöðu í skjóli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Ef svo væri, væri ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 í raun þýðingarlaust, þar sem það hefði þá ekki nein sjálfstæð réttaráhrif.

## 2.

Að því er snertir rannsókn málsins, aflaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið þriggja lögmæltra umsagna. Í fyrsta lagi var aflað umsagnar nefndar (stöðunefndar) skv. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu. Í umsögn nefndarinnar kom fram, að *allir umsækjendur* um stöðuna *teldust hæfir*. Það var niðurstaða nefndarinnar, að Y væri hæfastur til að gegna stöðunni. Þá benti nefndin á, að tveir menn hefðu reynt af störfum tryggingalæknis og var annar af þeim X.

Þá var aflað tillagna frá tryggingaráði og forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 117/1993. Í bréfi Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 7. júlí 1995, kemur fram, að á fundi tryggingaráðs sama dag hafi atkvæði fallið svo: X hafi fengið fjögur atkvæði en Z eitt atkvæði. Í bréfi forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 7. júlí 1995, gerði hann tillögu um, að X yrði skipaður í stöðuna.

Hvorki tillögur tryggingaráðs né forstjóra tryggingastofnunar voru rökstuddar. Lá því ekki fyrir, á grundvelli hvaða sjónarmiða þessir aðilar töldu rétt að gera tillögu um að X yrði veitt staðan. Ekki liggur fyrir í gögnum málsins að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafi síðar gengið eftir skriflegum rökum þessara aðila fyrir tillögum sínum eða aflað upplýsinga um þau með öðrum fullgildum hætti. Eins og ég vék að í álitinu mínu frá 29. mars 1994 (SUA 1994:187), kemur það veitingarvaldshafa oftast að litlum notum að fá niðurstöðu álitsgjafa, fái hann ekki jafnframt upplýsingar um þau sjónarmið og rök, sem leiða til niðurstöðunnar. Þegar málið kom því til afgreiðslu í ráðuneytinu, lágu þessi sjónarmið og rök því ekki fyrir í gögnum málsins. Af þeim sökum var ekki hægt að taka afstöðu til þess, hvaða þýðingu tillögur þessara aðila áttu að hafa við það mat, sem fara skyldi fram skv. 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954.

## 3.

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. Átti hann því að taka *sjálfstæða og skýra afstöðu* til þess, hvort viðhlítandi rök væru til skipunar annars manns en A í stöðuna með tilliti til þess fyrirvara 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, að umsækjandi sitji „að öðru jöfnu“ fyrir um starf. Varð af hálfu ráðherra því að rannsaka málið á viðhlítandi hátt, sérstaklega að því er snerti menntun, reyntu, skólagöngu, hæfni og aðra persónulega eiginleika umsækjanda. Að því búnu bar að kanna, hvort fyrir hendi væru það *veigamikil og málefnaleg sjónarmið*, að þau gætu réttlætt að gerð væri undantekning frá forgangsreglu 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 á grundvelli fyrrnefnds fyrirvara.

Af skýringum í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 9. apríl 1996, kemur fram, að ákvörðun um að skipa annan umsækjanda en A hafi fyrst og fremst byggst á tveimur ástæðum. Annars vegar því, að stöðunefnd hafi tiltekið þrjá aðila í niðurstöðum sínum og A ekki verið á meðal þeirra. Hins vegar því, að tryggingaráð og forstjóri tryggingastofnunar hafi gert tillögu um að X yrði skipaður í stöðuna.

Eins og ég vék að í álitinu mínu frá 27. apríl 1995, í máli nr. 1134/1994, verður að ganga út frá því, að mat, umsagnir og tillögur þeirra álitsgjafa, sem ráðuneytinu bar að leita til, eigi að meginstefnu til að byggjast eingöngu á sjónarmiðum um menntun, reyntu og færni og öðrum slíkum málefnalegum sjónarmiðum. Það komi síðan í hlut veitingarvaldshafa að beita ákvæðum 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 og meta, hvort frambærileg og málefnaleg

sjónarmið liggja fyrir í málinu, sem geti réttlætt það, að annar umsækjandi yfir þann umsækjanda, sem sótt hefur um starfið í skjóli 3. mgr. 14. gr.

Rétt er að benda á, að nefnd skv. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 97/1990, ustu, taldi alla umsækjendur hæfa, en Y hæfastan en ekki X. Í niðurstöðum hins vegar vakin athygli á, að X og annar tilgreindur læknir hafi „reynsingalæknis“. Varð ráðherra því að meta á grundvelli málefnalegra sýnilegra teldist sýnilega hæfari en A til að gegna starfinu. Væri svo, var heimil þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954. Í því sambandi gátu til og forstjóra tryggingastofnunar haft þýðingu. Þar sem þær voru hið studdar, svo sem áður er rakið, lágu ekki fyrir í gögnum málsins þar hvers vegna mælt var með X. Gat ráðuneytið því ekki lagt mat á þá þessara stjórnvalda væri byggð á málefnalegum sjónarmiðum, sem heimilt væri á grundvelli þeirra að ganga fram hjá A við stöðuveit ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954.

Með tilliti til þeirra annmarka, sem voru á umsögnum tryggingastofnunar ríkisins, og þeirra skýringa, sem heilbrigðis- og neytið hefur veitt um veitingu stöðunnar, liggur ekki fyrir, að tekin hafi skýr afstaða til þess, á grundvelli þeirra lagasjónarmiða, sem felast í forstöðu 14. gr. laga nr. 38/1954, að undangengnum viðhlítandi undirbúningi málsins rök stæðu til þess að skipa annan umsækjanda en A í nefnda stöðu.

Með tilliti til eðlis stjórnvaldsákvörðunar, sem felst í stöðuveitingu þess, er staðan var veitt, tel ég, að nefndur annmarki leiði ekki til ógildingar þess.

Tekið skal fram, að í áliti þessu hefur engin afstaða verið tekin til þess ur hafi í raun verið þær, að veita hafi átt A stöðu tryggingayfirlæknis 14. gr. laga nr. 38/1954. Þá hefur heldur engin afstaða verið tekin til þess að eiga bótarétt í tilefni af þeim annmarka, sem var á ákvörðun heilbrigðisráðherra um veitingu stöðu tryggingayfirlæknis. Loks skal það áskilið verið tekin afstaða til annarra þátta þessa máls en þeirra, sem kvörtunin er um eins og rakið er í I. kafla.“

## V.

Niðurstafa álits míns, dags. 26. ágúst 1996, var svohljóðandi:

### „Niðurstafa.“

Það er niðurstafa mín, í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér hefur verið tekið til um heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi ekki gætt nægilega ákvæða 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er hann tók þá afstöðu að skipa annan mann en A í stöðu tryggingayfirlæknis. Eins og hér stendur á skýringar er ekki talið, að nefndur annmarki á stöðuveitingunni leiði til ógildingar þess.

Tekið skal fram, að í áliti þessu hefur engin afstaða verið tekin til þess ur hafi í raun verið þær, að veita hafi átt A stöðu tryggingayfirlæknis 14. gr. laga nr. 38/1954. Þá hefur heldur engin afstaða verið tekin til þess að eiga bótarétt í tilefni af þeim annmarka, sem var á ákvörðun heilbrigðisráðherra um veitingu stöðu tryggingayfirlæknis.“

15.12.

**Veiting stöðu umboðsmanns barna. Sérstakt hæfi  
veitingarvaldshafa. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun verður  
byggð á. Frjálst mat stjórnvalda. Form og efni rökstuðnings  
ákvörðunar. Endurupptaka máls.  
(Mál nr. 1391/1995)**

E og F kvörtuðu í öðru lagi yfir veitingu embættis umboðsmanns barna, en A var skipuð í embættið að tillögu forsætisráðherra. Laut kvörtun E og F í fyrsta lagi að því að forsætisráðherra hefði verið vanhæfur til að gera tillögu til forseta Íslands um að A yrði veitt embættið, vegna þess að A hefði verið starfsmaður forsætisráðuneytisins og að eiginmaður A og forsætisráðherra væru vinir.

Umboðsmaður vísaði til þeirrar meginreglu, sem jafnframt er vikið að í álitum í málum nr. 1310/1994 og 1508/1995, að starfsmaður verði almennt ekki vanhæfur til meðferðar máls samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnvísulaga nr. 37/1993, þótt á meðal umsækjenda sé samstarfsmaður hans eða undirmaður, nema ótvíræðar upplýsingar liggi fyrir um að nánin vinátta hafi tekist með þeim. Taldi umboðsmaður að ekki yrði séð af aðsendum gögnum að samstarf forsætisráðherra við A og kynni þeirra að öðru leyti hefðu verið þess eðlis að leiddi til vanhæfis ráðherra. Þeim mun síður ylli það vanhæfi starfsmanns að hann væri kunningi maka aðila máls. Ekki lágu fyrir gögn um nána vináttu milli ráðherra og eiginmanns A og varð því ekki talið að ráðherra hefði verið vanhæfur þess vegna.

E og F kvörtuðu í öðru lagi yfir því að A hefði komið að meðferð máls þess sem snerti veitingu stöðunnar, með undirbúningi auglýsingar og með því að svara fyrirspurnum um stöðuna, einnig eftir að hún sótti sjálf um stöðuna. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins hætti A öllum afskiptum af meðferð málsins frá þeim tíma er umsókn hennar um stöðuna barst. Sem umsækjandi var hún orðin aðili málsins og því vanhæf til frekari meðferðar þess sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnvísulaga. Þeirri fullyrðingu A og ráðuneytisins varð ekki hnekkt, að hún hefði eftir þann tíma ekki haft afskipti af meðferð málsins. Hins vegar lágu fyrir upplýsingar um það að fyrirspurnum um gang málsins hefði verið beint til A. Taldi umboðsmaður að ráðuneytinu hefði verið óheimilt að vísa fyrirspurnum um veitingu stöðunnar til A. Haggði það ekki þeirri niðurstöðu þótt A hefði ekki svarað fyrirspurnum, heldur vísað þeim áfram til ráðuneytisstjóra. Benti umboðsmaður á að þessi mistök ráðuneytisins hefðu verið til þess fallin að veikja traust umsækjenda á því að málefnalega yrði staðið að veitingu stöðunnar. Hins vegar varð ekki séð að þessi annmarki hefði haft áhrif á ákvörðun um veitingu stöðunnar og var hann því ekki til þess fallinn að haggja gildi ákvörðunarinnar.

E og F kvörtuðu í þriðja lagi yfir því að ófullnægjandi upplýsingar hefðu legið fyrir um fyrri störf A þegar ákvörðun var tekin um veitingu embættisins og að of mikið hefði verið gert úr reynslu A við störf að málefnum barna. Umboðsmaður taldi að ekki yrði séð að forsætisráðuneytið hefði verið í villu um þýðingarmikla þætti er vörðuðu eðli og umfang starfa sem A hafði haft með höndum í félagsmálaráðuneytinu og snertu vernd barna og ungmenna. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til athugasemda við þennan þátt í kvörtuninni.

Í fjórða lagi kvörtuðu E og F yfir því að ólögmeitt hefði verið að byggja ákvörðun á því sjónarmiði að lögfræðingur skyldi skipaður í starfið. Umboðsmaður tók fram að almenn hæfisskilyrði fyrir veitingu stöðunnar hefðu verið að viðkomandi hefði lokið háskólaprófi. Eftir könnun á lögskýringargögnum taldi umboðsmaður að ráðherra hefði að lögum verið heimilt að byggja ákvörðun í málinu á því sjónarmiði að umsækjandi hefði lögfræðimenntun. Einnig hefði verið heimilt að skipa í embættið

umsækjanda með háskólapróf á öðru sviði. Um það hvort rétt skipa lögfræðing í starfið tók umboðsmaður fram, að lög nr. 83 mann barna, veittu ráðherra frjálst mat við val á því hvaða sjónarmið á við ákvörðun, með þeim almenna fyrirvara að sjónarmiðin væru ekki á valdi umboðsmanns að endurskoða eða haggja mati ráðherra. Umboðsmaður tók umboðsmaður fram, að sjónarmið um viðtæka reynslu og sáttmálaferli og réttarkerfinu og stjórnkerfinu hefðu verið málefnaleg og lögmæt.

Í fimmta lagi kvörtuðu E og F yfir því að þeim hefði ekki rökstuðningur fyrir ákvörðun um veitingu embættisins og hefði ráðgjafi ákveðið að ákvæðum 21. og 22. gr. stjórnsýslulaga í því efni. Umboðsmaður rökstuðningur ráðuneytisins hefði komið fram í bréfi þess og í frýlgi fylgdi bréfinu. Yrði ekki fundið að því, þótt rökstuðningur hefði verið um. Þá hefði komið fram í fréttatilkynningunni á hvaða réttarreglugerðum ar byggðist og menntun og reynsla þess umsækjanda sem stöðum megin sjónarmið sem ákvörðunin byggðist á komið fram í bréfi umboðsmaður taldi ekki ástæðu til athugasemda við rökstuðning ráðgjafar að skýrar hefði mátt koma fram í rökstuðningi það sjónarmið að embættið skyldi hafa lögfræðimenntun.

Loks kvörtuðu E og F yfir því að synjað hefði verið um endurskoðun samkvæmt 24. gr. stjórnsýslulaga. Þar sem niðurstaða umboðsmanns fyrir að ákvörðun um veitingu stöðunnar hefði byggst á ófullnægjandi upplýsingum, var ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun ráðgjafar ekki við erindi E og F um endurupptöku málsins.

## I.

Hinn 6. mars 1995 leituðu til mín F og E og kvörtuðu yfir veitingu embættis mann barna, en A var skipuð í embættið frá og með 1. janúar 1995. Kveðningu einkum að sex atriðum og hef ég ákveðið að afmarka umfjöllun mína um málið 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Í fyrsta lagi kvörtuðu að forsætisráðherra hafi verið vanhæfur til þess að veita A embættið. Í öðru lagi að A hafi tekið þátt í undirbúningi að veitingu embættis umboðsmanns og ferð þess máls, þrátt fyrir að hún hafi verið ein af umsækjendum um neyðarmannslagi hafi legið fyrir ófullnægjandi upplýsingar um fyrri störf A, þegar ekkert fjórða lagi skil ég kvörtun þeirra svo, að ekki hafi farið fram vandað rannsókn enda á grundvelli málefnalegra sjónarmiða, áður en embættið var veitt. Þá hefði þeim aldrei borist fullnægjandi rökstuðningur fyrir veitingu embættisins yfir því, að synjað hafi verið um að endurupptaka málið skv. 24. gr. stjórnsýslulaga 1993.

## II.

Samkvæmt gögnum málsins var embætti umboðsmanns barna að söknar í Lögbirtingablaði 19. ágúst 1994 með svohljóðandi auglýsingu:

*„Laust embætti er forseti Íslands veitir*

Embætti umboðsmanns barna er laust til umsóknar. Hlutverk hennar er að veita barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra, stjórnvalda og borgum. Umsóknir skal senda til Lögbirtingar 19. ágúst 1994. Skipunartími er til fimm ára frá 1. janúar 1995 að telja. Umsóknir skal hafa lokið háskólaprófi. Kjaradómur ákveður laun og starfskilyrði. Umsóknir, þar sem m.a. koma fram upplýsingar um menntun og reynslu umsækjanda.



hafa borist forsætisráðuneytinu, Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu, fyrir 30. september 1994. Umsóknir, þar sem umsækjandi óskar nafnleyndar verða ekki teknar gildar. Forsætisráðuneytið, 16. ágúst 1994.“

Umsækjendur um embættið voru 24. Með bréfi, dags. 28. október 1994, gerði forsætisráðuneytið umsækjendum grein fyrir því, hverjum hefði verið veitt embættið. Bréfið hljóðar svo:

„Með vísan til umsóknar yðar, dags. . . ., um embætti umboðsmanns barna, tilkynnist yður hér með, að embættið hefur að tillögu forsætisráðherra verið veitt [A] lögfræðingi frá 1. janúar 1995 að telja.

Við mat á umsóknum var einkum litið til þess hvernig aldur, menntun og fyrri störf umsækjenda myndu sem best þjóna þeim markmiðum sem embættinu eru sett í lögum, sér í lagi m.t.t. þess að um nýstofnun er að ræða. Um áherslur ráðuneytisins í þessu sambandi vísast að öðru leyti til hjálagðrar fréttatilkynningar um málið.

Jafnframt því sem ákvörðun þessi er birt yður hér með, þakkar ráðuneytið auðsýndan áhuga á málefnum embættisins.“

Með bréfinu fylgdi svohljóðandi fréttatilkynning, dags. 31. október 1994, frá forsætisráðuneytinu:

„Forseti Íslands hefur að tillögu forsætisráðherra, skipað [A], lögfræðing, umboðsmann barna frá 1. janúar næstkomandi.

Samkvæmt 3. gr. laga um umboðsmann barna nr. 83 frá 19. maí 1994 skal umboðsmaður „vinna að því að stjórnvöld, einstaklingar, félög og önnur samtök einstaklinga og fyrirsvarsmenn lögpersóna taki fullt tillit til réttinda, þarfa og hagsmuna barna. Í starfi sínu skal umboðsmaður barna setja fram ábendingar og tillögur um úrbætur sem snerta hag barna á öllum sviðum samfélagsins.“

Við mat á umsóknum var einkum litið á aldur, menntun og fyrri störf umsækjenda.

Í 2. gr. laganna segir m.a.: „Umboðsmaður barna skal hafa lokið háskólaprófi. Hafi umboðsmaður barna ekki lokið embættisprófi í lögfræði skal lögfræðingur starfa við embættið.“

Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum um umboðsmann barna var tekið fram að „án efa muni umfjöllun um ýmis lagaleg atriði varðandi börn verða eitt meginverkefni umboðsmanns barna, a.m.k. á fyrstu árum embættisins“.

Í athugasemdunum segir ennfremur að afskipti hans séu ekki einskorðuð við barnaréttar- eða barnaverndarmál. Skipulags- og umhverfismál, svo að dæmi séu tekin, falli einnig undir verksvið umboðsmanns, enda þar um að ræða svið sem snertir velferð og hag barna. Starfsreynsla sem til álita kemur fyrir starf umboðsmanns barna, getur verið afar margvísleg.

[A] er fædd árið 1951, gift og móðir þriggja barna. Hún lauk embættisprófi í lögfræði frá Háskóla Íslands 1977.

[A] var fulltrúi hjá yfirborgardómara í Reykjavík til ársins 1985 en fór þá til starfa í félagsmálaráðuneytinu. Þar starfaði hún einkum á sviði sveitarstjórnarmála, þ. á m. byggingar- og skipulagsmála. Þegar málaflokkurinn um vernd barna- og ungmenna fluttist frá menntamálaráðuneytinu til félagsmálaráðuneytisins um áramótin 1992–1993 var [A] falið að fara með þann málaflokk. Jafnframt var hún skipuð formaður í nefnd til að semja allar nauðsynlegar reglugerðir um framkvæmd nýrra laga um vernd barna og ungmenna. Sú nefnd er enn að störfum, en mun væntanlega ljúka þeim fyrir næstu áramót.

Frá 1. október 1993 hefur [A] starfað sem lögfræðingur í forska hefur hún m.a. haft með höndum kynningu og fræðslu á nýjum stj m. séð um námskeiðahald og flutt fyrirlestra um efni þeirra fyrir berri stjórnsýslu.“

### III.

Hinn 13. nóvember 1994 rituðu E og F forsætisráðuneytinu bréf annars:

„Við undirritaðir umsækjendur teljum okkur knúna til að fa ing af hálfu ráðherra varðandi þessi atriði og vísum til 21. og 22. (Stjórnsýslulög). Samkvæmt þeim lögum teljum við augljóst að r til að rökstyðja á hvern hátt þau atriði sem ráðuneytið vísaði til sóknum leiði til þeirrar niðurstöðu sem kynnt hefur verið.

Ástæða þess að við förum fram á þennan rökstuðning, sem ráð fyrir, er sú að við sjáum ekki af þeim gögnum sem okkur hafa hvaða leyti sá umsækjandi sem embættið hlaut stendur öðrum um

Einnig óskum við eftir að það verði gert öllum kunnugt l unnu að mati á umsóknum og hvernig það mat sneri að öðrum u

Að lokum óskum við eftir upplýsingum um það hvaða önnu „einkum“ var tekið tillit til voru höfð til hliðsjónar við val á ums

Með bréfi, dags. 12. desember 1994, svaraði forsætisráðuneytið e hljóðandi hátt:

„Forsætisráðuneyti hefur borist erindi yðar, dags. 13. f.m., þar að skipun í embætti umboðsmanns barna verði rökstudd. Enda svo á, að yður hafi þegar verið greint frá sjónarmiðum þeim se þess í bréfi til yðar, dags. 28. október sl., þykir rétt að taka fram ingar:

Ákvæði stjórnsýslulaga gera ekki ráð fyrir að rökstuðningu stjórnvalda. Þeir sem hlut eiga að máli geta hins vegar krafist þess styðji ákvörðun sína skriflega *hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt* hún var tilkynnt, sbr. 21. gr. laganna. Ráðuneytið gekk því lengra mæla fyrir um með því að láta skriflegan rökstuðning fylgja umr leið og hún var kunngerð yður.

Þá er rétt að taka fram að ráðuneytinu er einungis skylt, svo ar gert, að færa fyrir því rök hvers vegna tiltekinn umsækjandi v ekki af hverju aðrir umsækjendur voru ekki skipaðir í umrætt em

Í 22. gr. stjórnsýslulaga er m.a. fjallað um efni rökstuðnings. I fyrsta lagi beri að vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun er byg skýrt skuli frá þeim megin sjónarmiðum sem réðu ákvörðun þegar og loks í þriðja lagi að raktar skuli í stuttu máli upplýsingar um at lega þýðingu við úrlausn málsins. Öll þessi atriði koma fram í frét sem fylgdi erindi ráðuneytisins til yðar og myndaði þannig hluta a

Í 2. gr. laga um umboðsmann barna er áskilið, að hann skuli prófi og jafnframt segir að hafi hann ekki lokið embættisprófi í fræðingur starfa við embættið. Í athugasemdum með frumvarpi þv þessum, er sérstaklega tekið fram að án efa muni „umfjöllun um varðandi börn verða eitt meginverkefni umboðsmanns“, auk þe

þessa stað í lögnum sjálfum. Með hliðsjón af þessu telur ráðuneytið það bæði vera í samræmi við skýran vilja löggjafans og um leið hagkvæmt fyrir ríkið að í embætti umboðsmanns veljist lögfræðingur með langa og farsæla starfsreynslu, m.a. af málefnum barna.

Það kemur einnig fram í lögum um umboðsmann barna að verksvið hans er mjög rúmt, þ. á m. er honum ætlað að „setja fram ábendingar og tillögur um úrbætur sem snerta hag barna á öllum sviðum samfélagsins“. Þess vegna er eðlilegt að sá, sem embættinu gegnir, hafi sem víðtækasta reynslu. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að skv. 7. gr. laga um umboðsmann barna er umboðsmanni heimilt að ráða sérfræðingna til að vinna að einstökum verkefnum þegar þörf er sérstakrar sérfræðipækkingar.

[A] hefur lengstan starfsaldur hjá hinu opinbera af þeim lögfræðingum sem um embættið sóttu. Á hún að baki fjölbreyttan starfsferil þar sem hún hefur í störfum sínum hjá yfirborgardómaranum í Reykjavík, félagsmálaráðuneyti og forsætisráðuneyti fengist við margbreytileg viðfangsefni sem m.a. varða hagsmuni barna, beint og óbeint. Augljóst er að staðgóð þekking á réttarkerfinu og stjórnkerfinu er mikilvæg í baráttu fyrir hagsmunum og réttindum barna. Eins og fram kemur í fyrrgreindri fréttatilkynningu hefur [A] sinnt málefnum barna sérstaklega, þ. á m. farið með barnaverndarmálefni í félagsmálaráðuneytinu og nú síðast gegnt formennsku í nefnd sem hefur það hlutverk að semja allar reglugerðir skv. nýjum lögum um vernd barna og ungmenna.

Þegar til alls þessa er litið, sem að framan segir, svo og til þess, sem fram kemur í fyrrgreindri fréttatilkynningu, er ekkert sem bendir til að aðrir umsækjendur hafi verið hæfari [A] til þess að gegna embætti umboðsmanns barna eins og það er hugsað af löggjafans hálfu.

Loks skal tekið fram að allar umsóknir um stöðuna gengu beint til ráðuneytisstjóra, sem undirbjó tillögu um afgreiðslu málsins í hendur ráðherra.

Þetta tilkynnist yður hér með.“

#### IV.

Eins og áður segir, leituðu þeir E og F til mín hinn 6. mars 1995 og báru fram kvörtun yfir veitingu á embætti umboðsmanns barna.

Hinn 24. mars 1995 ritaði ég forsætisráðherra bréf og óskaði þess, 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 F og E.

Svör forsætisráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 25. september 1995.

Með bréfi, dags. 6. október 1995, gaf ég E og F færi á að senda mér þær athugasemdir, sem þeir teldu ástæðu til að gera við bréf forsætisráðuneytisins frá 25. september 1995. Svör E og F bárust mér með bréfi, dags. 27. janúar 1996.

#### V.

##### 1. Umboðsmaður barna.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna, er það hlutverk umboðsmanns barna að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra. Í 1. mgr. 3. gr. laganna kemur fram, að umboðsmaður barna skuli vinna að því, að stjórnvöld, einstaklingar, félög og önnur samtök einstaklinga og fyrirsvarsmenn löggjafarsóna taki fullt tillit til réttinda, þarfa og hagsmuna barna. Í 2. mgr. 3. gr. laganna er síðan nánar fjallað um, hvernig umboðsmanni barna beri að vinna að þessum markmiðum. Í athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna, kemur fram, að umboðsmanni barna sé ætlað að vera *opinber talsmaður barna*. Honum sé ætlað að tryggja bættan hag þeirra og að við ákvarðanir í þjóðfélaginu séu réttur og hagsmunir

þeirra tryggðir jafnt hjá opinberum aðilum sem einkaaðilum. Umboðsmannur á mótum ekki ætlað að láta í ljós álit sitt á því, hvort stjórnvöld hafi eða góðum stjórnsýsluháttum við ákvarðanir eða úrskurð í einstökum forsjar- og umgengnismálum (Alþt. 1993, A-deild, bls. 2332).

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna skipar forseti Íslands, að tillögu umboðsmann barna til fimm ára í senn. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. skal umboðsmannur hafa lokið háskólaprófi. Hafi umboðsmaður barna ekki lokið embætti skal lögfræðingur starfa við embættið.

## 2. Sérstakt hæfi ráðherra.

Í fyrsta lagi kvarta E og F yfir því, að forsætisráðherra hafi verið veitt tillögu til forseta Íslands um að A yrði veitt embættið. Fyrir þessum innar fara þeir aðallega tvær ástæður. *Annars vegar* þá, að A hafi verið sätisráðuneytisins á þeim tíma, er embætti umboðsmanns barna var ráðherra sé æðsti yfirmaður og fyrirvarsmáður forsætisráðuneytisins herra við einn af umsækjendum um stöðuna telja E og F að valdi va veitingar embættisins skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 tengsl til óeðlilegs aðstöðumunar á milli umsækjenda. *Hins vegar* hafa ástæðu, að eiginmaður A og forsætisráðherra séu vinir. Hafa þeir meðal eiginmaður A og forsætisráðherra hafi starfað að hagsmunamálum meirir en 25 árum. Þá hafi þeir verið saman í lagadeild Háskóla Íslands saman bridds. Loks hafi eiginmaður A unnið að ákveðnum verkefnum neytið.

Í skýringum forsætisráðuneytisins, dags. 25. september 1995, segir s

„Í 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (hér eftir vísað til þess að starfsmaður, sem sjálfur er aðili máls, teljist vanhvarsmáður ópersónulegs aðila, sem aðild á að máli, t.d. framkvæmt og loks umboðsmaður einstaklings, sem aðild á að máli, t.d. lögrámanns. Ráðuneytið lítur vissulega svo á að ráðherra sé í fyrirvari en hann geti hins vegar ekki talist „fyrirvarsmáður“ einstakra steytinu í skilningi umrædds ákvæðis, enda hefur það verið algengt og í nágrannalöndum okkar, að starfsmenn ráðuneyta hafi verið skstöður fyrir atbeina hlutaðeigandi ráðherra.

Þá er því haldið fram að vinátta milli ráðherra og [A] eða öll herra og þriðja aðila, eiginmanns [A], hafi valdið vanhæfi ráðhertölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. Vegna þessarar málsástæðu kvartenda og r fyrir henni þykir rétt að fram komi eftirfarandi:

Ráðherra og eiginmaður [A], sem þekkt hafa síðan á mennta af og til spilað bridge með nokkrum sameiginlegum kunningjum. samskipti þeirra verið takmörkuð. Þá hefur eiginmaður [A], sem s sviði, verið kvaddur til að gegna ýmsum trúnaðarstörfum fyrir st það gerst jafnt í tíð ríkisstjórna [núverandi forsætisráðherra] ser stjórna.

Að þessu virtu er það álit ráðuneytisins að tengsl ráðherra og mótum talist hafa verið með þeim hætti sem átt er við í 6. tölul. 1. m

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 taka lögin til s Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna gilda þau, þegar stjórnvöld taka ákva skyldu manna, þ.e.a.s. svonefndar stjórnvaldsákvarðanir. Í athugasemd varps þess, er varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993, segir meðal annars

„. . . Í lögfræðinni hafa ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, svo og lausn þeirra frá störfum og brottvikningu þeirra, verið flokkaðar sem stjórnvaldsákvarðanir . . . Ganga lögin út frá þessari hefðbundnu skilgreiningu og því falla ákvarðanir þessar undir gildissvið þeirra.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3283.)

Þar sem veiting opinberrar stöðu telst stjórnvaldsákvörðun samkvæmt framansögðu, tóku ákvæði II. kafla stjórnsýslulaga um sérstakt hæfi til ráðherra og þeirra starfsmanna forsætisráðuneytisins, sem komu að undirbúningi og veitingu embættis umboðsmanns barna.

Í fyrsta lagi er því haldið fram, að forsætisráðherra hafi verið vanhæfur til þess að veita embætti umboðsmanns barna, þar sem A hafi verið starfsmaður forsætisráðuneytisins og þar með undirmaður hans, er staðan var veitt. Er í þessu sambandi vísað til 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en þar segir, að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls, ef að öðru leyti séu fyrir hendi þær aðstæður, sem séu fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.

Eins og ég hef áður vikið að í álitum mínum frá 15. mars 1996 (mál nr. 1310/1994) og frá 12. júní 1996 (mál nr. 1508/1995), verður að ganga út frá þeirri meginreglu, að starfsmaður verði almennt ekki vanhæfur til meðferðar máls skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, enda þótt hann hafi kynnst aðila máls í starfi sínu. Það sama gildir, þótt starfsmaður hafi unnið að einstökum verkefnum með aðila máls eða starfað með honum í aðalstarfi sínu. Hafi samstarfið verið náð og umfangsmikið og staðið í langan tíma, kann öðru máli að gegna. Þetta á sérstaklega við, hafi samskipti einnig átt sér stað í töluverðum mæli utan starfs. Hafi á slíkum grundvelli skapast *náin vinátta*, veldur það vanhæfi til meðferðar máls. Ljóst er af ummælum í lögskýringargögnum, að almennt þarf töluvert til svo að lagt verði til grundvallar, að um „nána vináttu“ sé að ræða. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993, segir meðal annars svo:

„Mjög náin vinátta . . . við aðila máls getur valdið vanhæfi skv. 6. tölul. Svo að vinátta valdi vanhæfi nægir ekki að aðeins sé um að ræða kunningsskap eða fyrir hendi séu þær aðstæður, t.d. á fámennum stöðum, að „allir þekki alla“, heldur verður vináttan að vera náin.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3288.)

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að það veldur almennt ekki vanhæfi starfsmanns, þótt hann þekki aðila máls, sé kunningi hans eða hafi unnið með honum. Almennt verður starfsmaður ekki vanhæfur í slíkum tilvikum, nema ótvíræðar upplýsingar liggi fyrir um, að náin vinátta hafi tekist með þeim.

Af framansögðu er ljóst, að við ráðningu manna í starf verður almennt að leggja þá meginreglu til grundvallar, að starfsmaður verði ekki vanhæfur til meðferðar máls skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, þótt á meðal umsækjenda sé samstarfsmaður hans eða undirmaður, nema ótvíræðar upplýsingar liggi fyrir um, að náin vinátta hafi tekist með þeim. Af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður ekki ráðið, að *samstarf* forsætisráðherra við einn af umsækjendunum, A, og kynni þeirra að öðru leyti hafi verið þess eðlis, að það hafi valdið vanhæfi ráðherra til að gera tillögu um veitingu stöðunnar skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Þá er því borið við, að ráðherra hafi verið vanhæfur til að gera tillögu um veitingu stöðunnar, þar sem hann sé vinur eiginmanns A.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, og þeim skýringum, sem ég hef aflað, hafa ráðherra og eiginmaður A þekkt frá því þeir voru í menntaskóla. Þeir hafa spilað af og til bridds með nokkrum sameiginlegum kunningjum. Þá hefur eiginmaður A verið kvaddur til þess að vinna að ákveðnum trúnaðarverkefnum fyrir stjórnvöld. Af

hálfu forsætisráðuneytisins er því haldið fram, að samskipti ráðherra hafi að öðru leyti verið takmörkuð. Í gögnum málsins liggja ekki fyrganga í gagnstæða átt.

Svo sem hér að framan greinir, veldur það almennt ekki vanhæfð hann þekki *aðila máls* eða sé kunningi hans. Þeim mun síður veldur hann þekki *maka aðila máls*. Þar sem í gögnum málsins fyrir upplýsingar, er sýna fram á nána vináttu á milli ráðherra og eigandi máls, er ekki talið, að ráðherra hafi verið vanhæfur til að gera tillögu um veitingu umboðsmanns barna. Tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

### 3. Afskipti A af undirbúningi og meðferð málsins.

Þá er kvartað yfir því, að A hafi komið að meðferð þess máls, er sýna fram á, að hún hafi verið undirbúin auglýsingu um stöðuna og svarað hana. Þá er í kvörtuninni bent á, að eftir að A sótti sjálf um stöðuna, hafi forsætisráðuneytisins engu að síður haldið áfram að vísa fólki á A um svör um embætti umboðsmanns barna og veitingu þess.

Í skýringum forsætisráðuneytisins, dags. 25. september 1995, segir

„Þegar lög um umboðsmann barna voru sett vorið 1994 var [A] gildistöku þeirra í samráði við ráðuneytisstjóra, [. . .] Í því fólst málveitingu um að staðan væri laus til umsóknar, [. . .] og svara fyrir hana áttíð eftir að auglýsingin birtist og þar til hún sótti sjálf um stöðuna, að hún ekki fleiri fyrirspurnum af þeim toga.

Samkvæmt auglýsingu um stöðuna, [. . .] skyldu umsóknir um embætti umboðsmanns barna komast til ráðuneytinu fyrir 30. september 1994. Umsóknarfrestur rann þó út á sama dag gekk [A] á fund ráðuneytisstjóra og afhenti honum umsóknir sínar. Þann dagsetti er sama dag. Fyrr en þá var ráðuneytinu ekki kunnugt um umsóknir sækja um stöðuna. Umsókn [A] var hins vegar ekki lögð til bókarstimpli á umsókninni, [. . .]

Enda þótt frestur til að sækja um stöðuna hafi samkvæmt ótvíunnglýsingar um hana aðeins staðið til 29. september, var engri umsókn eitt að hafa borist eftir lok umsóknarfrests.

Á meðfylgjandi minnisblaði, sem [A] hefur tekið saman upp störf sín í ráðuneytinu, [. . .] kemur fram að hún ræddi ekki við umboðsmann barna eftir að hún sótti sjálf um hana. Jafnframt er rétt að veitingu umboðsmanns barna, sem ræddu við hana um stöðuna fyrir þann tíma, voru á enda.

Allar umsóknir gengu beint til ráðuneytisstjóra eins og færslur um stöðuna ber með sér, [. . .] og annaðist hann meðferð þeirra, en nokkru eftir að umsóknarfresti lauk og allar umsóknir voru lagðar til bókar kom [A] hvergi nærri afgreiðslu umsóknanna og veitingu stöðuna. Hún orðin aðili máls eftir að hún sótti sjálf um stöðuna.

Ráðuneytið fær því ekki séð að nokkuð sé athugunarvert við umboðsmann barna og telur þvert á móti að rétt hafi verið staðið að málum í þessum kom þegar starfsmaður þess sótti um stöðuna.“

Eins og áður segir, sótti A um embætti umboðsmanns barna hinn 29. september 1995. Sem umsækjandi um embættið var hún orðin aðili málsins og því vanhæfð til að taka þátt í meðferðar þess, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Áður en A sótti um embætti umboðsmanns barna, hafði hún unnið að samningu auglýsingar um að embættið væri laust til umsóknar og svarað fyrirspurnum um það.

Umrædd auglýsing er hefðbundin að gerð. Umsóknarfrestur um stöðuna var 41 dagur frá því að auglýsingin birtist í Lögbirtingablaði. Umsóknarfrestur um stöðuna var því lengri en hinn almenni fjögurra vikna umsóknarfrestur skv. 1. mgr. 5. gr. þágildandi laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í auglýsingunni koma ekki fram nein frekari hæfisskilyrði til umsækjenda en leiðir beint af lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna.

Samkvæmt skýringum ráðuneytisins hætti A öllum afskiptum af meðferð málsins frá þeim tíma, er umsókn hennar um stöðuna barst, og svaraði ekki fleiri fyrirspurnum um stöðuna. Í minnisblaði A, dags. 5. desember 1994, er áréttað, að hún hafi engin afskipti haft af málinu frá því hún lagði fram umsókn sína um stöðuna. Eftir það hafi hún vísað á ráðuneytisstjóra, hafi hún verið beðin um upplýsingar um málið. Ennfremur hafi skjalavörður tekið við öllum umsóknum og geymt þær í vörslum sínum.

Ekki liggja fyrir gögn, sem hnekka framangreindum upplýsingum. Aftur á móti liggur fyrir frásögn eins umsækjanda um embætti umboðsmanns barna í öðru máli, sem ég hef til meðferðar, þar sem fram kemur, að hann hafi haft samband við ráðuneytið til að forvitnast um gang mála u.þ.b. tveimur vikum eftir að umsóknarfrestur rann út. Hafi þá fyrirspurn hans verið beint til A af starfsmanni ráðuneytisins. Hann gerði hins vegar grein fyrir því, að hann væri ósáttur við að vera bent á að ræða við A, þar sem hún væri ein af umsækjendunum um stöðuna. Var honum þá bent á að ræða við ráðuneytisstjóran. Þessari frásögn umrædds umsækjanda hefur ekki verið andmælt af hálfu forsætisráðuneytisins, en á það bent í bréfi þess, dags. 3. apríl 1995, að hafi símtölum einhverra fyrirspyrjanda verið beint til A, eftir að hún lagði fram umsókn sína, hafi það verið fyrir mistök.

Í gögnum málsins liggja ekki fyrir upplýsingar um, hvort og þá hvenær A hafi lýst því yfir, að hún væri staðráðin í því að sækja um umrædda stöðu. Eftir að umsókn um stöðuna barst frá A, er aftur á móti ekki vafa undirorpið að hún var vanhæf til frekari meðferðar málsins, sbr. 4. gr. stjórn-sýslulaga. Eftir þetta tímamark var *ráðuneytinu því óheimilt að vísa fyrirspurnum um veitingu stöðunnar til A*. Það haggar út af fyrir sig ekki þessari niðurstöðu, þótt A hafi ekki svarað neinum fyrirspurnum, eftir að hún lagði fram umsókn sína, heldur vísað fyrirspurnum áfram til ráðuneytisstjóra. Ég tel, að þessi mistök ráðuneytisins hafi verið til þess fallin að veikja traust umsækjenda á því, að málefnalega yrði að veitingu stöðunnar staðid. Skal í þessu sambandi áréttað, að hæfisreglurnar miða ekki eingöngu að því að hindra að óviðkomandi sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir í stjórn-sýslunni, 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.

Eins og áður segir, hefur forsætisráðuneytið viðurkennt, að um mistök hafi verið að ræða. Þar sem ekki verður séð að þessi annmarki hafi haft áhrif á ákvörðun um veitingu stöðunnar, haggar hann ekki gildi ákvörðunarinnar. Tel ég því ekki tilefni til frekari at-  
hugasemda við þennan þátt málsins.

#### 4. *Upplýsingar, sem fyrir lágu um fyrri störf A.*

Þá kvarta E og F yfir því, að ófullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir um fyrri störf A, þegar tekin hafi verið ákvörðun um veitingu embættis umboðsmanns barna. Þannig telja þeir, að of mikið hafi verið gert úr reynslu A við störf að málefnum barna.

Í umsókn A segir meðal annars svo:

„Þegar málaflokkurinn um vernd barna og ungmenna fluttist frá menntamála-ráðuneytinu yfir til félagsmálaráðuneytisins um áramótin 1992–1993 var mér falið að fara með þann málaflokk. Jafnframt var ég skipuð formaður í nefnd sem semja skyldi

allar reglugerðir við ný lög um vernd barna og ungmenna. Sú nafnlaus gerð um en mun væntanlega skila af sér fyrir næstu áramót.“

Með bréfi, dags. 28. október 1994, gerði forsætisráðuneytið umsækjandi því, hverjum hefði verið veitt embættið. Um nánari rökstuðning fyrir veittu vísaði ráðuneytið til fréttatilkynningar, sem bréfinu fylgdi. Í umræddri tilvitnun sem fram kemur í II. kafla hér að framan, eru fyrrnefndar upplýsingar um embættið ar upp nánast orðrétt.

Í bréfi forsætisráðuneytisins, dags. 25. september 1995, segir svo um embættið:

„Eins og fram hefur komið var í auglýsingu forsætisráðuneytisins umboðsmanns barna væri laust til umsóknar einkum óskað eftir að umsækjandi upplýsingar um menntun og fyrri störf umsækjenda. Af auglýsingu umsækjandi ráða að umsækjandi þyrfti að hafa lokið háskólaprófi til að umsóknin væri greina. Sammerkt var með öllum umsóknum að umsækjendur myndu sýna þeirra og gerðu ítarlega grein fyrir þeim atriðum sem sérstaklega voru áberandi eftir að upplýst yrðu. Við yfirferð umsókna taldi ráðuneytið sig þörfu að um upplýsingum um umsækjendur til að lagt yrði mat á umsóknir umsækjenda þeirra sjónarmiða sem þegar hefur verið gerð grein fyrir. Ráðuneytið á þörf á að afla annars konar eða ítarlegri upplýsinga um umsækjendur sjálfum né öðrum aðilum. Eðli málsins var og ekki með þeim hætti að teldi sig þurfa eða bera skyldu til að staðreyna réttmæti þeirra upplýsinga umsækjendur lögðu fram.

Ekki verður fallist á að nokkuð bendi til að ráðuneytið hafi verið á milli andi eða misvísandi upplýsingum um fyrri störf [A] viðvirkjandi veittu ungmenna. Því til staðfestingar vísast til síðari bréfaskipta félagsmálaráðs annan kvartenda . . .“

Hinn 6. desember 1994 ritaði E ráðuneytisstjóra félagsmálaráðuneytisins að um upplýsinga um, hvort X eða A hefði farið með þann málaflokk í ráðuneyti vernd barna og ungmenna.

Með bréfi, dags. 14. desember 1994, svaraði ráðuneytisstjóri félagsmálaráðs erindi E á svohljóðandi hátt:

„Þegar samþykkt var að málaflokkurinn flyttist frá menntamála- til félagsmálaráðuneytisins var jafnframt kveðið á um það að þar sem málaflokkurinn flyttist frá Barnaverndarráði til félagsmálaráðuneytis myndi stöðugildi flyttingarinnar innu.

Niðurstaðan varð sú að [X] sem áður var framkvæmdastjóri málaflokksinn myndi flytjast til starfa í ráðuneytinu 1. apríl 1993.

Þegar ljóst varð að málefni barna og ungmenna myndu flytjast til félagsmálaráðuneytisins fram að [A] lögfræðingur hafði sérstakan áhuga á því að sinna þessum málum. Viðfangsefni ráðuneytisins eru afar mikil samkvæmt lögunum og var þess vegna áhersla lögfræðingnum yrðu í höndum [A] og [X] og ákveðin verkaskipting yrði milli þeirra um málaflokkinn. Lega lögfræðilegu vinnunni, það er varðaði túlkun laganna sem orðið er um gerða og önnur lögfræðileg atriði sem tengjast málaflokknum, en [A] er ábyrgðar leiðbeiningar og ráðgjöf við barnaverndarnefndir. Saman unnu þeir um viðfangsefnum á umræddu sviði enda erfitt að skilgreina nákvæmlega faglegt eða lögfræðilegt.

[A] er formaður nefndar sem samdi reglugerðir við lög um vernd barna og ungmenna en [X] er ritari nefndarinnar.“



Með vísan til skýringa forsætisráðuneytisins og bréfs ráðuneytisstjóra félagsmálaráðuneytisins, verður ekki séð, að forsætisráðuneytið hafi verið í villu um þýðingarmikla þætti, er vörðuðu eðli og umfang þeirra starfa, sem A hafði með höndum í félagsmálaráðuneytinu og snertu vernd barna og ungmenna. Tel ég því ekki tilefni til frekari athugasemda við þennan þátt málsins.

5. *Sjónarmið, sem ákvörðun um val á umsækjanda var byggð á.*

Þá skil ég kvörtun E og F svo, að þeir telji, að ekki hafi farið fram vandað mat á færni umsækjanda á grundvelli málefnalegra sjónarmiða, áður en embættið var veitt. Telja þeir því, að ekki liggi fyrir að færasti umsækjandinn um embættið hafi verið ráðinn. Þá draga þeir í efa lögmæti þess, að ákvörðun um ráðningu í embættið hafi verið byggð á því sjónarmiði, að skipaður skyldi lögfræðingur í það.

Í skýringum forsætisráðuneytisins, dags. 25. september 1995, segir svo um þetta atriði:

„Ráðuneytið hefur þegar skýrt þau sjónarmið sem lögð voru [til] grundvallar við mat umsókna og síðar val á umsækjanda í áður tilvitnuðu bréfi til yðar, herra umboðsmaður Alþingis, og í fréttatilkynningum ráðuneytisins, dags. 31. október og 12. desember 1994 [ . . . ].

Þau sjónarmið sem ráðuneytið lagði mati sínu til grundvallar voru fundin með hefðbundinni lögskýringu og byggð á viðkomandi réttarheimildum, lögskýringargögnum þeirra og viðurkenndum lögskýringarsjónarmiðum, með þá viðurkenndu meginreglu að leiðarljósi að finna hæfasta umsækjandann til starfans.

Þannig segir í 2. gr. laga um umboðsmann barna, nr. 83/1994 (hér eftir auðkennd: ubl.), um embættisgengi umboðsmanns, að hann skuli hafa lokið háskólaprófi. Í athugasemdum við þetta ákvæði í lögskýringargögnum kemur fram, að háskólamenntunar þyki nauðsynlegt að krefjast með hliðsjón af verkefnum umboðsmannsins og staðsetningu hans í stjórnkerfinu (Alpt. A 1993–94, 2334).

Verksvið umboðsmannsins er skilgreint í 3. gr. ubl. Þar er honum m.a. ætlað að „setja fram ábendingar og tillögur um úrbætur sem snerta hag barna á öllum sviðum samfélagsins“. Í skýringum við þetta ákvæði segir enn fremur að honum sé ætlað að „standa vörð um hagsmuni og réttindi barna í samfélaginu [ . . . ] vekja athygli á réttinda- og hagsmunamálum barna jafnt á opinberum vettvangi sem og hjá einkaaðilum og vinna að því að tillit sé tekið til hagsmuna barna við ákvarðanatöku og skipulagningu í þjóðfélaginu“ (Alpt. A 1993–94, 2335).

Krafa laganna um háskólamenntun umboðsmanns er jafnframt tengd stöðu embættisins í stjórnkerfinu (Alpt. A 1993–94, 2334). Í 8. gr. ubl. er embættið lýst sjálfstætt og óháð fyrirmælum framkvæmdarvalds og afskipti forsætisráðuneytis af starfsrækslu þess takmörkuð við almenna reglusetningu um starfshætti umboðsmannsins og eftirlit með fjárreiðum embættisins. Í skýringum við 8. gr. ubl. kemur fram, að sjálfstæði embættisins og staðsetning í stjórnkerfinu eigi öðru fremur að tryggja hlutleysi umboðsmannsins gagnvart þeim „fagraðuneytum“, sem fara með flesta þá málaflokka er börn varða sérstaklega, og að almenningur beri traust til embættisins (Alpt. A 1993–94, 2338). Þegar ríkisstofnun er lýst sjálfstæð með þessum hætti og leitast við að gera hana eins óháða öðrum stjórnvöldum og kostur er, er jafnframt ljóst að umboð ráðherra gagnvart henni er að sama skapi takmarkað og honum verður ekki gert að bera ábyrgð á athöfnum hennar með sama hætti og almennar reglur stjórnskipunarréttarins gera ráð fyrir. Slíkt sjálfstæði í störfum og athöfnum gerir því og auknar kröfur til ábyrgðar þess er embættið situr bæði gagnvart skjólstæðingum sínum og þeim sem hann beinir tilmælum sínum til.

Í ljósi hins rúmt skilgreinda verksviðs umboðsmannsins og hinnar ríku ábyrgðar

sem á honum hvílir, þótti því jafnframt mega byggja á því sjónarmálleg starfsreynsla af ýmsum toga yrði þeim, sem til starfsins veiddist vægt veganesti en gagnger krafa laganna um háskólamenntun. Enn vísleg starfsreynsla kunni að nýtast í embætti umboðsmanns barna sjón af heimild hans til að afla sér sérfræðiaðstoðar í 7. gr. ubl., eða ályktun, að starfsreynsla sem fæli í sér staðgóða þekkingu á stjórnlátt og uppbyggingu þjóðfélagsins almennt, myndi enn betur þjóna málum um sjálfstæðan og öflugan talsmann barna á sem flestum sviðum þjóðreynsla og háskólamenntun á tiltölulega þröngu sérsviði.

Í 2. gr. ubl. segir ennfremur að hafi umboðsmaður barna ekki prófi í lögfræði skuli lögfræðingur starfa við embættið. Í skýringunni segir síðan „að án efa muni umfjöllun um ýmis lagaleg atriði varða meginverkefni umboðsmanns barna, a.m.k. á fyrstu árum embættisins víða má sjá þessa stað í lögnum sjálfum. Í dæmaskyni má nefna störfum hans virðast gera kröfu til viðtækrar þekkingar á lögum, reiprófum og þjóðlegum samningum um málefni barna, sbr. staflíði b og c í 1. mgr. 2. gr. ubl. Ákvarðanir hans um málsmeðferð og efnislega niðurstöðu mála hluta koma til með að byggja á mati. D-liður 2. mgr. 3. gr. ubl. gefur færni í að meta á hlutlægan og málefnalega hátt hvenær brotið hefur verið gegnum, þörfum eða hagsmunum barna og 5. gr. ubl. í hversu ríkum málum gangsheimilda sinna, jafnvel með þvingunarráðstöfunum sbr. 3. mgr. 2. gr. ubl. Ákvörðun um hvenær umboðsmaður lætur mál til sín taka og rík lögfræðingur hans skv. 4. gr. ubl. krefst þess að hann beri gott skynbragð á valdmálum stjórnsýslu, sem falið er að vinna samkvæmt lögum í þágu barna, og að í hver úrræði eru tiltæk þeim sem til hans leita. Þá er umboðsmaður sjálfur tillögur að reglum um starfshætti sína, sbr. 2. mgr. 8. gr. ubl. hljóta að gera ríkar kröfur til staðgóðrar þekkingar á málsmeðferð og stjórnsýslu hins opinbera.

Þegar til alls þessa var litið, sem og þess að um nýstofnað og óþróað að ræða, þótti það vera í samræmi við skýran vilja löggjafans að tilkoma a.m.k. í upphafi, lögfræðingur með langa og farsæla starfsreynslu. Þetta var því veitt aukið vægi á síðari stigum málsmeðferðarinnar þegar á almennum starfsgengisskilyrðum umsækjenda skv. 3. gr. laga um starfsmanna ríkisins, nr. 38/1954, og 2. gr. ubl., og könnun á þeim málum voru talin og sérstaklega var óskað eftir í auglýsingu stöðunnar, þ.e. störfum.

[ . . . ]“

Við veitingu stöðu ríkisstarfsmanns koma ekki aðrir til greina en þeir sem uppfylla almenn hæfisskilyrði 3. gr. laga nr. 38/1954, svo og þau skilyrði, er kunna að gilda sérstaklega um stöðu lögum samkvæmt. Allir eru í eðli sínu lögfest lágmarksskilyrði, sem opinberir starfsmenn þurfa að geta fengið starf og haldið því. Um leið takmarka lagaákvæði um almenn frelsi veitingarvaldshafa til að velja mann í stöðu við þá umsækjendur, sem skilyrði.

Þegar embætti umboðsmanns barna var veitt, skyldi umboðsmaður hin almennu hæfisskilyrði 3. gr. þágildandi laga nr. 38/1954, um réttindi starfsmanna ríkisins, og 1. málsl. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann kemur fram, að umboðsmaður barna skuli hafa lokið háskólaprófi. Ólögfræðingur, uppfyllir umrædd skilyrði.

Deila málsins snýst hins vegar um það, hvort forsætisráðherra hafi verið heimilt að leggja það sjónarmið til grundvallar ákvörðun sinni í málinu, að sá umsækjandi, er skipaður skyldi í stöðuna, hefði lögfræðimenntun. Bæði E og F, svo og nokkrir aðrir umsækjendur höfðu annars konar menntun.

Eins og nánar greinir í álitinu mínu frá 27. apríl 1995 í máli nr. 1134/1994, hafa ekki verið lögfestar almennar reglur um það í íslenskum rétti, 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 ákveður, á hvaða sjónarmiðum hann byggir ákvörðun sína um val á þeim umsækjanda, er skipa skal í opinbera stöðu, *enda* séu nefnd sjónarmið málefnaleg og lögmæt, 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.

Hvorki í lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna, né í öðrum lögum er að finna ákvæði, sem mæla fyrir um, á hvaða sjónarmiðum ákvörðun um veitingu embættis umboðsmanns skuli byggð. Í samræmi við óskráðar grundvallarreglur stjórnisýsluréttarins var það því á valdi forsætisráðherra að ákveða, á hvaða sjónarmiðum hann byggði ákvörðun sína, *enda* væru nefnd sjónarmið málefnaleg og lögmæt.

Þarf því að taka til nánari athugunar, hvort það hafi verið málefnalegt og lögmætt að byggja ákvörðun í málinu á því sjónarmiði, að sá umsækjandi, sem skipaður skyldi í stöðuna, hefði lögfræðimenntun.

Í bréfi forsætisráðuneytisins til E og F, dags. 12. desember 1994, kemur fram sú skoðun ráðuneytisins, að það sé í samræmi við „skýran vilja löggjafans“, að í embætti umboðsmanns barna veljist lögfræðingur.

Eins og áður segir, er í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 83/1994 lögfest það hæfisskilyrði, að umboðsmaður barna skuli hafa lokið háskólaprófi. Löggjafinn hefur því ekki gert lögfræðimenntun að skilyrði fyrir skipun í embættið. Eftir að hafa kannað lögskýringargögn með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna, tel ég, að ekki verði fullyrt, að skýr lagavilji hafi staðið til þess, að lögfræðingur yrði fortakslaust skipaður í embættið. Aftur á móti er ljóst, að gengið hefur verið út frá þeim möguleika, að lögfræðingur yrði skipaður í embættið. Þetta kemur glögglega fram í 2. málsl. 2. mgr. 2. gr. laganna, þar sem gerður er sá áskilnaður, að hafi umboðsmaður barna ekki lokið embættisprófi í lögfræði, skuli lögfræðingur starfa við embættið. Af þessum sökum verður að telja, að ráðherra hafi að lögum verið heimilt að byggja ákvörðun í málinu á því sjónarmiði, að sá umsækjandi, sem skipaður skyldi í stöðuna, hefði lögfræðimenntun. Ég áréttta hins vegar, að það var einnig heimilt að lögum að skipa í embættið umsækjanda með háskólapróf á öðru sviði, sem nýst gat í starfi umboðsmanns barna.

E og F hafa í kvörtun sinni fært ýmis rök fyrir þeirri skoðun sinni, að önnur menntun en lögfræðimenntun myndi reynast haldbetri til þess að sinna lögboðnu hlutverki umboðsmanns barna. Á þeim grundvelli hafa þeir dregið í efa *réttmæti* þeirrar ákvörðunar ráðherra, að áskilja að umsækjandi sá, sem skipaður skyldi í embætti umboðsmanns barna, hefði lögfræðimenntun. Í bréfi forsætisráðuneytisins, dags. 25. september 1995, koma fram viðhorf ráðuneytisins til þess, hvers vegna talið var réttmætt að skipa lögfræðing í embætti umboðsmanns barna.

Eins og lög nr. 83/1994, um umboðsmann barna, eru úr garði gerð, veita þau ráðherra

*frjálst mat* við val á því, á hvaða sjónarmiðum ákvörðun um veitingu byggð, *enda séu sjónarmiðin lögmæt*. Af þessum sökum og þar sem um *lögmætt*, er það ekki á valdi umboðsmanns Alþingis að endurskoða e herra á því, *hversu heppilegt* það hafi verið að leggja þetta sjónarmið ákvörðun í málinu.

Í kvörtun E og F er einnig dregið í efa, að mat á færni umsækjend farið fram á grundvelli málefnalegra og lögmætra sjónarmiða.

Í bréfi forsætisráðuneytisins, sem sent var umsækjendum um stöðu við val á þeim umsækjanda, er skipaður var í embættið, hafi verið litið á aldur, menntun og fyrri störf umsækjenda myndu sem best þjóna þeim embættinu eru sett í lögum. Í bréfi forsætisráðuneytisins til E og F, 1994, kemur einnig fram, að eðlilegt hafi þótt, að sá, sem gegndi embættið, hefði sem víðtækasta reynslu. Í því sambandi er síðan áréttað, að á réttarkerfinu og stjórnkerfinu sé mikilvæg í baráttu fyrir hagsmunum barna.

Með tilliti til óskráðra efnisreglna stjórnisýsluréttarins, verður að greind sjónarmið hafi verið málefnaleg og lögmæt.

Í kvörtun E og F er dregið í efa, að færasti umsækjandinn hafi verið áttið.

Á grundvelli lögmætra sjónarmiða ber veitingarvaldshafa að ákveða andi skuli skipaður í stöðuna. Það er grundvallarregla í stjórnisýslurétti umsækjanda, sem talinn verður hæfastur með tilliti til þeirra lögmætra löögð eru til grundvallar ákvörðun. Bar því forsætisráðherra að leggja lands, að sá umsækjandi yrði skipaður í embættið, sem telja bar hæst þeirra lögmætu sjónarmiða, sem ráðherra hafði samkvæmt framansögð til grundvallar ákvörðun.

Eins og mál þetta er vaxið, virðist úrlausn þess hafa farið fram a.m.k. um. Hópur þeirra umsækjenda, sem kom til greina við skipun í efnisreglu þrengdur með því að ákveðið var að leggja það sjónarmið til grundvallar umsækjanda í embættið, er hefði lögfræðimenntun. Að því búnu var lagt til grundvelli þeirra sjónarmiða, sem hér að framan eru rakin, hvaða umsækjandi úr hópi þeirra lögfræðinga, sem sótt höfðu um embættið, en eins og mál er ekki tilefni til að fjalla um síðastgreint atriði. Af þessum sökum telur að fjalla nánar um þennan þátt málsins, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 130/1993 um mann Alþingis.

#### 6. Rökstuðningur.

Þá kvarta E og F yfir því, að þeim hafi ekki borist fullnægjandi veitingu embættis umboðsmanns barna. Hafi forsætisráðuneytið því eigi um 21. og 22. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Í skýringum forsætisráðuneytisins, dags. 25. september 1995, segir

„Veiting embættis umboðsmanns barna var tilkynnt umsækjendum dags. 28. október 1994, [. . .] ásamt texta fréttatilkynningar um málið 28. október 1994, [. . .] Til að umsækjendum gæfist kostur á að kynna sér efnisreglu áður en almenningi yrði kunngjört um hana, var fréttatilkynningin fyrst en nokkrum dögum síðar og skýrir það aðra dagsetningu hennar til umsækjenda. Í þessu erindi ráðuneytisins var jafnframt greint frá því að hefðu verið ráðandi við mat á umsóknum og önnur málsatvik, sem höfðu úrlausn málsins, rakin í stuttu máli.

Með þessum hætti taldi ráðuneytið sig hafa fullnægt kröfum stjórnáskýringarlaga um birtingu ákvörðunar og rökstuðning og reyndar gengið lengra en þau lög mæla fyrir um með því að hann var látinn fylgja ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt.

Engu að síður varð ráðuneytið við þeirri beiðni tveggja umsækjenda, kvartendanna í máli þessu, dags. 13. nóvember 1994, [. . .], að veita þeim ítarlegri skýringar á ákvörðun sinni í bréfum til þeirra, dags. 12. desember s.á., [. . .] Efni þeirra var jafnframt birt í fréttatilkynningu frá ráðuneytinu, dags. sama dag, [. . .]. Erindi þeirra var svarað eins fljótt og kostur var í samræmi við málshraðareglu 9. gr. ssl., en ráðuneytið taldi sig ekki bundið af 14 daga fresti 3. mgr. 21. gr. ssl. með því að rökstuðningur hafði þegar verið látinn í té.

[. . .]“

Í athugasemdum við V. kafla frumvarps þess, er varð að stjórnáskýringarlögum nr. 37/1993, kemur fram, að þegar teknar séu ákvörðanir í stjórnáskýringunni, séu þær byggðar á tilteknum réttarheimildum, sjónarmiðum o.s.frv. Það séu því ávallt rök, sem liggja til grundvallar því, hvers vegna niðurstaða máls sé sú, sem raun hafi orðið á. Úrlausn þess, hvort stjórnvaldi beri að rökstyðja ákvörðun samkvæmt ákvæðum kaflans, snúist því ekki um það, hvort ástæður eða rök þurfi að liggja að baki ákvörðun, heldur um það, hvort stjórnvaldi beri að láta í té skriflega greinargerð um þau atriði, sem hafi ráðið við úrlausn máls og leitt til niðurstöðu í því (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3298).

Í V. kafla 5 hér að framan hefur verið fjallað um, hvaða ástæður og efnisleg rök lágu til grundvallar ákvörðun um veitingu embættis umboðsmanns barna. Hér á eftir verður aftur á móti tekið til athugunar, hvort sú greinargerð, sem forsætisráðuneytið veitti umsækjendum um þau atriði, sem réðu við úrlausn máls og leiddu til niðurstöðu í því, hafi verið í samræmi við ákvæði 21. og 22. gr. stjórnáskýringarlaga nr. 37/1993.

Samkvæmt 21. gr. stjórnáskýringarlaga er stjórnvaldi ekki skylt að láta rökstuðning fylgja ákvörðun sinni, þegar hún er birt, nema önnur lög mæli svo sérstaklega fyrir. Stjórnvaldi er það hins vegar ávallt heimilt. Eins og áður segir, gerði forsætisráðuneytið umsækjendum grein fyrir því með bréfi, dags. 28. október 1994, hverjum embætti umboðsmanns barna hefði verið veitt. Forsætisráðuneytið hefur í skýringum sínum bent á, að í bréfi þessu, svo og fréttatilkynningu, er því fylgdi, hafi komið fram rökstuðningur ákvörðunarinnar. Bréfið og fréttatilkynningin koma fram í II. kafla hér að framan. Ég skil kvörtun E og F svo, að umræddur rökstuðningur hafi að þeirra mati verið ófullnægjandi.

Í 22. gr. stjórnáskýringarlaga er kveðið á um efni rökstuðnings. 1. og 2. mgr. 22. gr. laganna hljóða svo:

„Í rökstuðningi skal vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á. Að því marki, sem ákvörðun byggist á mati, skal í rökstuðningnum greina frá þeim megin sjónarmiðum sem ráðandi voru við matið.

Par sem ástæða er til skal í rökstuðningi einnig rekja í stuttu máli upplýsingar um þau málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins.“

Í athugasemdum við 22. gr. frumvarps þess, er varð að stjórnáskýringarlögum nr. 37/1993, segir meðal annars svo:

„Í 22. gr. er ekki kveðið á um það hversu ítarlegur rökstuðningur skuli vera. Að megin stefnu til á rökstuðningur stjórnvaldsákvörðana að vera stuttur, en þó það greinargóður að búast megi við því að aðili geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða máls hefur orðið sú sem raun varð á.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3303.)

Rökstuðningur ráðuneytisins fyrir ákvörðun málsins kom fram í október 1994. Í fréttatilkynningu, sem fylgdi bréfinu, kom síðan fram fyrir réttarheimildum, sjónarmiðum, sem byggt var á, og málsatvikum að í bréfi ráðuneytisins, dags. 28. október 1994, var vísað til fréttatilkynningarinnar þar sem segir að það, hvað ráðuneytið lagði áherslu á við veitingu stöðunnar, og óumráðanleg kynningin fylgdi með bréfinu, verður að mínum dómi ekki að því fullnægjandi ákvæða 21. og 22. gr. stjórnarsýslulaga, þótt rökstuðningur fyrir ákvörðun tveimur skjölum.

Að því er efni rökstuðningsins snertir, þá verður ráðið af fréttatilkynningunni hvaða *réttarreglum* veiting stöðunnar byggðist og hvaða skilyrði samþykkingar umsækjendur þurftu að uppfylla. Í fréttatilkynningunni er síðan viknað um reynslu þess umsækjanda, er stöðuna hlaut. Þau *málsatvik*, sem höfð voru fyrir úrlausn málsins, voru að mínum dómi því nægjanlega rakin. Í tilvitnuninni segir meðal annars svo:

„Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum um stjórnvald var tekið fram að „án efa muni umfjöllun um ýmis lagaleg atriði vaxa og eitt meginverkefni umboðsmanns barna, a.m.k. á fyrstu árum em“

Loks gerði ráðuneytið grein fyrir þeim *meginsjónarmiðum*, sem áttu að standa á, með bréfi, dags. 28. október 1994.

Með tilliti til þeirrar áherslu, sem virðist hafa verið lögð á það skipaður yrði í embættið, hefði lögfræðimenntun, tel ég að það sjónarmið koma skýrar fram í rökstuðningi ráðuneytisins. Í bréfi ráðuneytisins frá desember 1994, kom þetta sjónarmið hins vegar skýrar fram.

Þar sem við stöðuveitingar verður almennt ekki krafist frekari rökstuðningur stjórnvalds, sem stöðu veitir, en að það geri viðhlítandi grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem réðu því, að staðan var veitt þeim manni, er hana hlaut, tel ég að þetta sé árra athugasemda við rökstuðning forsætisráðuneytisins en hér að framan.

#### 7. *Endurupptaka málsins.*

Loks kvarta E og F yfir því, að synjað hafi verið um að endurupptaka málið 21. og 22. gr. stjórnarsýslulaga. Ég skil kvörtun þeirra svo, að talið sé, að ákvörðunin sé á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik.

Þar sem ekki liggur fyrir í gögnum málsins, að ákvörðun um veitingu stöðunnar verði byggð á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik, staðfestir að framan, er ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun ráðuneytisins við þessu erindi.

## VI.

### *Niðurstaða.*

Niðurstaða álits míns, dags. 26. september 1996, var svohljóðandi: „Það er niðurstaða mín, í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér hefur verið tekið tillit til, að forsætisráðherra hafi verið hæfur til þess að gera tillögu til forseta Íslands um embætti umboðsmanns barna skyldi veitt. Þá verður ekki séð, að forsætisráðherra verði í villu um þýðingarmikla þætti, er snertu eðli og umfang þeirra mála með höndum í félagsmálaráðuneytinu og snertu vernd barna og ungmennanna. Ég tel að þau sjónarmið, sem forsætisráðuneytið hefur gert grein fyrir að ákvörðun stöðunnar hafi byggst á, hafi verið málefnaleg og lögmæt. Ég tel því að sjónarmið hefði mátt koma skýrar fram í rökstuðningi ráðuneytisins,“

áhersla á, að sá, er skipaður yrði í embættið, hefði lögfræðimenntun. Að mínum dómi er ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun forsætisráðuneytisins, að synja endurupptöku málsins á grundvelli 24. gr. stjórnslulaga.

Það er niðurstaða mín, að forsætisráðuneytinu hafi verið óheimilt að vísa fyrirspurnum um veitingu stöðunnar til A, eftir að A lagði fram umsókn sína um embætti umboðsmanns barna. Þar sem ekki verður séð, að þessi annmarki hafi haft áhrif á ákvörðun um veitingu stöðunnar, hagar hann ekki gildi ákvörðunarinnar.“

## 16.0. Persónuréttindi.

- 16.1. Nauðungarvistun samkvæmt 2. mgr. 13. gr. lögræðisla  
 Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dóm  
 Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu.  
 (Mál nr. 1265/1994)

A kvartaði yfir nauðungarvistun á Kleppsspítala 30. október 1994 um nauðungarvistun, sem má að hámarki standa í tvo sólarhringa samkvæmt 2. mgr. 13. gr. lögræðisla, nr. 68/1984. Umboðsmaður ákvað að takmarka þáttmálans og það hvort A hefði átt rétt á að bera ákvörðun um slíka nauðungarvistun stóla, en í lögræðislögum var ekki mælt fyrir um slíkan rétt.

Er atvik máls þessa urðu hafði mannréttindasáttmáli Evrópu á landi með lögum nr. 62/1994. Umboðsmaður rakti ákvæði 5. mgr. 4. gr. sáttmálans og það, að ákvæði 4. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmálans um því skorið hvort frelsissvipting hafi verið lögleg, sé ekki talin lögleg svipting stendur svo stutt að óraunhæft sé að fá skorið úr um lögmætti dómi. Niðurstaða umboðsmanns var að þar sem vistun A stóð að baki hafi verið um svo skamman tíma að ræða að fyrirmæli 4. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmálans hefðu naumast tekið til vistunar hans. Þá tók umboðsmaður fram að borið lögmætti ákvörðunarinnar undir dómstóla samkvæmt 2. mgr. 13. gr. lögræðisla, þótt slíks málskots væri ekki getið í lögræðislögum og ekki verið brotin á A.

Í álitinu rakti umboðsmaður ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, þar sem nú er einnig að frelsi manna sem sviptir hafa verið frelsi sínu af öðrum ástæðum en verðan verknad. Samkvæmt 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar á að frelsi verið frelsi rétt á því að dómstóll kveði á um lögmætti frelsisskerðing sem verða má. Umboðsmaður tók fram að regla 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar falið í sér sjálfstæðan rétt til þess að fá máli um frelsissviptingu þótt ekki væri kveðið á um slíkan rétt í sérlögum, svo sem lögræðislag til mikilvægis þess að lög sem kveða á um íhlutun í persónuréttindum skýrum hætti fyrir um framkvæmd þeirra mála taldi umboðsmaður þessi atriði yrðu tekin skýr ákvæði í lögræðislag og mælt fyrir um frelsi væri frelsi samkvæmt 2. mgr. 13. gr. lögræðisla ætti rétt á að bera ákvörðun undir dómstóla og að kveðið væri á um skjóta meðferð dómi. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðgjafar að taka þessi atriði til athugunar við undirbúning nýrra lögræðisla og athygli Alþingis á málinu samkvæmt 11. gr. laga nr. 13/1987, um útdráttis.

### I.

Hinn 2. nóvember 1994 leitaði til mín A, sem hafði verið vistaður á Kleppsspítala 30. október 1994, og kvartaði yfir ýmsum atriðum í teningum. Eftir athugun mína á kvörtun A ákvað ég, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, að takmarka umfjöllun mína á málinu við það atriði, hvernig til þess að bera undir dómstóla ákvörðun um frelsissviptingu og vistun á Kleppsspítala.



## II.

Í kvörtun sinni lýsir A málavöxtum þannig, að hinn 30. október 1994 hafi komið geðlæknir í fylgd lögreglumanna að þar sem A bjó, og hann verið fluttur nauðugur á Kleppspítala. A kveðst alfarið hafa hafnað þessari frelsissviptingu og hafi hann strax krafist þess að fá lögmann, til þess að bera nauðungarvistun sína undir dómstóla. Fyrirnefndur geðlæknir hafi aftur á móti svarað þessu engu. Geðlæknir á Kleppspítala, sem A gat eigi nafngreint, hafi síðan svarað því til, að hann ætti ekki rétt á því að bera 48 stunda nauðungarvistun undir dómstóla.

## III.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf 17. nóvember 1994 og óskaði þess, 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 afstöðu sína til kvörtunar A. Í svari ráðuneytisins, er barst mér ásamt gögnum málsins hinn 20. janúar 1995, segir meðal annars:

„Nauðungarvistun manns í sjúkrahúsi í allt að 48 klst. byggist á 2. mgr. 13. gr. lögræðis laga nr. 68/1984. Ákvörðun um slíka nauðungarvistun byggist á mati læknis á þörf vistunar og er skilyrði hennar að viðkomandi sé haldinn alvarlegum geðsjúkdómi eða ofnautn áfengis eða ávana- og fíkniefna, sbr. tilvitnuð málsgrein. Í greinargerð með 13. gr. laganna kemur fram, að sama viðmið skal haft við mat á þörf nauðungarvistunar á grundvelli 2. mgr. og 3. mgr. 13. gr., þ.e. að vistun sé að mati læknis óhjákvæmileg.

Í lögræðis lögum eru ekki ákvæði um sérstaka heimild manns sem vistaður er nauðugur í sjúkrahúsi á grundvelli 2. mgr. 13. gr. laganna til þess að bera ákvörðun læknis undir dómstóla, sbr. hins vegar ákvæði 18. gr. lögræðis laga um heimild til að bera ákvörðun dómsmálaráðuneytisins um vistun á grundvelli 3. mgr. 13. gr. laganna, sbr. 14.–17. gr., undir dómstóla.

Þá tekur ráðuneytið fram, að í lögum er ekki gert ráð fyrir því að einstaklingum, sem vistaðir eru á sjúkrahúsi gegn vilja sínum á grundvelli ákvæða lögræðis laga, sé skipaður sérstakur lögmaður við meðferð máls á stjórnarsýslustigi.

Með vísun til ofanritaðs og til meðfylgjandi gagna verður ekki séð að ólöglega hafi verið staðið að frelsisskerðingu [A] á grundvelli 2. mgr. 13. gr. lögræðis laga.

Ráðuneytið tekur sérstaklega fram, að skv. fyrirbyggjandi gögnum hefur [A] ekki verið gert að sæta nauðungarvistun á grundvelli 3. mgr. 13. gr. í framhaldi af skammtavistun þeirri sem virðist hafa hafist þann 30. október sl.

Aflað hefur verið upplýsinga frá embætti Lögreglustjórans í Reykjavík um atvik málsins þann 30. október s.l. og fylgja þau gögn hjálögð í ljósriti, sbr. meðfylgjandi skjalaskrá.“

## IV.

Í álitinu mínu, dags. 11. janúar 1996, segir svo um kvörtun A:

## „1.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. lögræðis laga nr. 68/1984 verður sjálfráða maður ekki vistaður í sjúkrahúsi gegn vilja sínum. Þó má, sbr. 2. mgr. 13. gr. laganna, hefta frelsi manns, ef hann er haldinn alvarlegum geðsjúkdómi eða ofnautn áfengis eða ávana- og fíkniefna, en slík frelsissvipting má ekki standa lengur en í tvo sólarhringa, nema til komi samþykki dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Með samþykki ráðuneytisins má síðan, sbr. 3. mgr. 13. gr. laganna, vista mann gegn vilja sínum til meðferðar í sjúkrahúsi, ef fyrir hendi eru

ástæður þær, sem greinir í 2. mgr. 13. gr., og vistun þykir óhjákvæmileg slíka vistun fer samkvæmt 14.–17. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. og kirkjumálaráðuneytið án óþarfs dráttar ákveða, hvort vistun skuli. Þá er þeim, sem vistaður hefur verið í sjúkrahúsi án samþykkis síns skilslaga, heimilt að leita úrlausnar dómstóla um ákvörðun ráðuneytisins skal trúnaðarlæknir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sjá til þess, að grein fyrir þeim rétti. Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. laganna skal dómari tafar og síðan kveða upp úrskurð um það, hvort vistun skuli haldast, niður, sbr. 4. mgr. 18. gr.

## 2.

Sem fyrr greinir, telur A, að hann hafi átt rétt til þess, að bera nauð deild 13 á Kleppsspítala 30. október 1994 undir dómstóla. Sú spurn hvort einstaklingur, sem vistaður hefur verið gegn vilja sínum á sjúkrahúsi, mgr. 13. gr. lögræðis laga, en sú vistun má ekki standa lengur en tvo sóla. Þess að bera lögmæti þeirrar frelsissviptingar undir dómstóla. Svo sem dómstóls- og kirkjumálaráðuneytisins, sem barst mér 20. janúar 1995, er staka heimild í lögræðis lögum nr. 68/1984 til að fá skorið úr um lögmæti fyrir dómstólum, sambærilega þeirri, sem mælt er fyrir um í 18. gr. lögræðis laga. Laganna er aftur á móti mælt fyrir um heimild til þess að bera undir dómstóls- og kirkjumálaráðuneytisins um vistun á grundvelli 3. mgr. 13. gr. laganna.

Er atvik máls þess, sem hér um ræðir, áttu sér stað, hafði mannréttisráðið óþu öðlast lagagildi hér á landi, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994. Í 5. gr. mannréttislaganna segir meðal annars svo:

„1. Allir menn eiga rétt til frelsis og mannhelgi.

Engan mann skal svipta frelsi nema í eftirfarandi tilvikum o þá málsmeðferð sem segir í lögum. Tilvikin eru:

[. . .]

e. lögleg gæsla manns til að koma í veg fyrir að smitandi sjúkdómur manns sem er andlega vanheill, áfengissjúklingur, eiturlyfjasjúklingur.

[. . .]

4. Hverjum þeim sem handtekinn er eða settur í gæslu skal rannsókn frelsisskerðingarinnar undir dómstól er úrskurði um hana með skjótti skipi að hann skuli látinn laus ef ólögmæt reynist.“

Samkvæmt ákvæði 4. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmálans á sérhva sviptur hefur verið frelsi sínu, rétt til þess að fá skorið úr lögmæti fyrir dómstólum. Eftir að einstaklingur hefur verið leystur úr gæslu, er rétt á því samkvæmt 4. mgr. 5. gr. að fá úr því skorið, hvort frelsissviptingin (sjá úrskurð mannréttindanefndar Evrópu frá 5. maí 1982 í máli nr. 94/1981, birtan í Decisions and Reports 28.235, og frá 11. maí 1983 í máli nr. 10.559, birtan í Decisions and Reports 32.303). Í slíkum tilvikum verður lausnar um, hvort gætt hafi verið þeirra fyrirmæla 4. mgr. 5. gr., að með skjóttum hætti (sjá skýrslu mannréttindanefndarinnar frá 11. október 1974/80, Zamir gegn Bretlandi, birta í Decisions and Reports 40.42).

Ákvæði 4. mgr. 5. gr. verður beitt án tillits til þess, hvort frelsissviptingin er öðru tilliti, og án tillits til þess, á hvaða staflíð 1. mgr. 5. gr. frelsissviptingin er.

Þannig getur verið um að ræða sjálfstætt brot á 4. mgr. 5. gr., enda þótt frelsisskerðing standist með tilliti til 1. mgr. 5. gr. (sjá t.d. dóm mannréttindadómstóls Evrópu frá 24. október 1979 í máli Winterverp gegn Hollandi, Series A, vol. 33). Í máli þessu verður heldur ekki fjallað um það, hvort ákvörðun um handtöku A og vistun hans á Kleppsspítala hinn 30. október 1994 hafi verið lögmæt út af fyrir sig, heldur það, hvort hann hafi átt rétt til þess þá þegar að bera ákvörðun um frelsissviptingu sína undir dómstóla.

Ákvæði 4. mgr. 5. gr. mannréttinasáttmála Evrópu er þannig ætlað að tryggja eftirlit dómstóla með handtöku eða haldi einstaklings í því markmiði, að hann verði látinn laus, ef frelsissvipting hans reynist hafa verið ólögmæt. Með hliðsjón af markmiði 4. mgr. 5. gr. hefur mannréttindanevnd Evrópu túlkað ákvæðið þannig, að sérhver einstaklingur, sem sviptur hafi verið frelsi sínu, eigi almennt (has the right, in principle) að njóta verndar skv. 4. mgr. þegar frá því að hann er handtekinn eða færður í hald. Jafnframt hefur verið litið svo á, að það eigi ekki við, þegar frelsissvipting stendur það stuttan tíma, að óraunhæft sé að fá skorið úr um lögmæti hennar fyrir dómi. (Sjá úrskurð mannréttindanevndar Evrópu frá 7. október 1976 í máli nr. 7376/76, X og Y gegn Svíþjóð, birtan í Decisions and Reports 7.123.)

Umrædd ákvörðun frá 10. október 1994 tók til nauðungarvistunar A á sjúkrahúsi á grundvelli 2. mgr. 13. gr. lögræðis laga. Ekki kom til þess að dóms- og kirkjumálaráðuneytið tæki ákvörðun um lengri nauðungarvistun á grundvelli 3. mgr. 13. gr. laga nr. 68/1984. Var vistun A því takmörkuð við tvo daga. Skoðun mín er sú, að um svo skamman tíma hafi verið að ræða, að fyrirmæli 4. mgr. 5. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, hafi naumast tekið til nefndrar ákvörðunar einnar út af fyrir sig. A gat hins vegar í samræmi við fyrirmæli þáverandi 60. gr. stjórnarskrárinnar borið lögmæti þessarar ákvörðunar undir dómstóla, þótt slíks málskots væri ekki getið í lögræðis lögum. Tel ég þess vegna, að í því efni, sem hér er fjallað um, hafi ekki verið brotin lög á A.

### 3.

Í 67. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. breytingar þær, er gerðar voru með 5. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, er nú að finna ákvæði um rétt manna, sem sviptir eru frelsi sínu af öðrum ástæðum en vegna gruns um refsiverðan verknað. Samkvæmt ákvæði 4. mgr. 67. gr. eiga þeir rétt á því, að dómstóll kveði á um lögmæti frelsissviptingarinnar svo fljótt sem verða má. Reynist frelsissvipting ólögmæt, skal sá, sem frelsi hefur verið sviptur, þegar látinn laus.

Í athugasemdum við frumvarp til stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 segir meðal annars svo um ákvæði 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins, nú 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar:

„Ákvæði 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins eru nýmæli sem snúa sérstaklega að aðstöðu þar sem maður er sviptur frelsi af öðrum ástæðum en með handtöku vegna gruns um refsiverða háttsemi. Undir þetta geta t.d. átt tilvik þar sem frelsissvipting er studd við heimild í lögræðis lögum, nr. 68/1984. Á reglunum um stöðu manns sem er handtekinn og ákvæði 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins eiga að ná til og þess sem hefur verið sviptur frelsi í tilviki sem á undir 4. mgr. er einna helst sá munur að í fyrrnefnda tilvikinu er fortakslaus skylda að leiða alltaf mann fyrir dómara ef hann er ekki látinn laus í kjölfar handtöku. Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins gildir þetta á hinn bóginn ekki um stöðu þess sem er sviptur frelsi af öðrum ástæðum, heldur er ráðgert að hann skuli alltaf eiga kost á að bera lögmæti frelsissviptingarinnar undir dómstóla ef hann óskar eftir því. Ástæðan fyrir þessum mun er einkum sú að í tilvikum sem falla undir 4. mgr. er frelsissvipting að öðru jöfnu reist á stjórnarsýsluákvörðun sem fer eftir reglum um málsmeðferð í stjórnarsýslulögum, nr. 37/1993. Aðgangur að dómara í þeim til-

vikum þjónar því einkum tilgangi málskots til endurskoðunar á stj. Vert er að benda á að reglan í 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins getur fallið rétt til að fá máli um frelsissviptingu skotið til dómstóla þótt ekki sé an rétt í sérlögnum sem geyma heimild til frelsissviptingarinnar. Þetta vekja athygli á að í 4. mgr. 5. gr. er ekki mælt fyrir um að frelsissvipting á að fá úrlausn dómstóls um mál sitt innan ákveðinna tímamarkanna. Þetta verði að gerast svo fljótt sem verða má. Þessi orð getur þurft sjón af eðli frelsissviptingar hverju sinni, en ætla má að kröfur ygerðar til þess að ekki yrði farið í þessum efnum fram úr viðmiðun 3. mgr. 5. gr. . . . nema viðhlítandi ástæður þættu réttlæta það. Um endingu vekja athygli á, að í síðari málslið ákvæðisins er ráðgert að inn laus ef dómstóll kemst að þeirri niðurstöðu að frelsissvipting sé að fylgja slíkri ákvörðun þegar í stað.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 2)

Í 4. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu segir, að dómstóll lögmæti frelsissviptingarinnar „með skjótum hætti“, en í ákvæði 67. gr. eru notuð orðin „svo fljótt sem verða má“. Í framangreindum athugasemjum það, er varð að 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar, virðist gert ráð fyrir þessu skv. 4. mgr. 67. gr. skuli að öðru jöfnu ganga um lögmæti frelsissviptingarinnar arhrings, líkt og á við um 3. mgr. 67. gr.

Í 3. mgr. 18. gr. lögræðislaga er kveðið á um skjóta meðferð mála fyrir því er snertir ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um vistun skv. 14.-17. gr. laganna. Dómari skal þannig „án tafar“ taka mál fyrir og skv. 4. mgr. 18. gr., upp úrskurð um það, hvort vistunin skuli haldast eða hvort. Svo sem gerð er grein fyrir í athugasemdum við frumvarp til breytinga á 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar falið í sér sjálfstæðan rétt um frelsissviptingu skotið til dómstóla, enda þótt ekki sé kveðið á um mál um þeim, er geyma heimild til frelsissviptingarinnar. Með tilliti til mikið sem kveða á um íhlutun um persónuréttindi manna, mæli með skýrri framkvæmd þeirra mála, tel ég þó rétt, að um ofangreind atriði verði tekið lögræðislög, en þar er, svo sem gerð hefur verið grein fyrir hér að frammanum um nauðungarvistun einstaklinga á sjúkrahúsum, m.a. um skilyrði fyrir málsmeðferð. Ég tel því, að eðlilegt sé að í þeim lögum komi fram þetta mál samkvæmt framansögðu af 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig að einstaklingur, sem sviptur hefur verið frelsi sínu og vistaður á sjúkrahúsi 13. gr. lögræðislaga, ætti rétt á því að bera lögmæti þeirrar frelsissviptingar og kveðið á um skjóta meðferð slíkra mála fyrir dómstólum, svo sem ákanna mælir fyrir um, að því er snertir ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins samkvæmt 3. mgr. 13. gr., sbr. 14.-17. gr. laganna. Mælist ég því til þess, að frelsissvipting verði tekin til athugunar við samningu frumvarps til nýrra lögræðislaga í undirbúningi á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Af þessu tilgangi og dóms- og kirkjumálaráðherra vakin á máli þessu með vísan til 1987, um umboðsmann Alþingis.

## V.

Niðurstöðu mína dró ég saman með eftirfarandi hætti:

„Hinn 2. nóvember 1994 leitaði til mín A og kvartaði yfir því, að gefist kostur á að bera ákvörðun geðlæknis um að vista hann nauðungar skv. 2. mgr. 13. gr. lögræðislaga nr. 68/1984 undir dómstóla skv. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.“

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að þar sem vistun A stóð aðeins í tvo daga, hafi verið um svo skamman tíma að ræða, að fyrirmæli 4. mgr. 5. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, hafi naumast tekið til nefndrar vistunar. A gat hins vegar í samræmi við fyrirmæli þáverandi 60. gr. stjórnarskrárinnar borið lögmati þessarar ákvörðunar undir dómstóla, þótt slíks málskots væri ekki getið í lögræðislögum. Tel ég þess vegna, að í því efni, sem hér er fjallað um, hafi ekki verið brotin lög á A.

Ég tel aftur á móti ástæðu til að minna á, að eftir gildistöku stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 leiða ákvæði 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnarskipunarlög nr. 97/1995, til þess, að einstaklingar, sem sviptir hafa verið frelsi sínu og vistaðir á sjúkrahúsi, sbr. 2. mgr. 13. gr. lögræðis laga nr. 68/1984, eiga rétt til þess að bera þá ákvörðun undir dómstóla. Í lögræðislögum, sem meðal annars geyma reglur um mál um nauðungarvistun einstaklinga, er eigi mælt fyrir um slíkan rétt. Því beini ég því til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það hafi þau sjónarmið, sem gerð er grein fyrir í þessu álitu, til hliðsjónar við samningu frumvarps til nýrra lögræðis laga. Af því tilefni er athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra vakin á máli þessu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

## VI.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af fyrrnefndu álitu mínu.

Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 13. september 1996, segir meðal annars:

„Vinna nefndar þeirrar sem vinnur að endurskoðun lögræðis laga nr. 68/1984 er langt komin, og mun frumvarpi til nýrra lögræðis laga verða skilað síðar á þessu ári. Það skal jafnframt upplýst að í þeim drögum sem nú þegar liggja fyrir er mælt fyrir um skilyrðislausan rétt nauðungarvistaðs manns til að leita úrlausnar dómstóla um vistunina, hvort svo sem um er að ræða svokallaða 48 stunda vistun, sbr. 2. mgr. 13. gr. gildandi lögræðis laga, eða vistun sem samþykkt hefur verið af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, sbr. 3. mgr. 13. gr. gildandi lögræðis laga. Voru þau sjónarmið sem þér reifið í framangreindu álitu yðar höfð til hliðsjónar þegar framangreind regla frumvarpsins var mótuð.“

Nefnt frumvarp til lögræðis laga var samþykkt á 121. löggjafarþingi sem lög nr. 71/1997. Í lögnum er, eins og lýst er í bréfinu, kveðið á um rétt manna til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla.

## 17.0. Skattar og gjöld.

### 17.1. Umsýslugjald. Lagastoð. Skattar. Þjónustugjöld. Stjórnarskrá. (Mál nr. 1249/1994)

Umboðsmaður tók til athugunar að eigin frumkvæði hvort innhe samkvæmt 9. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994, um lögboðna b eigna, styddist við viðhlítandi lagaheimild. Tók umboðsmaður til a bæri á gjaldið sem þjónustugjald, eða hvort gjaldið fæli í sér skat

Fyrst var mælt fyrir um umsýslugjald í nefndu reglugerðarákv á 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar. Með d-lið 1. gr. laga r stakri lagastoð skotið undir töku umsýslugjaldsins, en samkvæmt heimilt að ákveða með reglugerð, að húseigendur greiði árlegt ums bótamati húseignar til Fasteignamats ríkisins, sem skal aldrei vera brunabótamati húseignar. Með reglugerðinni var ákveðið að g 0.025% af brunabótamati. Fasteignamat ríkisins annast að jafnað brunabótamats og skal þá ekkert matsgjald greitt, skv. 2. málsl. 6 gerðar nr. 484/1994, enda nýtist skoðunin einnig til fasteignamats. 6. gr. reglugerðarinnar skal greiða fyrir endurmat í hlutfalli við kvæmt gjaldskrá, en fasteignamatið getur framkvæmt endurmat tryggingafélagi að kostnaðarlausu. Ákvæðin stefna að því að kos ingar verði borinn af þeim sem nýtur matsins. Gjaldskrá sú sem vís verið sett.

Umboðsmaður tók fram að umsýslugjald væri árlegt gjald, ál hlutfall af brunabótamati. Samkvæmt þeirri viðmiðun gæti það e tengst þeim kostnaði sem Fasteignamat ríkisins hefði af einstöku gert ráð fyrir því, að með sérstöku matsgjaldi væri að vissu mark kostnaðar. Taldi umboðsmaður að umsýslugjaldið væri lagt á faste almennum, efnislegum mælikvarða samkvæmt einhliða ákvörðu þess að gjaldandinn fengi tiltekið og sérgreint framlag á móti gjal inu væri ætlað að standa undir kostnaði af. Væri því um skatt að og 77. gr. stjórnarskrárinnar en ekki þjónustugjald.

Umboðsmaður taldi að frá 8. september 1994, er reglugerð nr til 31. desember 1994, er lög nr. 150/1994 öðluðust gildi, hefði taka verið reist á annarri lagaheimild en 5. gr. laga nr. 48/1994, um brun það ákvæði ekki verið nægilegur grundvöllur fyrir töku umsýslu það fól aðeins í sér, að með reglugerð skyldi sett ákvæði um „k Með d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994 var ákvæði 4. mgr. 2. gr. laga nr mælt fyrir um að með reglugerð mætti ákveða greiðslu árlegs um

Með 15. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, var 77. gr. stjórna þannig að tekið er fram að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðu skuli á skatt, breyta honum eða afnema. Taldi umboðsmaður í ljó væri að slíkt framsal skattlagningarvalds, sem fólst í ákvæði 4. mg 1994, væri óheimilt samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar, enda lá fy vilji stjórnarskrárgjafans að taka fyrir að skattlagningarvald væri um hætti. Vakti umboðsmaður athygli Alþingis og viðskiptaráðhe laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að nauðsynlegt væri sýslugjalds á vandaðri lagagrundvöll.

## I.

Með bréfi, dags. 21. október 1994, greindi ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra frá því, að ég hefði á grundvelli 5. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, ákveðið að taka til athugunar, hvort innheimta umsýslugjalds skv. 9. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna, sbr. ákvæði til bráðabirgða, styddist við viðhlítandi lagaheimild.

Þess er að geta, að samkvæmt auglýsingu nr. 11, 27. febrúar 1995, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um breytingar á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 96 31. desember 1969, með síðari breytingum, fer viðskiptaráðuneytið með mál, sem varða váttryggingastarfsemi í stað heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis áður, sbr. og vegna þessarar breytingar 3. gr. laga nr. 10, 27. febrúar 1995, um breytingu á yfirstjórn váttryggingastarfsemi, er breytti 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar.

## II.

Í framangreindu bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra óskaði ég þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til þess. Sérstaklega óskaði ég eftir því að ráðuneytið gerði grein fyrir því, við hvaða lagaákvæði innheimtan á nefndu umsýslugjaldi styddist svo og því, hvernig umræddu gjaldi skyldi varið.

Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 16. janúar 1995. Segir þar meðal annars svo:

- „1. Í byrjun september 1994 var sett reglugerð nr. 484/1994 um lögboðna brunatryggingu húseigna. Með 9. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar voru sett ákvæði um svonefnt umsýslugjald. Umsýslugjald er lagt á alla húseigendur og skal vera 0,025% (prómill) af brunabótamati húseignar. Í ákvæði til bráðabirgða í reglugerðinni kemur fram að vegna iðgjalda sem hafin verði innheimta á á árinu 1994 vegna ársins 1995 skuli innheimta umrætt umsýslugjald frá og með 1. janúar 1995.

Umrædd reglugerð var sett í framhaldi af tillögum nefndar sem ráðherra skipaði til að gera tillögur um þetta efni. Í álitni nefndarinnar, sem hér fylgir með í ljósriti, kemur fram að nefndin taldi að skjóta mætti styrkari lagastoðum undir umrætt umsýslugjald.

2. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra lagði því fram á Alþingi á sl. hausti frumvarp til laga um breytingu á lögum um brunatryggingar nr. 48/1994. Þar voru gerðar tillögur um ýmsar breytingar á umræddum lögum, bæði varðandi umsýslugjaldið sem og önnur atriði sem tekið var á í reglugerðinni og talið var [að] taka þyrfti á sérstaklega í lagatextanum. Má þar nefna ákvæðið um greiðslu bóta ef brunatrygging húss hefur fallið niður af ástæðum sem húseiganda verður ekki um kennt, sbr. 4. gr. frumvarpsins.

Lög þessi voru samþykkt sem lög frá Alþingi 30. desember 1994. Löggin öðluðust gildi síðastliðin áramót og eru nr. 150/1994. Ljósrit laganna fylgir hér með. Við samanburð laganna og þess frumvarps sem lagt var fram í upphafi kemur fram að frumvarpið var samþykkt óbreytt að öðru leyti en [að] nánari ákvæði voru sett um gerðardóm vegna svokallaðs markaðsverðs húseigna.

3. Í ljósi þess að hinn 1. janúar 1995 voru gengin í gildi lagaákvæði sem kváðu skýrt á um umrætt umsýslugjald er ljóst að enginn vafi leikur á um það að umsýslugjaldið styðst við viðhlítandi lagaheimild frá og með þeim tíma sem álagning þess hefst.
4. Ráðuneytið vill þó taka það fram að það telur að í 5. gr. laga nr. 48/1994 hafi verið skýr heimild til ráðherra til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna, m.a. um kostnað vegna virðingar. Umrætt umsýslugjald rennur til Fasteignamats

ríkisins sem samkvæmt lögnum eru falin viðamikil verkefni brunatryggingar. Verkefni þess eru öll í þágu húseiganda, þ.e. skylduvátryggðra húsa og halda utan um skráningu brunatryggingar landinu. Fasteignamat ríkisins mun koma upp skrá yfir allar byggingar og eignir sem verður hluti að svokallaðri Landsskrá fasteigna. Þetta er tryggð, svo vel sem kostur er, að fylgst verði með því að á höfuðsáttengar húseignir utan skyldutryggingar. Umrætt umsýslugjald varðandi þessa uppbyggingu. Í umræddri 5. gr. er skýr heimild um að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna, m.a. um kostnað og gjöld. Umrætt umsýslugjald er til komið vegna kostnaðar við virðingarmál sem setja verður á laggirnar eftir að einkaréttur aðila til brunatrygginga numinn um sl. áramót.“

## II.

### 1.

Úrlausnarefnið í máli þessu er, hvort umsýslugjald það, sem tekið er til m.gr. 6. gr. reglugerðar nr. 484 frá 5. september 1994, um lögboðna brunatrygginga, sbr. 4. m.gr. 2. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, eins og breytt með 1. gr. laga nr. 150/1994, um breytingu á fyrrnefndu lögnum, er lagastoð. Í þeim efnum skiptir máli, hvort gjald þetta felur í sér skattþrot og ber á það sem endurgjald fyrir veitta þjónustu (þjónustugjald), enda þurfi að vera fyrir gjaldinu, hvor sem niðurstaðan er að þessu leyti. Þetta er að ræða, ber að líta til þeirra krafna, sem felast í 40. og 77. gr. stjórnarskrá lands nr. 33/1944, sbr. og nú 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97, 28. júní 1994, á stjórnarskránni, er breytti fyrrnefndri 77. gr. hennar, og leiða til þess, að um skatta (skattlagningarheimildum) verður meðal annars að kveða skýrt á um skyldu, skattstofn og gjaldstig eða fjárhæð skatts að öðru leyti.

### 2.

Með lögum nr. 48 6. maí 1994, um brunatryggingar, voru felld úr gildi allar um brunatryggingar í Reykjavík, og lög nr. 59/1954, um brunatryggingar í Reykjavík. Ekki var þó hróflað við skyldutryggingu húseigna gegn eldsvoða og fyrirnefndu lögnum hafði Reykjavíkurborg einkarétt á brunatryggingum í Reykjavík, en síðarnefndu lögin veittu sveitarstjórnnum utan Reykjavíkur heimild um að eitt vátryggingafélag eða fleiri um brunatryggingar á þeim húseignum í Reykjavík. Tryggingarskyldar voru samkvæmt lögnum. Með lögum nr. 48/1994 var lag afnumið frá og með 1. janúar 1995.

Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 48/1994, er ástæðan fyrir breytingunum sé samningur um evrópskt efnahagssvæðisreglugerð samkeppnisreglna þess samnings og til þess að aðgangur vátryggingafélaga til efnahagsmarkaða hér á landi verði frjálss og jafn öllum á evrópsku efnahagsmarkaðinum. Þetta geti sjálfir valið það vátryggingafélag, sem þeir vilji skipta við um heimild bæjar- og sveitarstjórna utan Reykjavíkur til að semja við tryggingafélög um brunatryggingar á öllum húsum í viðkomandi umdæmi. Þetta er að afnema einkarétt Húsatrygginga Reykjavíkur til brunatrygginga húsa (Alþt. 1993, A-deild, bls. 4255.)

### 3.

Í 2. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, eins og lögin voru upprunlega, var gert ráð fyrir því, að dómkvaddir matsmenn eða Fasteignamat ríki



ingu skylduvátryggðra húsa. Í frumvarpi til laga þessara var hins vegar miðað við það, að Fasteignamat ríkisins eitt annaðist þetta verkefni. Um þetta sagði svo í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins:

„Frumvarpið gerir ráð fyrir nýmæli þess efnis að Fasteignamati ríkisins verði falið það hlutverk að annast framkvæmd virðingar. Er talið heppilegt að sami aðili annist framkvæmd fasteignamats og virðingar til brunatryggingar húseigna. Fram til þessa hafa dómkvaddir matsmenn annast framkvæmd virðingar.“ (Alþt. 1993, A-deild, bls. 4256.)

Heilbrigðis- og trygginganefnd Alþingis lagði fram þá breytingartillögu við 2. gr. frumvarpsins, er samþykkt var, að dómkvaddir matsmenn eða Fasteignamat ríkisins skyldu annast virðingu skylduvátryggðra húsa. Jafnframt lagði nefndin til, að virðingin skyldi felld að matseiningakerfi Fasteignamats ríkisins. Um þetta segir svo í nefndaráliiti:

„Lagt er til að 2. gr. verði breytt þannig að unnt sé að fela annaðhvort dómkvöddum matsmönnum eða Fasteignamati ríkisins virðingu skylduvátryggðra húseigna. Nefndin telur rétt að fleiri en Fasteignamat ríkisins geti annast matið og leggur til að tryggingafélögum verði frjálst að semja við aðra, dómkvadda matsmenn, um að annast þetta mat. Nefndin leggur þó til að kveðið verði á um að virðingin sé gerð á grundvelli matseiningakerfis Fasteignamats ríkisins og að dómkvöddum matsmönnum verði skylt að tilkynna Fasteignamatinu um virðingu. Þannig er tryggt eftirlit með því að allar húseignir í landinu séu á hverjum tíma brunatryggðar.“ (Alþt. 1993, A-deild, bls. 4797.)

Með 1. gr. laga nr. 150, 30. desember 1994, um breytingu á lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar, voru gerðar nokkrar breytingar á ákvæðum 2. gr. síðarnefndu laganna um framkvæmd virðingar skylduvátryggðra húseigna, auk þess sem við greinina var bætt málsgrein um heimild til að ákveða með reglugerð, að húseigendur greiði árlegt umsýslugjald af brunabótamati húseignar til Fasteignamats ríkisins. Með lagabreytingu þessari var hlutverk Fasteignamats ríkisins aukið frá því, sem upphaflega hafði verið markað í lögum nr. 48/1994, einkum að því leyti, að stofnunin skyldi að jafnaði annast fyrstu virðingu til brunabótamats. Þá var aukið við ákvæði þess efnis, að sæi Fasteignamat ríkisins ástæðu til, gæti það framkvæmt endurmat, húseiganda og vátryggingafélagi að kostnaðarlausu. Um þetta aukna hlutverk Fasteignamats ríkisins í virðingum skylduvátryggðra húseigna til brunabótamats segir svo í athugasemdum við 1. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 150/1994:

„Hér eru gerðar nokkrar breytingar á 2. gr. laganna. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að Fasteignamat ríkisins annist að jafnaði fyrstu virðingu til brunabótamats. Fasteignamat ríkisins annast skv. lögum fasteignamat allra húsa. Þegar hús er tekið í notkun ber stofnuninni því að meta húseign til fasteignamats. Það er til hagræðingarauka fyrir húseigendur að Fasteignamatið að jafnaði annist jafnframt virðingu húseignarinnar til brunabótamats. Rétt þykir að hafa þetta atriði skýrt í lagatextanum. Eðlilegt er að í þeim tilvikum þegar Fasteignamatið annast fyrstu virðingu til brunabótamats sé sú virðing án endurgjalds fyrir húseiganda.

Nauðsynlegt þykir að hafa það skýrt í lögnum að Fasteignamat ríkisins megi, sjái það ástæðu til, framkvæma endurmat, húseiganda og vátryggingafélagi að kostnaðarlausu. Eins og áður hefur verið vikið að er verið að gera veigamiklar breytingar á starfsemi Fasteignamatsins og tengja uppbyggingu landskrár fasteigna við starfsemi

stofnunarinnar. Nauðsynlegt er að stofnunin geti framkvæmt endu mati fasteignar. Slíkt endurmat yrði gert t.d. í tengslum við ákvörðun un fasteignamats í heilu sveitarfélagi. Eins og nú horfir við þá getu ur á brunabótamati og fasteignamati húseigna þar sem endursk hændur.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 1715.)

Í 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, er mælt svo fyrir, tryggingamálaráðherra skuli setja reglugerð um nánari framkvæmd lag verksvið váttryggjanda, skyldur váttryggingataka, bótauppgjör, und réttarstöðu við eigendaskipti, rétt veðhafa og framkvæmd virðingar meðal kostnað virðingar. Samkvæmt þessu lagaákvæði var sett reglu ember 1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna. Í 6. gr. reglugerðar framkvæmd mats og kostnað. Í 6., 7. og 9. mgr. þessarar greinar reglu að kostnaði við mót. Þessi ákvæði eru svohljóðandi:

„Fasteignamat ríkisins skal að jafnaði annast fyrsta brunabótamati að hús er tekið í notkun. Fyrir fyrsta mat skal ekkert matsgjald greiða ríkisins annast matið enda nýtist skoðunin einnig til fasteignamats.“

Fyrir endurmat húseignar skal greiða í hlutfalli við matsfjárlag sem ráðherra váttryggingamála setur. Sjái Fasteignamat ríkisins ás framkvæmt endurmat, húseiganda og váttryggingafélagi að kostnaði [. . .]

Húseigendur greiða árlega umsýslugjald 0,025 % (prómill) húseignar til Fasteignamats ríkisins. Viðkomandi váttryggingafélagi greiðir gjald og skilar til Fasteignamatsins.“

Í ákvæði til bráðabirgða í fyrrgreindri reglugerð var tekið fram, að skyldu frá og með 1. janúar 1995 innheimta umsýslugjald til Fasteignamats kvæmt lokamálsgrein 6. gr. Við endurnýjun váttrygginga vegna húseigna með endurnýjunardag 15. október 1994 skyldi umsýslugjaldið innheimt svo miklu leyti, sem váttryggingatímabilið félli á árið 1995.

Með d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994, um breytingu á lögum nr. 48/1994 um brunatryggingar, var nýrri málsgrein aukið við 2. gr. síðarnefndu laganna, er varðandi:

„Með reglugerð er heimilt að ákveða að húseigendur greiði ákveðna hlutfalli af brunabótamati húseignar til Fasteignamats ríkisins. Viðkomandi húseignarinnheimtir þetta gjald og skilar til Fasteignamatsins. Umsýslugjald verður herra en 0,03% (prómill) af brunabótamati húseignar.“

Í athugasemdum með 1. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 150/1994 um brunatryggingar, er ofangreindu ákvæði um umsýslugjald. Þar segir svo:

„Loks er skýrt kveðið á um það í lögum að Fasteignamati ríkisins skyldi innheimta umsýslugjald vegna verkefna sinna í tengslum við brunatryggingu húseiganda. Gjald þetta er smávægileg þóknun, aldrei herra en hverja milljón í brunabótamati, þ.e. 0,03% (prómill) fyrir þá þjónu sem húseignarmatið veitir húseignum með því að halda landskrá yfir brunabótamati landinu og fylgjast með að brunabótamat húseigna sé á hverjum ári skiptir á hinn bóginn sköpun varðandi þá uppbyggingu sem verið er að byggja.“

hjá Fasteignamatinu í tengslum við landskrá fasteigna og er nauðsynleg eftir að einkaréttur tiltekinna aðila til brunatrygginga hefur verið afnuminn. Viðkomandi váttryggingafélag innheimtir þetta gjald og skilar til Fasteignamatsins. Í reglugerð um lögboðna brunatryggingu húseigna nr. 484/1994 er mælt fyrir um þetta gjald með stoð í 5. gr. laganna þar sem ráðherra hefur skýra heimild til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna, m.a. um kostnað vegna virðingar. Þrátt fyrir þessa ótvíræðu lagaheimild þykir rétt að með skýrum hætti sé fjallað um umsýslugjaldið og þak sett um fjárhæð þess.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 1715.)

#### 4.

Fasteignamat ríkisins starfar samkvæmt lögum nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna. Samkvæmt þeim lögum skal halda skrá um allar fasteignir í landinu, þar sem fram komi upplýsingar um eiginleika eignanna og rétt til þeirra. Hverja fasteign skal meta til verðs svo sem nánar greinir í lögnum. Þar eru settar reglur um framkvæmd fasteignaskráningar og fasteignamats, sbr. og reglugerð nr. 406/1978, um fasteignaskráningu og fasteignamat.

Með lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar, sbr. lög nr. 150/1994, um breytingu á þeim lögum, eru ný matsverkefni lögð á herðar Fasteignamati ríkisins vegna breytinga þeirra á skipan brunatrygginga húseigna, sem leiðir af lögum þessum og lýst er hér að framan. Eins og áður segir, helst skylduváttrygging húseigna gegn eldsvoða þrátt fyrir breytingarnar. Þessi nýju verkefni Fasteignamats ríkisins eru mörkuð í 2. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, sbr. 1. gr. laga nr. 150/1994, um breytingu á þeim lögum, og 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna. Eru þessi verkefni fólgin í því, að Fasteignamati ríkisins ber að verulegu leyti að annast brunabótamat húseigna í landinu. Slík mót voru áður ekki að neinu leyti í verkahring þess. Samkvæmt 3. másl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1994, sbr. a-lið 1. gr. laga nr. 150/1994, ber Fasteignamati ríkisins að jafnaði að annast fyrstu virðingu. Endurmat virðist geta verið jöfnum höndum á vegum Fasteignamats ríkisins eða framkvæmt af dómkvöddum matsmönnum. Hvorki í lögnum né reglugerðinni er tekið fram, hvernig verkaskiptingu skuli háttað að því er endurmat snertir, en samkvæmt fyrrgreindu nefndarálitu heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis virðist gengið út frá því, að váttryggingafélag ráði því, hvort mót verði falin öðrum en Fasteignamati ríkisins.

Í þessu sambandi er þess að geta, að með lögum nr. 51/1994, um breyting á lögum nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, voru nokkrar breytingar gerðar á ákvæðum um skipulag og starfsemi Fasteignamats ríkisins. Meðal annars var Fasteignamati ríkisins breytt í B-hluta stofnun, sbr. 1. gr. laga nr. 51/1994, er breytti 6. gr. laga nr. 94/1976, en áður hafði stofnunin verið A-hluta stofnun, sbr. fyrirmæli um A-hluta og B-hluta fjárlaga í lögum nr. 52/1966, um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga. Í frumvarpi, sem flutt var um sama efni árið áður, þ.e. á 116. löggjafarþingi, en varð ekki að lögum, kemur fram í athugasemdum, að samkvæmt fjárlagafrumvarpi fyrir árið 1993 sé gert ráð fyrir, að Fasteignamat ríkisins verði gert að B-hluta stofnun, sbr. Alþt. 1992, A-deild, bls. 4398. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1993 og 1994 er við það miðað, að Fasteignamat ríkisins sé B-hluta stofnun, enda þótt sú breyting hafi ekki verið gerð á stöðu stofnunarinnar fyrr en með lögum nr. 51/1994. Í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1993 er tekið fram, að Fasteignamat ríkisins sé nú sett fram í B-hluta frumvarpsins og muni fjármálaráðherra setja stofnuninni stjórn, sem skipuð verði fulltrúum ríkis og sveitarfélaga. Frumvarp þess efnis verði flutt á haustþingi. (Alþt. 1992, A-deild, bls. 334.) Í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1994 er þess getið, að árið áður hafi fjármálaráðherra lagt fram frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum. Í því frumvarpi hefði verið gert

ráð fyrir því, að Fasteignamat ríkisins yrði B-hluta stofnun og kveðið heimildir til handa stofnuninni til að innheimta gjald fyrir veitta þjónu hefði hins vegar ekki náð afgreiðslu á síðasta þingi og yrði endurflutt á 1993, A-deild, bls. 345.) Í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga þessari breytingu vikið. Þar segir meðal annars svo: „Með lögum nr. 51/1994 um lögum nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingu ákvæði laga nr. 94/1976 þar sem kveðið var á um að Fasteignamat ríkisins stofnun.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 339 og 362.)

Þá voru í fyrrnefndu frumvarpi til breytinga á lögum um skráningu er lagt var fram á 116. löggjafarþingi, ákvæði um gjaldtöku fyrir veitta þjónu um, að Fasteignamati ríkisins væri heimilt að framkvæma annars konar mat. Slík ákvæði voru ekki tekin í lög með lögum nr. 51/1994 og var efni frumvarpi til þeirra laga. Um þetta segir svo í athugasemdum með frumvarpi lögum nr. 51/1994:

„Í fyrra frumvarpi voru lagðar til breytingar á liðum sem tengja þjónustu en ekki nú. Þá var einnig lagt til að sett yrði inn ákvæði um gjaldtöku ríkisins hefði heimild til að framkvæma annars konar mat en hið gamla mat, en það ákvæði er ekki í þessu frumvarpi þar sem ekki verður breytt stofnuninni óheimil samkvæmt núgildandi lögum. Með gildistöku þess verður öllum tryggingafélögum heimilt að sjá um brunatryggingu og möguleiki að Fasteignamat ríkisins taki að sér brunabótamat fasteignamat.“ (Alþt. 1993, A-deild, bls. 2382.)

Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til mín, dags. 16. júní 1994, finna nokkra lýsingu á hinum nýju verkefnum Fasteignamats ríkisins. Í minnisblað Fasteignamats ríkisins frá því í desember 1994 vegna brunatryggingar lýst í nokkrum liðum þeim viðfangsefnum, sem hin nýju verkefni hafa tekið til stofnunina. Í megindráttum hefur Fasteignamati ríkisins með fyrrgreindum lögum um verið falið nýtt matshlutverk, þ.e. skráning og mat húseigna til brunatryggingar telja verður eðlisskylt þeim verkefnum, sem stofnuninni ber að annast. Í lögum nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, og raunar gengið út frá því að þetta verk geti rúmast innan þeirra laga, sbr. fyrrgreindar athugasemdir með lögum nr. 51/1994.

Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til mín, dags. 16. júní 1994, kemur ekki skýrt fram, hvort ráðuneytið telur umsýslugjald vera eina þjónustu eða skatt. Þó kemur þar fram það viðhorf, að verkefni Fasteignamats vegna brunatrygginga séu „öll í þágu húseiganda, þ.e. að annast tryggingu húsa og halda utan um skráningu brunatryggðra húseigna og sjónarmið kemur fram í athugasemdum með 1. gr. þess frumvarps, er lagt til með lögum nr. 150/1994, um breytingu á lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar, þar sem gjaldið sé þóknun „fyrir þá þjónustu sem Fasteignamatið veitir húseignarhaldum og halda landskrá yfir brunabótamat húseigna í landinu og fylgjast með húseignarhaldi.“ (Alþt. 1993, A-deild, bls. 1715.)

Lagaskylda til að brunatryggja húseignir komst á snemma á þessum lögum nr. 26/1905, um váttrygging sveitabæja og annarra húsa í sveitum, utt. nr. 58, 22. nóvember 1907, um stofnun Brunabótafélags Íslands. Þessi lagabreyting framkvæmda og hinn 3. nóvember 1915 samþykkti Alþingi ný lög nr. 51/1915 um brunabótafjelags Íslands, er urðu grundvöllur fyrir því, að félagið hóf skráningu og tryggingaskylda komst á 1. janúar 1917. Hafði félagið einkarétt á brunatryggingu.

eignum utan Reykjavíkur, uns hann var felldur niður 1954, sbr. lög nr. 59/1954 og lög nr. 9/1955. Áður höfðu brunatryggingar fasteigna komist á í Reykjavík, án þess að skyldutryggingu væri til að dreifa, sbr. upphaflega tilskipun um ábyrgð fyrir eldsvoða á Reykjavíkurkaupstað og fl. frá 14. febrúar 1874. Upphaf þess máls er að rekja til ársins 1833, er stiftamtmaður mæltist til þess í bréfi til Rentukammers, að sum ákvæði tilskipunar frá 6. apríl 1832 um brunamál danskra kaupstaða yrðu látin taka til Reykjavíkur. Voru fasteignir í Reykjavík samkvæmt tilskipuninni frá 1874 og síðari löggjöf tryggðar hjá hinu almenna brunabótafélagi dönsku kaupstaðanna. Má rekja sérstöðu Reykjavíkur í brunatryggingum fasteigna til þessa upphafs.

Nýmæli þau, sem felast í lögum nr. 48/1994, sbr. lög nr. 150/1994, breyta engu um skyldutryggingu fasteigna gegn eldsvoða. Samkvæmt þessu hefur almannavaldið lengi látið sig varða, að húseignir séu skyldutryggðar gegn eldsvoða. Hin opinberu afskipti af brunatryggingum húseigna hafa hins vegar fyrst og fremst verið á vegum sveitarstjórna, sbr. lög nr. 25/1954, um brunatryggingar í Reykjavík, og lög nr. 59/1954, um brunatryggingar utan Reykjavíkur. Hefur það raunar fallið að hlutverki sveitarstjórna á vettvangi brunamála almennt, sbr. nú 6. tölul. 6. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Enda þótt gengið hafi verið út frá því í lögum nr. 25/1954 og lögum nr. 59/1954, að húseignendur greiddu virðingarkostnað, er að mínum dómi ekki einhlítt, vegna fyrrgreindrar lagaskyldu, að skoða virðingu húseigna til brunabótamats eingöngu sem þjónustu við húseignendur.

Eins og fyrr segir, var fyrst mælt fyrir um umsýslugjald í 9. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna, og voru fyrir mæli reglugerðarinnar um gjald þetta upphaflega byggð á 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar. Með d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994, um breytingu á lögum um brunatryggingar nr. 48/1994, var sérstakri laga-stað skotið undir töku umsýslugjalds, en ekki hefur verið hróflað við reglugerðarákvæðinu. Samkvæmt síðastnefndu lagaákvæði er heimilt að ákveða með reglugerð, að húseignendur greiði árlegt umsýslugjald af brunabótamati húseignar til Fasteignamats ríkisins, er aldrei skal vera hærra en 0,03% (prómill) af brunabótamati húseignar. Samkvæmt reglugerðinni er gjaldtakan ákveðin árlegt umsýslugjald 0,025% (prómill) af brunabótamati húseignar. Eins og fram hefur komið, annast Fasteignamat ríkisins að jafnaði fyrstu virðingu til brunabótamats. Samkvæmt 2. málsl. 6. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994 skal ekkert matsgjald greitt, ef Fasteignamat ríkisins annast matið, enda nýtist skoðunin einnig til fasteignamats. Samkvæmt 7. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar skal greiða fyrir endurmat húseignar í hlutfalli við matsfjárhæð samkvæmt gjaldskrá, sem ráðherra setur. Þó getur fasteignamatið samkvæmt þessari málsgrein reglugerðarinnar framkvæmt endurmat, húseiganda og váttryggingafélagi að kostnaðarlausu. Hér er bersýnilega ekki átt við umsýslugjald heldur sérstakt matsgjald fyrir virðingu, sem gerð hefur verið. Þessi ákvæði virðast stefna að því að nokkru leyti, að kostnaður vegna virðingar til brunabótamats verði borinn af þeim, sem nýtur matsins. Tekið skal fram, að ráðherra hefur ekki sett gjaldskrá þá, er að framan greinir.

Í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1995 er ekki sérstaklega vikið að umsýslugjaldi. Hins vegar er nokkuð að þessu gjaldi vikið í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1996. Þar segir svo:

„Áætlun stofnunarinnar gerir ráð fyrir auknu starfsumfangi á næsta ári vegna nýrra verkefna. Þar vegur þyngst að á síðasta ári voru samþykktar á Alþingi breytingar á lögum um brunatryggingar sem kveða á um að Fasteignamati ríkisins sé falið að annast mat og upplýsingagjöf um álagningarstofn skipulagsgjalda til innheimtumanna ríkissjóðs og úrskurða um kærur gjaldenda. Til að mæta kostnaði við þessi umsvif fær stofnunin hlutdeild í skipulagsgjaldinu, svonefnt umsýslugjald, og skýrir það hækkun tekna frá gildandi fjárlögum.“ (Alþt. 1995, A-deild, bls. 367.)

Í framangreindum athugasemdum með fjárlagafrumvarpinu skýrslu mín um réttan skilningi á nýju verkefni Fasteignamats ríkisins. Skipulagsgjald er lagt á samkvæmt 35. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 og er gjaldstraum af kostnaði ríkisins af framkvæmd skipulagsmála. Það má nefna að brunabótaverði nýbyggingar. Hvorki er umsýslugjald hluti af skipulagsgjaldi mið virðingar til brunabótamats að skapa gjaldstofn fyrir skipulagsgjald.

Umsýslugjald er árlegt gjald og er ákveðið sem tiltekið hlutfall af samkvæmt þeirri viðmiðun getur það ekki að neinu leyti tengst þeim samkvæmt eignamat ríkisins hefur af einstökum virðingum, enda er gert ráð fyrir að stöku matsgjaldi sé að vissu marki tekið tillit til slíks kostnaðar. Jafnframt samkvæmt þessum mælikvarða geta tekjur af umsýslugjaldi í heild sinni eiga að svarað til þess kostnaðar, sem leggst á Fasteignamat ríkisins vegna hennar. Samkvæmt þessu verður ekki annað séð en að umsýslugjaldi sé ætlað að standa á þeim almenna kostnaði, sem leggst á Fasteignamat ríkisins vegna þeirra sem leiðir af því, að framkvæmd brunabótamats færist að verulegu leyfi um þess þó að haldið sé sérstaklega utan um þann kostnað og tekjum af virðingum eingöngu til greiðslu hans. Þar er um almenn matsverkefni að ræða, sem hafa talið, að féllu að lögbundnu matshlutverki stofnunarinnar. Þá ber um lögmælt skyldutryggingu húseigna er að ræða, þannig að húseignarvergi um það, hvort þeir greiða umsýslugjald eða ekki.

Samkvæmt þessu verður að telja, að umsýslugjald sé lagt á fasteignamatið á mönnum, efnislegum mælikvarða samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisins. Það án þess að gjaldandinn fái á móti tiltekið og sérgreint framlag, sem látur við gjaldtökuna og gjaldinu er ætlað að standa undir kostnaði af.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, tel ég vafalaust, að um telja skatt í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar en ekki endurgjaldustu (þjónustugjald).

## 5.

Kemur þá til athugunar, hvort nægjanleg lagastoð sé fyrir umsýslugjaldið það, að gjald þetta teljist skattur, svo sem niðurstaða mín er samkvæmt.

Þegar mælt var fyrir um umsýslugjald í 9. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna, var ekki sérstöku ákvæmi um þetta gjald í lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar. Reglugerðin var samskipti 9. mgr. laga þessara, svohljóðandi:

„Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra skal setja reglugerð um framkvæmd þessara laga, þar á meðal verksvið váttryggjanda, skyldu brunabótauppgjör, undanskildar áhættur, réttarstöðu við eigendaskiptum og framkvæmd virðingar og yfirmats, þar á meðal kostnað virðingar.

Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til mín, dags. 12. október 1994, kemur fram, að ráðuneytið telur, að í 5. gr. laga nr. 48/1994 hafi falist ákveðin ráðherra til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna, meðal annars vegna virðingar. Umrætt umsýslugjald sé til komið meðal annars vegna virðingar. Eftir að lög nr. 150/1994, um breytingu á lögum um brunatryggingar, hafi tekið gildi, leiki enginn vafi á því, að umsýslugjaldið styðjist við virðingardagild.

Eins og fram kemur í II. kafla 1 hér að framan, eru gerðar sérstaklega lagaheimildir um skattlagningu. Þar sem telja verður umsýslugjald skattlagningu.

ansögðu, verður lagaheimild fyrir því gjaldi að uppfylla slíkar kröfur. Kröfur þessar eru leiddar af ákvæðum stjórnarskrárinnar um skatta, eins og þau ákvæði hafa verið skýrð í dómaframkvæmd. Í 40. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram, að engan skatt megi „ . . . á leggja né breyta né af taka nema með lögum“. Samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar skal skattamálum skipað með lögum. Með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97, 28. júní 1995, um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum, voru settar ítarlegri reglur um skattamál í 77. gr. stjórnarskrárinnar en fyrir voru. Þar var fyrir sú regla, að skattamálum skyldi skipað með lögum. Eftir fyrrgreinda breytingu er sú regla í 1. másl. 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, en í 2. másl. þeirrar málsgreinar er nýmæli þess efnis, að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um, hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Vík ég frekar að þessu nýmæli hér á eftir. Í 2. mgr. 77. gr. var tekin upp regla um almennt bann við afturvirkni skattalaga.

Fyrrgreind breyting á 77. gr. stjórnarskrárinnar tók gildi hinn 5. júlí 1995, sbr. 17. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Þar sem nýjum lagagrundvelli var skotið undir umsýslugjald með d-lið 1. gr. laga nr. 150, 30. desember 1994, um breytingu á lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar, reynir ekki á 5. gr. síðarnefndu laganna sem lagaheimild fyrir umsýslugjaldi gagnvart fyrrnefndum breytingum á 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Enda þótt Alþingi fari með vald til álagningar skatta og gjalda, hefur tíðkast í íslenskri löggjöf, að stjórnvöldum sé veitt heimild til að ákveða, hvort innheimta skuli tiltekinn skatt. Hefur Hæstiréttur talið, að þessi langa og athugasemdalausa venja löggjafans hafi helgað slíka skattheimtu innan vissra marka, sbr. Hrd. 1985:1544. Slík heimild hefur þó verið talin háð takmörkunum og hefur verið almennt viðurkennt, að óheft framsal slíks valds væri óheimilt. Hefur svo verið litið á, að heimildir af þessu tagi verði að koma skýrt og ótvírætt fram í lögum og þær beri að skýra þröngt, sbr. t.d. Hrd. 1985:1544 og Hrd. 1986:462.

Áður en nýrri lagastoð var skotið undir töku umsýslugjalds með d-lið 1. gr. laga nr. 150, 30. desember 1994, um breytingu á lögum um brunatryggingar nr. 48/1994, er tók gildi hinn 31. desember 1994, hafði innheimta gjaldsins að nokkru hafist, sbr. lokamálslið ákvæðis til bráðabirgða í reglugerð nr. 484/1994, um lögboðna brunatryggingu húseigna, þar sem tekið er fram að „Við endurnýjun váttrygginga vegna húseigna utan Reykjavíkur með endurnýjunardag 15. október 1994 skal umsýslugjaldið innheimt hlutfallslega og að svo miklu leyti sem váttryggingatímabilið fellur á árið 1995“. Frá því að reglugerð nr. 484/1994, þar sem mælt var fyrir um töku umsýslugjalds, tók gildi 8. september 1994 og til 31. desember 1994, er d-liður 1. gr. laga nr. 150/1994 öðlaðist gildi, varð taka umsýslugjalds ekki reist á annarri lagaheimild en 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar.

Míðað við kröfur stjórnarskrárinnar til skattlagningarheimilda á þeim tíma, þegar 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, gegndi hlutverki sem lagagrundvöllur umsýslugjalds, get ég ekki fallist á það með heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, að fyrrgreind lagagrein hafi fullnægt þeim kröfum, sem gerðar voru til slíkra heimilda, enda er þar ekki kveðið á um skattskyldu, skattstofn eða reglur um ákvörðun fjárhæðar skattsins. Lagaákvæði þetta felur aðeins í sér, að ráðherra sé skylt að setja nánari fyrirmæli um „framkvæmd þessara laga“ og þar eru tilgreind nokkur atriði í dæmaskyni, sem stjórnvaldsreglur skulu fjalla um. Að því er gjaldtöku snertir segir það eitt, að með reglugerð skuli sett ákvæði um „kostnað virðingar“. Samkvæmt þessu tel ég, að 5. gr. laga nr. 48/1994, um brunatryggingar, hafi ekki verið nægjanlegur lagagrundvöllur fyrir töku umsýslugjalds.

Með d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994 var, eins og fyrr segir, aukið nýrri málsgrein við 2. gr. laga nr. 48/1994, er varð 4. mgr. greinarinnar, þess efnis, að með reglugerð sé heimilt að ákveða, að húseigendur greiði árlegt umsýslugjald af brunabótamati húseignar til Fasteignamats ríkisins. Tekið er fram, að viðkomandi váttryggingafélag innheimti gjald þetta

og skili til Fasteignamatsins. Umsýslugjald skuli aldrei vera hærra en brunabótamati húseignar. Samkvæmt þessu er það lagt á vald stjórnvalda hvort innheimt skuli umsýslugjald og hversu hátt það skuli vera innan lögin setja. Með 9. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 484/1994 hefur gjaldið verið af brunabótamati og nær því ekki hámarki því, sem lögin setja.

Hér að framan er að því vikið að tíðkast hefur nokkuð í íslenskri völdum sé falin ákvörðun þess, hvort tiltekinn skattur skuli innheimtu ið getið, að með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97, 28. júní 1995 hafi ingar á 77. gr. stjórnarskrárinnar, er fjallar um skattamál. Er óhjákvæmlega greinda lagaheimild fyrir umsýslugjaldi í 4. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1994 nr. 150/1994, í ljósi þeirra breytinga, sem urðu á þessu ákvæði stjórnvalda efnisnum skiptir 2. málsl. 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, er tekinn varð um stjórnarskipunarlögum, sérstöku máli. Ég tel ekki ástæðu til ítarlegrar vísunar þáð, hvort þessi lagaheimild fyrir umsýslugjaldi hafi staðist þær kröfur og kærðild, sem taldar voru felast í stjórnarskránni, áður en fyrrgreind breyting var gerð. Ég tel þó líklegt, miðað við fyrrgreinda venju löggjafans og dóms Hæðingis, að verið.

2. málsl. 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga, hljóðar svo:

„Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli álagningu um eða afnema hann.“

Í athugasemdum með 15. gr. í frumvarpi því, sem varð að stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er segir svo um nýmæli þetta:

„Annars vegar er lagt til með síðari málslið 1. mgr. að beinlínulega sé ákveðið að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort skattur verður breytt eða hann verði afnuminn. Efnislega er þessi regla um álagningu sem kemur fram í upphafsmálslið 40. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að engan skatt megi á leggja, breyta né af taka nema með lögum og orðið að leysa úr því í allnokkrum málum, hvort eða hvernig þetta er eða takmarki heimildir löggjafans til að framselja með lögum á þessum atriði til stjórnvalda. Með orðalaginu í þessu ákvæði frumvarpa er að taka af skarið með miklu ákveðnari hætti en gert er í 40. gr. stjórnarskrárinnar að löggjafinn megi ekki framselja til framkvæmdarvaldsins ákvæði nefnd atriði, heldur verði að taka afstöðu til þeirra í settum lögum og deild, bls. 2110–2111.“

Eins og fyrr segir, er með 4. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1994, um brunabótamati 1. gr. laga nr. 150/1994, lagt á vald ráðherra að ákveða, hvort innheimt skuli. Ég tel einsýnt, að slíkt framsal skattlagningarvalds, sem í þessu felst, er samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, enda liggur fyrir, að það var skýr vilji stjórnarskrárgjafans með nýmæli þetta, að skattlagningarvald væri framselt með þessum hætti.

Samkvæmt framansögðu tel ég ástæðu til þess, sbr. 11. gr. laga nr. 48/1994, að boðsmann Alþingis, að vekja athygli Alþingis og viðskiptaráðherra á þessu, er að koma töku umsýslugjalds á vandaðri lagagrundvöll en felst í 4. mgr. 2. gr. laga nr. 150/1994, sbr. d-lið 1. gr. laga nr. 150/1994.



## IV.

Niðurstöðu álitis míns, dags. 28. mars 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Meginatriði niðurstöðu minnar samkvæmt framansögðu er, að umsýslugjald samkvæmt lögum nr. 48/1994, um brunatryggingar, með síðari breytingum, teljist skattur í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt tel ég, að núgildandi lagagrundvöllur umsýslugjalds sé ekki viðhlítandi í ljósi þeirra krafna, sem nú eru gerðar til skattlagningarheimilda samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Af því tilefni er álit þetta sent forseta Alþingis og viðskiptaráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

## V.

Með bréfum, dags. 29. ágúst 1996 og 17. febrúar 1997, óskaði ég eftir upplýsingum viðskiptaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af fyrrgreindu álitinu mínu. Viðskiptaráðuneytið svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 19. febrúar 1997. Þar segir meðal annars:

„S.l. haust lagði ráðherra fram á Alþingi lagafrumvarp til breytinga á lögum um brunatryggingar, nr. 48/1994. Frumvarpið tók á þeim atriðum er þér gerðuð athugasemdir við í álitinu yðar frá 28. mars 1996.

Frumvarpið var samþykkt á Alþingi 9. desember s.l. sem lög nr. 131/1996.“

**17.2. Lækkun eignarskattsstofns. Heimildarákvæði. Verklagsreglur. Jafnræðisregla. Rökstuðningur. Málshraði. Stjórnarsýslusamband. (Mál nr. 1427/1995)**

A og B kvörtuðu yfir synjun ríkisskattstjóra um lækkun eignarskattsstofns þeirra tiltekin gjaldár, vegna veikinda A. Beindist kvörtunin að málsmeðferð ríkisskattstjóra og að efni synjunarinnar.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt 66. gr. og 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, hefði skattstjóra borið að fjalla um erindi A og B. Ríkisskattstjóra hefði því borið að framsenda erindi A og B til viðkomandi skattstjóra, sbr. 7. gr. stjórnarsýslulaga, í stað þess að taka erindi þeirra til meðferðar. Þar sem niðurstaða ríkisskattstjóra lá fyrir taldi umboðsmaður að 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, kæmi ekki í veg fyrir að hann fjallaði um málið.

Í álitinu eru rakin lagaákvæði um ívilnanir vegna veikinda, slysa og annarra sérstakra ástæðna. Taldi umboðsmaður ljóst, að sú hugmynd hefði búið að baki slíkum ívilnunum að réttlæt看legt væri að víkja frá almennum reglum um skattálagningu í einstökum tilvikum, þar sem gjaldþol skattþegns hefði skerst verulega vegna sérstakra áfalla. Í tilefni af kvörtun A og B reyndi sérstaklega á það, að hvaða marki litid yrdi til eignastöðu skattþegns við beitingu þessa heimildarákvæðis. Hvorki í 66. gr. né 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981 er að finna skilgreiningu á því hvað teljist verulega skert gjaldþol. Samkvæmt 1. másl. 2. mgr. 66. gr. laganna var mælt fyrir um að setja bæri nánari ákvæði um ívilnanir og taldi umboðsmaður að þar væri átt við almenn stjórnvaldsfyrirmæli, en ekki framkvæmda- eða starfsreglur fyrir skattstjóra samkvæmt 1. mgr. 101. gr. laganna. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ríkisskattstjóra að sett yrðu almenn stjórnvaldsfyrirmæli um slíkar ívilnanir. Taldi umboðsmaður að ákvæði reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, ættu við í þessu efni að því leyti sem þau samþýddust síðar settum lagaákvæðum um ívilnanir.

Umboðsmaður tók fram að markmið heimildarákvæðis 2. mgr. 1981 styddi, að heimilt væri að líta til efnahags skattþegns að vissu marki og væri beiting slíkra sjónarmiða vandmeðfarin og erfitt að draga niður. Umboðsmaður tók fram að ef skattþegn væri svo efnum búinn að hann væri ust ekki að mun þrátt fyrir sérstök áföll sem almennt gætu leitt til áhrifa um ívilnunar verið heimil. Umboðsmaður tók fram, að við beitingu skattþegns væri sérstaklega mikilvægt að tryggt væri að samræmis og jafnræði væri framkvæmd. Benti umboðsmaður á að hvorki í starfsreglum ríkisskattstjóra né í starfsreglum embættisins frá 1983 væri þess getið að taka þátt í skattþegns við ákvarðanir um ívilnanir.

Loks tók umboðsmaður fram að rökstuðningur ákvörðunar ríkisskattstjóra um ívilnanir fylti ekki skilyrði 22. gr. stjórnákvæðis, þar sem hvorki kæmi fram tilvísun til réttarreglna sem ákvörðunin byggðist á né hvað það væri til sækjanda sem leiddi til synjunarinnar, umfram almenna vísun til grundvallarreglu. Þá benti umboðsmaður á að samkvæmt 1. mgr. 9. gr. stjórnákvæðis væri í málum teknar svo fljótt sem unnt væri. Tók umboðsmaður fram um ívilnanir vörðuðu oft brýna hagsmuni gjaldenda og væri mikilvægt að af þessu tagi svo sem frekast væri unnt.

## I.

Hinn 7. apríl 1995 báru fram kvörtun við mig þau A og B, út af þessum skattstjóra að synja þeim um lækkun eignarskattsstofns gjaldárin 1989, 1993 og 1994 samkvæmt heimild þeirri, er greinir í 2. mgr. 80. gr. laga nr. 1981 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Lýtur kvörtunin bæði að skattstjóra og efnislega að synjun hans.

## II.

Í áliti mínu sagði svo um kvörtun A og B:

### „1.

Kvörtun A og B varðar synjun ríkisskattstjóra frá 28. mars 1995 á kvörtunum frá nóvember 1994 um lækkun eignarskattsstofns þeirra gjaldárin 1989, 1993 og 1994 á grundvelli heimildar þeirrar, sem greinir í 2. mgr. 80. gr. laga nr. 1981 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.

Með 23. gr. laga nr. 25/1981, um breyting á lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, var tekin upp í 2. mgr. 80. gr. síðarnefndra laga nr. 75/1981, heimild til að lækka eignarskattsstofn, svohljóðandi: „Ríkisskattstjóra að taka til greina umsókn manns um lækkun eignarskattsstofns hans þegar stendur á sem greinir í 1. og 7. tl. 1. mgr. 66. gr.“ Með 4. gr. laga nr. 21/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, var orðalagi 2. mgr. 80. gr. breytt nokkuð og varð hún svohljóðandi: „Heimilt er skattstjóra að taka til greina umsókn manns um lækkun eignarskattsstofns hans þegar svo stendur á sem í 9. tl. 1. mgr. 66. gr. greinir, enda hafi gjaldþol mannsins skersgjald á ástæðum.“ Með 11. gr. laga nr. 92/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þ.m.t. breyting samkvæmt lögum nr. 21/1981 greind tilvísun í 9. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt, felld niður, en þá hafði frádráttarheimild sú, sem var í þessu ákvæði (frádráttur) verið felld úr gildi með 3. gr. laga nr. 49/1987, um breyting á lögum nr. 21/1981 um tekjuskatt og eignarskatt.

Um atvik þau, sem heimila lækkun eignarskattsstofns, er nú eingöngu vísað til 1. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Sú lagagrein fjallar um lækkanir tekjuskattsstofns, þegar svo stendur á, sem í greininni segir, en í sex töluliðum í 1. mgr. greinarinnar eru tilgreind þau atvik og aðstæður, sem heimild til ívilnunar í eignarskatti er bundin við. Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 66. gr. skal skattstjóri taka til greina umsókn manns um lækkun tekjuskattsstofns, þegar svo stendur á, að „ . . . ellihrörleiki, veikindi, slys eða mannlát hafa skert gjaldþol manns verulega“. Í 2. mgr. 66. gr. eru ákvæði um meðferð ívilnana þeirra, sem kveðið er á um í greininni. Er málsgrein þessi svohljóðandi:

„Nánari ákvæði um skilyrði fyrir framangreindum ívilnunum skulu sett af ríkisskattstjóra. Skattstjóri getur veitt ívilnanir samkvæmt þessari grein án umsóknar. Ákvörðun skattstjóra samkvæmt þessari grein má skjóta til ríkisskattstjóra sem tekur endanlega ákvörðun í málinu. Ríkisskattstjóri skal sérstaklega fylgjast með ívilnunum, sem skattstjórar veita samkvæmt þessari grein, og sjá til þess að samræmis sé gætt og réttum reglum fylgt.“

Í 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, er hvorki að finna sérstakt ákvæði um meðferð umsókna um lækkun eignarskattsstofns né tilvísun til 2. mgr. 66. gr. laganna um það efni. Með tilliti til þess, hversu eðlisskyldar og ná tengdar ívilnanir samkvæmt lagagreinum þessum eru, sem meðal annars kemur fram í því, að beiðnum um þær er skipað á sama eyðublað, sbr. umsóknareyðublað A fyrir slíkar lækkanir (RSK 3.05), tel ég einsýnt, að beita beri ákvæðum 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981 um meðferð ívilnana samkvæmt 2. mgr. 80. gr. laganna.

Eins og skýrt kemur fram í 66. gr. og 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sbr. og 4. másl. 1. mgr. 95. gr. sömu laga, fjalla skattstjórar um umsóknir um lækkanir samkvæmt lagaákvæðum þessum. Ákvörðunum skattstjóra um þessi efni má skjóta til ríkisskattstjóra, sem tekur endanlega ákvörðun. Hér er því mælt fyrir um sérstaka málskotsleið á ívilnunum af þessu tagi, sem víkur frá hinni almennu málskotsleið ágreiningsmála um ákvörðun skatta, gjalda og skattstofna, sbr. lög nr. 30/1992, um yfirséttanefnd, með síðari breytingum. Þá taka bein lagafyrirmæli fyrir kærurétt á ákvörðunum ríkisskattstjóra um þessi efni.

Mál A og B bar að með bréfi þeirra til ríkisskattstjóra, dags. 22. nóvember 1994. Afgreiddi ríkisskattstjóri erindið hinn 28. mars 1995, án þess að viðkomandi skattstjóri hefði fjallað um það og tekið ákvörðun í því. Samkvæmt 66. gr. og 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, verður að telja, að skattstjórum beri sem lægra settum stjórnvöldum að fjalla um slíkar ívilnanabeiðnir og ákvörðunum þeirra megi síðan skjóta til ríkisskattstjóra, sem tekur endanlega ákvörðun. Að mínum dómi gekk það því gegn fyrrgreindum ákvæðum og meginreglum stjórnsluréttar um stjórnslusamband og stigskipta stjórnslu, að ríkisskattstjóri afgreiddi erindið, án þess að ákvörðun skattstjóra um það lægi fyrir. Bar ríkisskattstjóra því að sjá til þess, að erindi A og B yrði framsent viðkomandi skattstjóra til meðferðar og ákvörðunar, sbr. 7. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, enda er ekki sérstökum kærufrestum til að dreifa, sem setja uppburði erinda af þessu tagi beinar tímanlegar skorður.

Þrátt fyrir framangreindar brotalamir á meðferð málsins, tel ég þó, að ákvæði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umbodsmann Alþingis, séu því ekki til fyrirstöðu, að ég fjalli um málið, þar sem ákvörðun ríkisskattstjóra í því liggur fyrir. Áður en ég fjalla um þá ákvörðun, tel ég rétt að rekja stuttlega lagaákvæði um ívilnanir í sköttum og þróun þeirra ákvæða.

## 2.

Í 34. gr. laga nr. 74/1921, um tekjuskatt og eignarskatt, var svofell

„Þegar alvarleg veikindi, slys eða mannlát hafa skert gjaldþol þá getur skattanefndin að vísu ekki veitt honum neina linun þess taka við umsókn til skattanefndar um linun eða eftirgjöf á skattgreiðslu hana með umsögn sinni til yfirskattanefndar, og enn fremur getur hún veitt gert tillögur um lækkun á skattgjaldi, þegar svo er ástatt.“

Fyrrgreint lagaákvæði er upphaf ákvæða um ívilnanir í sköttum, verið í einni eða annarri mynd í skattalöggjöfinni. Í athugasemdum með þess, er varð að lögum nr. 74/1921, um tekjuskatt og eignarskatt, er ástæðum fyrir lögtöku ákvæðisins og gerr en síðar varð vegna hliðstæðis þeir meðal annars:

„Þó að tekjur manna og skuldir sjeu jafnar, og framfærslubyrðing samt ýmsar ástæður valdið því, að getan til að borga skatt sje misjafn, er ekki tiltækilegt að leyfa skattanefndum að taka tillit til slíkra ástæðna í skattgreiðslu, því að þær eru æfinlega álitamál, og hætt við, að það mun gerast skattmátið óreiðanlegra og óábyggilegra, enda mætti ef til vill gerast mikil tilhneiging yrði til að draga úr skattinum með því móti. En þetta er óhöpp, svo sem slys, veikindi o.fl. ber að höndum, er gera mönnum líflega skatt, eins og þeim ber eftir tekjum sínum og eignum, þá er þeim sækja um linun eða eftirgjöf á skattgjaldinu, en skattanefndum er veita það, heldur að eins gera tillögur um það til yfirskattanefnda, skurðinn.“ (Alpt. 1921, A-deild, bls. 84.)

Í 35. gr. laga nr. 6/1935, um tekjuskatt og eignarskatt, var samskipti þess var tekið upp ákvæði um heimild til sérstaks persónufrádráttar að tekjum vegna ættingja eða vandamanna, sem skattþegn hefði á framfæri sínu. Með lögum nr. 41/1954, um breyting á lögum nr. 6/1935, um tekjuskatt og eignarskatt, og lögum nr. 46/1954, um tekjuskatt og eignarskatt, var orðalagi 35. gr. laga nr. 6/1935 breytt. Þeim aðstæðum, sem gátu komið til greina til ívilnunar, var lýst svo í útlögum:

„Þegar á skattgreiðanda hefur fallið vegna alvarlegra sjúkdóma og kostnaður, sem ekki er bættur samkvæmt lögum um almannatryggingu, slys eða mannlát hafa skert gjaldþol hans verulega, má skattanefndin veita hans um linun eða eftirgjöf á skattgreiðslunni . . .“

Með 52. gr. laga nr. 70/1962, um tekjuskatt og eignarskatt, voru breytingar á ákvæðum um ívilnanir, sem voru færð í það horf, sem þau hafa haft síðan. Var ívilnunarákvæðið nú bundið við lækkun tekjuskatts og tekið bæði til tekjuskatts og eignarskatts. Voru ákvæði þessi óbreytt í lögum nr. 90/1965, um tekjuskatt og eignarskatt, og 52. gr. laga nr. 90/1965, um tekjuskatt og eignarskatt. Sama er að segja um lög nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt og 52. gr. þeirra. Með 9. gr. laga nr. 60/1973, um breyting á lögum nr. 68/1965 og eignarskatt, með síðari breytingum, voru gerðar breytingar á 52. gr. laga nr. 60/1973 og ívilnunartilefnum aukið við. Varð nú heimilt að veita ívilnunarheimildir eignatjóns af tilgreindum orsökum, vegna verulega skerts gjaldþols sökum andi kröfum, er ekki stöfuðu af atvinnurekstri, og vegna verulega skerts

starfsloka vegna aldurs. Með 11. gr. laga nr. 11/1975, um ráðstafanir í efnahagsmálum og fjármálum til þess að stuðla að jafnvægi í þjóðarbúskapnum og treysta undirstöðu atvinnu og lífskjara, voru gerðar nokkrar breytingar á 52. gr. laga nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 9. gr. laga nr. 60/1973. Meginbreytingin var sú, að í stað lækkunar tekjuskatts skyldi lækka „skattgjaldstekjur“. Stóð þessi breyting í tengslum við þá breytingu laganna, að tekinn var upp persónuafsláttur í stað persónufrádráttar. Um ástæður fyrir þessari breytingu sagði meðal annars svo í nefndaráliti meirihluta fjárhags- og viðskipta-nefndar Alþingis:

„Með þessari breytingu er ívilnun orðin víðtækari en áður, þ.e. tekjulágir aðilar njóta hennar með frekari þátttöku í útsvarsgreiðslu þeirra þegar svo stendur á, en áður nutu þessara ívilnana eingöngu þeir aðilar, sem höfðu það háar tekjur að þeir báru tekjuskatt.“ (Alþt. 1974, A-deild, bls. 1487.)

Ákvæði 66. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, svöruðu í öllum meginatriðum til 52. gr. laga nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Þó var ívilnun vegna starfsloka felld niður með skírskotun til ráðgerðrar upptöku staðgreiðslu skatta og ákvæði um ívilnun vegna menntunar manns eftir 26 ára aldur var aukið við. Með 34. gr. laga nr. 7/1980, um breyting á lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, var horfið frá þessum breytingum, síðastnefnt nýmæli fellt niður og starfslokaákvæðið aftur tekið upp. Með 20. gr. laga nr. 25/1981, um breyting á lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, var sú þýðingarmikla breyting gerð á upphafsákvæði 1. mgr. 66. gr. síðarnefndu laganna, að í stað orðalagsins „Heimilt er skattstjóra að taka til greina . . .“ kom orðalagið: „Skattstjóri skal taka til greina . . .“. Þá var, eins og fyrr segir, með 23. gr. laga nr. 25/1981 tekin upp í 2. mgr. 80. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, sú heimild til lækkunar eignarskattsstofns, sem á reynir í máli þessu, sbr. IV. kafla 1 hér að framan.

Með lögum nr. 21/1983, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, voru gerðar tvær breytingar að því er ívilnanir snertir. Annars vegar var 7. tölul. 1. mgr. 66. gr. laganna um ívilnun vegna starfsloka felldur niður, enda var með 1. gr. laga þessara tekinn upp sérstakur starfslokafrádráttur í 9. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Hins vegar var með 4. gr. laga nr. 21/1983 ákvæði 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981 breytt nokkuð, eins og fram kemur í IV. kafla 1 hér að framan. Stafaði sú breyting einkum af því, að ívilnun vegna starfsloka í 7. tölul. 1. mgr. 66. gr. var felld niður með 3. gr. laga nr. 21/1983 vegna upptöku starfslokafrádráttar samkvæmt 1. gr. laganna og var tilgangur breytingarinnar að tryggja ívilnunarmöguleika í eignarskatti áfram við slíkar aðstæður.

Rétt er að geta ástæðna fyrir því, að sérstök heimild til lækkunar eignarskattsstofns var tekin upp með 23. gr. laga nr. 25/1981, eftir því sem ráðið verður af athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum þessum. Í almennum athugasemdum segir svo:

„Ennfremur er í frumvarpinu lagt til að skattstjórum sé heimilt að lækka eignarskattsstofn þeirra sem hafa skert gjaldþol, m.a. sakir ellihrörleika, veikinda og slysa. Er hér um að ræða hliðstæðu við ívilnunarákvæði varðandi tekjuskattsstofn í 66. gr. Ljóst er að slík heimild myndi minnka tekjur ríkissjóðs af eignarskatti en óvíst er hve mikið.“ (Alþt., 1980, A-deild, bls. 2000.)

Þá segir svo í athugasemdum við 26. gr. frumvarpsins, er varð að 23. gr. laga nr. 25/1981:

„Hér er lagt til að upp verði tekin heimild til handa skattstjórum til lækkunar eignarskattsstofns þeirra aðila er búa við skert gjaldþol vegna þeirra aðstæðna er um

getur í 1. og 7. tl. 66. gr. Slíkt ívilnunarákvæði hefur allengi verið í tekjuskatt. Með ákvæðum þessarar greinar og ákvæðum 25. gr. frumvarpsins um eignarskattsbyrði þeirra er búa við minnst gjaldþol að léttast veru (Alþt. 1980, A-deild, bls. 2007.)

Eins og vikið er að í athugasemdunum var það nýmæli tekið upp nr. 25/1981, að persónuafslátt mætti nýta til greiðslu á eignarskatti. Stefnir sama marki og fyrrgreind ívilnunarheimild, sbr. athugasemdir með frumvarpi að lögum nr. 25/1981:

„Er þetta nýmæli sem ætlað er að bæta hag þess lágtekjufólks litlu eigin húsnæði.“ (Alþt. 1980, A-deild, bls. 2000.)

Þá sagði svo í athugasemdum með 25. gr. frumvarpsins, er varð að lögum nr. 25/1981:

„Þá er í greininni lagt til að ónýttur persónuafsláttur gangi eignarskatts, en þessi breyting ætti að verða til hagsbóta tekjulágu húsnæði, einkum ellilífeyrisþegum.“ (Alþt. 1980, A-deild, bls. 2000.)

Í reglugerðum um tekjuskatt og eignarskatt hefur verið að finna á lögum nr. 39. gr. reglugerðar nr. 90/1921, um tekjuskatt og eignarskatt, 52. gr. reglugerðar nr. 133/1936, um tekjuskatt og eignarskatt, 50. gr. reglugerðar nr. 147/1955, um tekjuskatt og eignarskatt, og 49. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt. Í reglugerðarákvæðum skilgreindar nánar en í lagaákvæðunum þær aðstæður, sem tilefni gátu til sköttum. Þá er þar yfirleitt lögð áhersla á tvennt við skilgreiningu á veru gjaldþoli, þ.e. annars vegar þann kostnað, sem skattþegn hefur orðið fyrir veru o.þ.h., og hins vegar að aflahæfi hans hafi skerst, svo sem vegna missis tekna. Eins og vikið er að í svarbréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 27. september 1981, um skilgreiningu á gjaldþoli í 1. tölul. 2. mgr. A-liðar 50. gr. reglugerðar nr. 147/1955, um tekjuskatt og eignarskatt, að finna sjónarmið, sem laut að efnahag skattþegna að við ákvörðun um ívilnun bæri meðal annars einkum að hafa í huga

„Gjaldþol skattþegns, þ.e. eignir hans og tekjur á árinu og fjárhæfi hans að öðru leyti. Sé hann þannig efnum búinn, að ofan nefndar ástæður til að hafa muna greiðslugetu hans, ber honum engin ívilnun í skatti. Séu þessir gjaldanda á þann veg, að veikindi, slys eða mannlát (sbr. 2. og 3. mgr. 49. gr.) áhrif á efnahag hans, tekjur eða möguleika til tekjuöflunar, og geta þess vegna um greiðslu, ber að lækka skatt hans, sbr. að neðan.“

Svipað ákvæði var í 52. gr. reglugerðar nr. 133/1936, um tekjuskatt og eignarskatt, og 49. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, er þess í ljósi sjónarmið beri að hafa að leiðarljósi við skilgreiningu á því, hvenær getur gjaldþoli telst verulega skert.

Auk ákvæða um ívilnanir í lögum um tekjuskatt og eignarskatt hafa verið ákveðnar ívilnanir í útsvari í lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Frá gildistöku lögum nr. 8/1972, um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. lög nr. 147/1955, um tekjustofna sveitarfélaga, hefur tilhögun ívilnana í útsvari verið þannig, að gjaldþoli um sömu fjárhæð og skattstjóri veitir til lækkunar á tekjuskattsst

gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt. Þá hefur sveitarstjórn heimild samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að lækka útsvör manna, þegar svo stendur á sem greinir í 1. mgr. 66. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt, fari þeir fram á frekari lækkun en skattstjóri veitti, og á sama hátt lækkað álagt útsvar þeirra, sem nutu bóta samkvæmt II. og IV. kafla laga um almannatryggingar. Um þessi efni eru nú ákvæði í 3. mgr. 21. gr. og 1. mgr. 25. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga.

### 3.

Samkvæmt forsoðu lagaákvæða um ívilnanir í sköttum, sbr. IV. kafla 2 hér að framan, er ljóst, að búið hefur að baki þeim sú hugmynd, að réttlætanlegt væri að víkja frá almennum reglum um skattálagningu í einstökum tilfellum, þar sem gjaldþol skattþegns hefur skerst verulega vegna alveg sérstakra áfalla, svo sem slysa eða veikinda. Það dylst ekki, að til þess hefur verið ætlast af hálfu löggjafans, að varlega yrði farið í sakirnar um veitingu ívilnana, þar sem ella væri hætta á því, að jafnræði skattþegna væri raskað, ef ákvarðanir um ívilnanir væru ekki teknar af ríku tilefni.

Eins og fram kemur í IV. kafla 2 hér að framan, voru þau áföll eða óhöpp, sem upphaflega gátu gefið tilefni til ívilnana, alvarleg veikindi, slys og mannslát. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga, að undir slys gat fallið eignatjón, sbr. 39. gr. reglugerðar nr. 90/1921, um tekjuskatt og eignarskatt. Smám saman hefur í löggjöfina verið aukið ívilnunartilefnum frá því sem í upphafi var markað. Eins og 1. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er nú úr garði gerð, eru þau tilefni greind í sex tölulíðum.

Upphaflega var það almennt skilyrði fyrir ívilnunum í sköttum, að gjaldþol skattþegns hefði skerst verulega vegna þeirra atvika, sem gátu gefið tilefni til ívilnana. Það skilyrði er enn gildandi að því er varðar ívilnanir samkvæmt 1. og 6. tölul. 1. mgr. 66. gr. og 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Önnur ívilnunartilefni virðast fyrst og fremst bundin því skilyrði samkvæmt orðalagi ákvæðanna, að á skattþegn hafi fallið kostnaður eða útgjöld af tilgreindum orsökum. Ekki er tilefni til þess í máli þessu að taka afstöðu til þess, hvort skilyrði um gjaldþolsskerðingu gildi í þeim tilfellum.

Ljóst er, að úrlausn kvörtunarefnisins veltur á því, hvernig skýra ber það skilyrði, sem sett er í 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 66. gr. sömu laga, að gjaldþol skattþegns verði að hafa skerst verulega af þargreindum orsökum, og í því sambandi, að hvaða marki verði litið til eignastöðu skattþegns við beitingu þessa heimildarákvæðis samkvæmt markmiðum þess.

Hvorki í 66. gr. né 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, er neina skilgreiningu að finna á því, hvað teljist verulega skert gjaldþol. Í 1. másl. 2. mgr. 66. gr. laganna er kveðið svo á um, að nánari skilyrði fyrir ívilnunum þeim, sem getið er í 1. mgr. greinarinnar, skuli sett af ríkisskattstjóra.

Með svarbréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 27. september 1995, fylgdi kafli (9. kafli) úr starfsreglum ríkisskattstjóra frá árinu 1983, en kafli þessi fjallar um lækkun tekjuskattsstofns samkvæmt 66. gr. laga nr. 75/1981 svo og um heimild til lækunar eignarskattsstofns samkvæmt 2. mgr. 80. gr. sömu laga. Þessar reglur eru hluti af starfsreglum, sem settar eru skattstjórum, sbr. 1. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þar sem meðal annars er mælt svo fyrir, að ríkisskattstjóri skuli setja skattstjórum framkvæmdar- og starfsreglur ásamt leiðbeiningum og verklagsreglum. Ég tel því einsýnt, að með starfsreglum þessum sé ekki fullnægt þeim fyrirmælum 1. másl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, að setja beri nánari ákvæði um ívilnanir, enda hlýtur þar að vera átt við annars konar reglur en framkvæmda- og starfsreglur fyrir skattstjóra, sem gert er ráð fyrir í 1. mgr. 101. gr. laganna. Verður að telja, að samkvæmt fyrrnefnda lagaákvæðinu beri ríkisskattstjóra að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli um nánari

skilyrði fyrir ívilnunum samkvæmt 66. gr., sem birta ber í samræmi við arhútt, þ.e. nú í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/194 og stjórnvaldaerinda, sbr. 1. gr. laga nr. 95/1994, um breytingu á þeim laga.

Þegar litið er til þess, að ákvæði 1. málsl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981 um eignarskatt, um að ríkisskattstjóri skuli setja nánari ákvæði um skilyrði sem lögtekið var með 1. málsl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt, leysti af hólmi ákvæði eldri laga, sem mælti svo fyrir, að nánari ákvæði fyrir ívilnunum skyldu sett í reglugerð, sbr. 1. málsl. 2. mgr. 52. gr. laga nr. 245/1963 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, er að mínum dómi að nánari ákvæði ríkisskattstjóra ber að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli um þetta efni.

Í bréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 16. ágúst 1995, kemur fram, að það er skoðun verklagsreglna um ívilnanir. Ekki kemur fram, að ráðgert sé að setja stjórnvaldsfyrirmæli um það efni á grundvelli 1. málsl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981. Ég tel því sérstaka ástæðu til að beina því til ríkisskattstjóra, að embættið skuli setja stjórnvaldsfyrirmæli um ívilnanir á grundvelli 1. málsl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981.

Samkvæmt 119. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með breytingum, skal fjármálaráðherra setja með reglugerð nánari ákvæði um framfarir. Þetta er um framfarir Engin heildarreglugerð hefur þó verið sett á grundvelli laganna. Um gjöld og skattar láta lögin ósagt. Síðasta heildarreglugerð um tekjuskatt og eignarskatt er 245/1963. Samkvæmt almennum skýringarreglum verður að telja, að sú reglugerð er á því marki, sem hún er samrýmanleg ákvæðum gildandi laga um tekjuskatt og eignarskatt. Svo hefur og verið litið á, sbr. t.d. 20. gr. reglugerðar nr. 483 frá 2. september 1995, drátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi. Eins og framfarir ákvæði um ívilnanir í 49. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, því, að þau ákvæði séu gildandi að því marki, sem þau samþýðast núgildandi laga um ívilnanir.

Eins og fyrr hefur verið getið, sbr. IV. kafla 2 hér að framan, er þetta efni getið í reglugerð nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, að taka með skattþegns við ákvarðanir um ívilnanir, svo sem tekið var fram í fyrri reglugerð þessa efni. Að mínum dómi getur komið til greina að horfa til efnahagsáhrifa vissu marki við beitingu heimildarákvæðis 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981 um eignarskatt, með síðari breytingum. Ég tel, að markmið ákvæðisins um heimilt, eins og það markmið verður meðal annars ráðið af forsögu ákvæðisins, sig veltur það, að mínu áliti, ekki á ákvæði 49. gr. reglugerðar nr. 245/1963 um eignarskatt, hvort heimilt sé að líta til þessa sjónarmiðs við umræddu beitingu.

Ljóst er, að beiting sjónarmiða um efnahag skattþegns er vandmeðal. Að ýmis álitamál geti komið upp, þegar mörk eru dregin í þeim efnunum. Skattþegn er svo efnun búinn, að hagir hans raskast ekki að mun, þrátt fyrir þau, sem almennt geta leitt til ívilnunar, geti verið heimilt að synja um heimilt af þessu tagi má lesa út úr ákvæðum eldri reglugerða um tekjuskatt og eignarskatt í kafla 2 hér að framan.

Við beitingu slíkra sjónarmiða, sem hér um ræðir, er sérstaklega markmið sé, að samræmis og jafnræðis sé gætt. Það er hlutverk ríkisskattstjóra, að tryggja samræmi sé tryggt að þessu leyti í almennri skattframkvæmd. Í þessu samhengi á því, að hvorki í starfsreglum ríkisskattstjóra um ívilnanir eða laga nr. 68/1971, né fyrrgreindum starfsreglum embættisins frá 1983 um heimilt kvæmt núgildandi lögum er þess getið, að taka beri tillit til efnahagsáhrifa ákvarðanir um ívilnanir.

Ívilnunarbeiðnin var byggð á því, að gjaldþol hefði skerast verulega. Til hliðsjónar við mat á því, hvort gjaldþol hefur skerast, er útlagður kostur



indanna og afleiðingar þeirra, auk hins útlagða kostnaðar, svo sem missir atvinnu eða launa, sbr. a- og b-liði 3. mgr. 1. tölul. A-liðar 49. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt. Af skattframtölum og samanburði þeirra svo og öðrum gögnum málsins er ljóst, að heilsubilun A hefur haft í för með sér verulegan tekjumissi hans. Hann hefur orðið að láta af starfi sínu [. . .] og misst atvinnutekjur sínar með öllu. Tekjur hans undanfarin ár hafa verið örorkulífeyrisgreiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins.

Í kvörtuninni er fundið að rökstuðningi ákvörðunar ríkisskattstjóra frá 28. mars 1995 og seinagangi við afgreiðslu málsins. Að því er rökstuðning varðar þá tek ég undir það, að hann er ónógur og uppfyllir ekki skilyrði 22. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 um efni rökstuðnings. Hvorki kemur fram í ákvörðun ríkisskattstjóra tilvísun til þeirra réttarregna, sem ákvörðunin var byggð á, né var gerð grein fyrir því, hvað það var í aðstæðum umsækjenda, að undanskilinni almennri skírskotun til efnahags, sem leiddi til synjunarinnar. Að því er eignir snertir þá var engin grein gerð fyrir því, hvaða viðmiðanir embættið lagði til grundvallar í þeim efnunum. Þá er í svarbréfi ríkisskattstjóra til mín, dags. 27. september 1995, látið að því liggja, að skattframtöl A og B beri óskýrða eignamyndun með sér. Í til efni af þessu tel ég sérstaklega brýnt, að embættið geri grein fyrir því, við nýja meðferð málsins, ef ákvörðun um synjun ívilnunar er að einhverju leyti byggð á slíku sjónarmiði.

Beiðni um ívilnun var lögð fram 22. nóvember 1994. Ríkisskattstjóri afgreiddi erindið 28. mars 1995. Ríkisskattstjóri tekur undir það í svarbréfi sínu, dags. 27. september 1995, að þessi afgreiðslutími sé of langur, en sérstakar skýringar eru ekki gefnar á þessu af hálfu embættisins. Í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er ríkisskattstjóra ekki settur sérstakur frestur til afgreiðslu ívilnana. Samkvæmt almennum reglum stjórnsluréttar, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, skulu ákvarðanir í málum teknar svo fljótt sem unnt er. Með vísan til þess og þar sem beiðnir um ívilnanir í sköttum varða oft brýna hagsmuni gjaldenda, sem standa höllum fæti, beini ég því til ríkisskattstjóra að hraða málum af þessu tagi svo sem frekast er kostur.

Í samræmi við framanritað tel ég rétt að beina því til ríkisskattstjóra, að hann gangist fyrir því, að mál A og B verði tekið til meðferðar að nýju, fari þau fram á það, og um það fjallað með tilliti til þess, sem fram kemur í álitu mínu. Með vísan til þess, sem fram kemur í IV. kafla 1 hér að framan, er rétt, að viðkomandi skattstjóri fjalli um erindið, en ákvörðun hans verður síðan skotið til ríkisskattstjóra, sbr. 2. másl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Við nýja meðferð málsins tel ég rétt, að tekin verði til athugunar hugsanleg lækkun eignarskattsstofns, eins og fyrri beiðni laut að, og jafnframt lækkun tekjuskattsstofns samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, sbr. það, sem fram kemur í bréfi ríkisskattstjóra, dags. 27. september 1995, um framkvæmd að þessu leyti með tilliti til ráðstöfunar ónotaðs persónuafsláttar samkvæmt A-lið 68. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þ. á m. til greiðslu eignarskatts. Við ákvörðun um ívilnun tel ég, að athuga þurfi þýðingu þess, að persónuafsláttur hefur nýst flest umrædd ár til greiðslu opinberra gjalda, þ. á m. að nokkru leyti til greiðslu eignarskatts.“

## V.

Niðurstaða álits míns, dags. 2. febrúar 1996, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að heimilt sé að vissu marki að líta til efnahags skattþegns við beitingu 2. mgr. 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Eg tel brýnt, að samræmis og jafnræðis sé gætt við beitingu slíks sjónarmiðs og ríkisskattstjóra beri að sjá til þess, að svo verði í skattframtölum. Ég tel að ríkisskattstjóra beri að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli um ívilnanir samkvæmt 1. másl. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Það er og niðurstaða mín, að ákvörðun ríkisskattstjóra frá 28. mars 1995 í máli A og B hafi verið áfátt að því er rökstuðning varðar. Ég tel brýnt, að afgreiðslutími erinda um ívilnanir sé sem skemmstur.

Það eru tilmæli mín, að ríkisskattstjóri sjái til þess, að mál A og B verji meðferðar í samræmi við það, sem fram kemur í álitinu þessu, fari þau frá

## VI.

Með bréfi, dags. 1. mars 1996, bárust mér upplýsingar um það frá þann dag hefði öllum skattstjórum verið sendi fyrir mæli um breytta með skatterinda, sbr. 66. og 80. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignar

Hinn 2. apríl 1996 barst mér bréf ríkisskattstjóra, dags. 1. apríl fylgdi ljósrit af bréfi ríkisskattstjóra til allra skattstjóra, ásamt reglum um þessar voru birtar í Stjórnartíðindum sem reglur nr. 212/1996.

### 17.3. Réttur til afhendingar gagna. Aðgangur að gögnum málleiðbeiningarskylda stjórnvalda. Lagaheimild reglugerðar (Mál nr. 1317/1994)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun skattrannsóknarstjóra ríkisins að afhendingu bókahalds og bókhaldsgagna sem tekin höfðu verið í vaxendildar ríkisskattstjóra. Byggði A á því, að honum væri nauðsyn á að til að gæta réttar síns við meðferð kærumáls vegna endurákvörðunarnefnd.

Umboðsmaður tók fram að skattrannsóknarstjóri ríkisins hefði um viðtækar rannsóknarheimildir, þ. á m. heimild til haldlagningar bókhaldsgagna. Við beitingu rannsóknarúrræða yrði almennt að gæta meginreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Vegna eðlis bókhaldsgagna væri þessu væru ekki tekin umfram það sem rannsóknarhagsmunir krefðust haldið lengur en brún þörf væri á. Umboðsmaður tók fram, að hefði ekki verið til að dreifa í skattalöggjöfni um það efni sem lög fyrir en með reglugerð nr. 361/1995, um skattrannsóknir og málsnám rannsóknarstjóra ríkisins. Þá hefði 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt, verið breytt með lögum nr. 122/1993, á þá leið að við rannsókn rannsóknarstjóra skyldi gætt ákvæða laga um meðferð opinberra við ætti.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt 82. gr. laga um meðferð skyldi aflétta haldi þegar þess væri ekki lengur þörf og í síðasta lagi endanlega lokið. Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995 væri ekki afhent skattaðila fyrir en endurákvörðun opinberra gjalda, refsíákvörðun væri að fullu lokið. Taldi umboðsmaður að skýra um gerðarinnar svo, að aðeins skyldi halda eftir þeim gögnum, eftir lofarannsóknin byggðist á. Þar sem ekki væri tekið mið af því í reglugerð væri á vörslum gagna vegna opinberrar rannsóknar að rannsókn lög til 82. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, og hagsmunir ráðum yfir bókhaldi sínu og bókhaldsgögnum. Taldi umboðsmaður rannsóknar á máli A 29. nóvember 1993 hefði skattrannsóknarstjóri honum öll gögn, sem tekin voru og ekki höfðu þýðingu fyrir niðurskrá innar. Við mat á því, hvaða gögn hefðu slíka þýðingu fyrir niðurskrá máli A, yrði að veita upplýsingarétt A vegna reksturs skattamálsins stjórnsýslulaga, og hugsanlega takmörkun aðgangs að gögnum opinbers máls, sbr. 3. mgr. 15. gr. sömu laga og ákvæði laga nr. 19/

Umboðsmaður benti á að sömu sjónarmið leiddu til þess að sl

veldaður aðgangur að gögnum. Vegna margvíslegra hagsmuna skattaðila yrði skatt-rannsóknarstjóri að sjá til þess að fullnægjandi aðgangur væri veittur að gögnum máls, væru rannsóknarhagsmunir ekki slíkum aðgangi til fyrirstöðu. Samkvæmt starfsreglum skattrannsóknarstjóra var aðgangur tvíþættur. Annars vegar gafst umboðsmanni skattaðila kostur á tímabundinni afhendingu gagna, ef um lögmann eða löggiltan endurskoðanda var að ræða. Hins vegar gafst skattaðila kostur á aðgangi að gögnum í starfsstöð skattrannsóknarstjóra eða skattstjóra. Í 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995 var gert ráð fyrir sambærilegum reglum, að öðru leyti en því, að það skilyrði að skattaðili hefði sér til aðstoðar lögmann eða löggiltan endurskoðanda var ekki í reglugerðinni. Þá var gert ráð fyrir því í 10. gr. reglugerðarinnar, að aðgangur að gögnunum væri hjá skattrannsóknarstjóra. Umboðsmaður tók fram, að skattrannsóknarstjóra væri heimilt að byggja ákvörðun um afhendingu gagna á grundvelli varúðarsjónarmiða, með hliðsjón af málsatvikum hverju sinni. Hins vegar væri sú verklagsregla vafasöm, að afhenda aðeins lögmönnum og löggiltum endurskoðendum gögn, án tillits til atvika hverju sinni. Þá taldi umboðsmaður, að ákvæði 10. gr. reglugerðarinnar um aðgang skattaðila að gögnum máls hjá skattrannsóknarstjóra gengi of skammt. Mikilvægt væri að kveðið væri skýrt á um aðgang að gögnum, sérstaklega með tilliti til stjórnsýslumála, þar sem brýnt væri að aðilar hefðu aðgang að gögnum máls. Þá væri aðeins kveðið á um aðgang á skrifstofu skattrannsóknarstjóra, sem væri í Reykjavík, og væri þar um afturför að ræða, miðað við fyrri framkvæmd. Taldi umboðsmaður að endurskoða þyrfti reglugerðina að þessu leyti.

Loks benti umboðsmaður á nauðsyn þess að skattaðilum væru veittar staðlaðar leiðbeiningar um rétt þeirra til tímabundinnar afhendingar bókhalds og bókhaldsgagna og aðgang að þessum gögnum. Þá taldi umboðsmaður það í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að veita leiðbeiningar um heimild aðila til að bera haldlagningu bókhaldsgagna undir dómara samkvæmt 79. gr. laga nr. 19/1991. Um mál A sérstaklega taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að taka mat skattrannsóknarstjóra á nauðsyn áframhaldandi haldlagningar til nánari athugunar, en tók fram að embættinu hefði borið að taka skýrari afstöðu til kröfu A og hraða meðferð máls hans frekar en gert var.

## I.

Hinn 23. desember 1994 leitaði A, til mín og kvartaði yfir þeirri ákvörðun skattrannsóknarstjóra ríkisins, að synja um að afhenda honum bókhald hans og bókhaldsgögn, sem tekin voru í vörslu rannsóknardeildar ríkisskattstjóra seinni hluta árs 1991.

## II.

Eftir því sem fram kemur í kvörtun A og gögnum málsins, er tildrög kvörtunarinnar að rekja til þess, að hann afhenti rannsóknardeild ríkisskattstjóra bókhald sitt og bókhaldsgögn rekstraráranna 1990 og 1991 vegna athugunar þess embættis á bókhaldi, tekju-skráningu og virðisaukaskattsskilum hans. Skattrannsóknarstjóri ríkisins lauk rannsókn málsins með skýrslu, dags. 29. nóvember 1993, en það embætti var stofnað samkvæmt ákvæðum í I. kafla laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, er tóku gildi 1. janúar 1993. Jafnframt stofnun þessa nýja embættis var rannsóknardeild ríkisskattstjóra, sem skattrannsóknarstjóri stýrði, lögð niður. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða VIII í 23. gr. laga nr. 111/1992 skyldi skattrannsóknarstjóri ríkisins annast meðferð þeirra mála, sem voru til rannsóknar hjá rannsóknardeild ríkisskattstjóra og ólokið var 1. janúar 1993.

Að rannsókn lokinni sendi skattrannsóknarstjóri ríkisins málið með bréfi, dags. 3. desember 1993, til ríkisskattstjóra til endurákvörðunar opinberra gjalda, sbr. 6. mgr. 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og 5. mgr. 39. gr. laga nr. 50/1988, um

virðisaukaskatt, sbr. 19. og C-lið 57. gr. laga nr. 111/1992, um breytingu Ríkisskattstjóri boðaði A endurákvörðun á almennum skattskilum og skilum hans tekjuárin 1990 og 1991 með bréfi, dags. 10. desember 1993. Rannsóknarskýrsla bréfi þessu og var A gefinn frestur til að koma að um við efni skýrslunnar og fyrirhugaðar skattbreytingar. Með bréfi, dags. 19. desember 1993, lagði A fram athugasemdir sínar. Hinn 29. apríl 1994 endurákvá áður álögd opinber gjöld A gjaldárin 1991 og 1992 svo og virðisaukaskattgreind virðisaukaskattstímabil fyrrgreind tekjuár. Þessar endurákvörðunir kærði A til hans með kæru, dags. 27. maí 1994, og kom þar fyrst fram sú ástæða að hann fengi bókhaldsgögn sín afhent, svo að hann ætti auðveldara með að svara þeim, sem fram hefðu komið í rannsóknarskýrslunni. Ríkisskattstjóri kærur kærana hinn 16. september 1994. Þeim kærurúrskurðum hefur A skotið gegn með kæru, dags. 3. október 1994, og er mál hans þar til meðferðar.

A hefur skýrt beiðni sína um afhendingu bókhaldsgagnanna svarenda nauðsyn til þess að hafa þau undir höndum vegna reksturs fyrrgreinds skattanefnd. Í því sambandi hefur meðal annars komið fram, að A og skattstjóra ríkisins greinir á um það, hvort tiltekin gögn séu til staðar í bókhaldinu þar liggja fyrir reikningar, sem staðhæft sé í rannsóknarskýrslunni að var verulegu máli við rekstur kærumálsins fyrir yfirskattanefnd að geta sýnt gögnin.

Með bréfi til ríkisskattstjóra, dags. 24. nóvember 1994, krafðist A afhendingu gögnum yrði skilað, enda væru þrjú ár liðin frá því að þau voru afhent. Skattstjóri hefði lokið málinu af sinni hálfu með uppkvaðningu kærurúrskurðarbréfs sent skattrannsóknarstjóra ríkisins. Þessari málaleitan var skrifuð til ríkisskattstjóra hinn 2. desember 1994, þar sem fram kom það eitt, að ef A tekði afstöðu til þess, hvort óskað yrði eftir bókhaldsgögnum vegna kærumálinu, sem rekið væri fyrir yfirskattanefnd. Var afrit þessa bréfs sent skattannsóknarstjóra ríkisins. Hinn 16. desember 1994 hafði A símleiðis samband við skattannsóknarstjóra ríkisins. Af hálfu embættisins kom fram, að bókhaldin væru í vörslum þess. Staðhæfir A, að starfsmaður stofnunarinnar hafði afhent gagnanna með þeim rökum, að þau væru enn í „kerfinu“, en tjáð honum heimilt að skoða gögnin á skrifstofu embættisins í Reykjavík.

Af hálfu skattrannsóknarstjóra ríkisins var málaleitan A svarað með bréfi 1. febrúar 1995, þar sem sýnjað var um afhendingu gagnanna, en A hins vegar á aðgangi að þeim á þann hátt, sem nánar er tilgreint. Er bréf þetta svarað.

„Vísað er til bréfs umboðsmanns yðar til ríkisskattstjóra, dags. 19. desember 1994, er barst skattrannsóknarstjóra ríkisins í afriti, hinn 28. nóvember 1994. Kvörtun yðar til umboðsmanns Alþingis, hinn 30. desember 1994, og bréfs umboðsmanns Alþingis til skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 5. janúar 1995, er til staðar.“

Í kvörtun yðar til umboðsmanns Alþingis kemur fram að þér og ríkisskattstjóra til yfirskattanefndar. Jafnframt kemur fram í rökstærðun yðar að í ljós hafi komið gögn sem nauðsynlegt sé að leggja til málsmálsins fyrir yfirskattanefnd að öðrum kosti sé hætta á rangri niðurstöðu inni. Þau gögn sem um ræðir í þessu sambandi munu vera reikningar skattrannsóknarstjóra ríkisins eru taldir vanta í bókhald ársins 1994. Þér að því er ráðið verður af kvörtun yðar, teljið vera til staðar í þessu málsmáli um sem þér afhentuð á sínum tíma vegna rannsóknarinnar.

Eins og fram kemur í skýrslu skattrannsóknarstjóra ríkisins er sýnt að vanta 1200 reikninga inn í númeraraðir sölureikninga á rekstrarárinum 1994. Að gefnu tilefni fór skattrannsóknarstjóri ríkisins aftur yfir framliðan

yðar samkvæmt númeraröðum sölureikninga á rekstrarárunum 1990 og 1991, í samanburði við þá 1200 sölureikninga vöntun sem á er byggt í skýrslunni. Í ljós kom við þann samanburð að af umræddum 1200 reikningum sem vantaði inn í númeraraðir sölureikninga á rekstrarárunum 1990 til 1991, reyndust 182 sölureikningar vera útgefnir á árinu 1992.

Með vísan til framangreinds verður ekki séð hvað þér viljið kanna í framlögðum bókhaldsgögnum yðar og sem hafa mun úrslitabýðingu við meðferð málsins fyrir yfirskattanevnd. Eigi að síður og vegna framkominnar beiðni yðar um aðgang að afhentum bókhaldsgögnum, vill embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins gefa yður og/eða umboðsmanni yðar, kost á að skoða þau gögn sem þér lögðuð fram við rannsókn málsins hjá embættinu.

Vegna þessa er yður gefinn kostur á að fá aðgang að umræddum gögnum, hvort sem er á starfsstöð embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins í Reykjavík, hjá skattstjóra norðurlandsumdæmis eystra á Akureyri eða hjá skattstjóra norðurlandsumdæmis vestra á Siglufirði, allt eftir nánari ákvörðun yðar. Er þess vænst að þér hafið samband vegna þessa fljótlega. Þess ber að lokum að geta að kostnaður við sendingu gagnanna, er óskað verður eftir, mun greiðast af skattrannsóknarstjóra ríkisins.“

Af hálfu A hefur komið fram, að hann telur ófullnægjandi þann aðgang að bókhaldsgögnum, sem skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur gefið kost á, sbr. athugasemdir hans í bréfi til mín, dags. 4. mars 1995 og 3. mars 1996.

### III.

Ég ritaði skattrannsóknarstjóra ríkisins bréf, dags. 5. janúar 1995. Þar óskaði ég eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að embættið gerði grein fyrir viðhorfi sínu til kvörtunar A.

Svar skattrannsóknarstjóra ríkisins barst mér með bréfi, dags. 15. febrúar 1995. Er þar fjallað um tilurð embættisins, markmið skattrannsókna og nokkrar starfsreglur embættisins. Síðan segir meðal annars svo:

„Í bréfi yðar til skattrannsóknarstjóra ríkisins, dagsett 5. janúar 1995, kemur fram að kvörtun [A] lúti að þeirri ákvörðun embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins að synja um að afhenda honum bókhald hans sem tekið var í vörslu rannsóknardeildar ríkisskattstjóra seinni hluta árs 1991.

Í tilefni þessa er þess að geta að skattrannsóknarstjóri ríkisins lauk rannsókn á máli [A] með gerð skýrslu sem dagsett er 29. nóvember 1993. Á meðal þeirra atriða sem fram komu við rannsóknina var að um verulega vöntun sölureikninga væri að ræða hjá skattaðila til að númeraröð væri samfelld, á meðal framlagðra gagna. Að rannsókn lokinni var málið sent til endurákvörðunar opinberra gjalda hjá ríkisskattstjóra með bréfi dagsettu 3. desember 1993.

Ríkisskattstjóri boðaði skattaðila endurskoðun skattskila á grundvelli skýrslu skattrannsóknarstjóra ríkisins með bréfi dagsettu 10. desember 1993. Í því bréfi var skattaðila einnig boðið að koma að athugasemdum við skýrsluna og fyrirhugaðar skattbreytingar. Bréf barst frá skattaðila til ríkisskattstjóra dagsett 22. desember 1993, mótttekið hjá ríkisskattstjóra hinn 28. desember 1993. Í bréfi skattaðila eru engar efnislegar athugasemdir og kveðst skattaðili ekki sjá ástæðu til að gera athugasemdir við skýrsluna sem slíka að svo komnu máli.

Með tveimur úrskurðum ríkisskattstjóra, uppkveðnum hinn 29. apríl 1994, voru opinber gjöld skattaðila og virðisaukaskattur hækkaður. Umboðsmaður skattaðila kærði úrskurði ríkisskattstjóra, með kæru til ríkisskattstjóra sem er dagsett 27. maí

1994. Í kæru umboðsmanns kemur fram athugasemd um að gögnum skjöl og hreyfingalistar í bókhaldi skattaðila hafi ávallt verið í vörð og hafi ekki verið endursend til skattaðila til að hann ætti auðvelt með þeim athugasemdum sem fram komi í skýrslu skattrannsóknarskráar ásamt fleiru telur umboðsmaður skattaðila í kæru sinni vera til stuðnings að álag á ógreiddan virðisaukaskatt verði fellt niður. Ríkisskattstjóri kærurúrskurði í máli skattaðila hinn 16. september 1994, annan virðisaukaskatt en hinn varðandi virðisaukaskatt. Í úrskurðum ríkisskattstjóra hátt fjallað um fyrrgreinda athugasemd umboðsmanns skattaðila um niðurfellingu álags.

Þess ber að geta að skattrannsóknarstjóra ríkisins barst umboðsmanns skattaðila til ríkisskattstjóra, fyrr en skattrannsóknarstjóri óskaði eftir afriti af kærinni hjá ríkisskattstjóra, eftir að kvörtun borist embættinu. Skattrannsóknarstjóri ríkisins hafði því eigi átt að fara með fyrrgreinda athugasemd umboðsmanns skattaðila eða þá ósk skattstjóra aðgang að bókhaldsgögnum sínum, fyrr en embættinu barst hinn afrit af bréfi umboðsmanns skattaðila til ríkisskattstjóra, dagsett þar sem þess er krafist að bókhaldsgögnunum verði skilað eða að þeim sé haldið tilgreindar. Ríkisskattstjóri svaraði bréfi umboðsmanns skattaðila bréfi dagsettu 2. desember 1994 og var afrit þess sent skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Eins og fram kemur í kvörtun skattaðila til yðar, mun samband símleiðis við starfsmann embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins 2. desember 1994, með ósk um afhendingu bókhaldsgagna. Fram kom að starfsmaðurinn hafi neitað afhendingu með þeim ummælum sem komu í kerfinu, en skattaðila væri heimilt að mæta til Reykjavíkur til afhendingu.

Eins og rakið hefur verið hér að framan hefur skattrannsóknarstjóri aldrei borist formleg beiðni um afhendingu eða aðgang að bókhaldsgögnum frá hina munnlegu ósk skattaðila við þann starfsmann embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins á sínum tíma. Þar sem svo hagar til hefur embættið skattaðila aðgangi að umræddum bókhaldsgögnum. Telur skattrannsóknarstjóri ríkisins að svar starfsmanns embættisins í umræddu símtali, við afhendingu ganga, hafi verið talsvert ónákvæmt eða rangtúlkað. Skattaðila hefði borist hefði skattaðila einnig verið gefinn kostur á aðgang að bókhaldsgögnum ekki bara í Reykjavík heldur einnig hjá skattstjórum skattaðila í öðrum dæmi eystra eða vestra, eftir því sem hentugra væri fyrir skattaðila.

Að gefnu þessu tilefni og í samræmi við áðurlýstar starfsreglur skattrannsóknarstjóra ríkisins nú senda skattaðila bréf, þar sem umboðsmanni hans mun verða gefinn kostur á að skoða þau gögnum skattaðila fram við rannsókn málsins hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, hvort er stöð embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins í Reykjavík, hjá skattstjórum skattaðila í öðrum dæmi eystra eða hjá skattstjórum skattaðila norðurlandsumdæmis skattaðila firði eftir nánari ákvörðun skattaðila. Kostnaður við sendingu verður eftir, mun greiðast af skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Að endingu skal tekið fram um hina efnislegu hlíð málsins að skattrannsóknarstjóri skattaðila, um að í gögnum málsins sé að finna þau gögnum skattaðila niðurstöðu rannsóknarinnar sem skattaðili vísar að í bréfi sínu þar sem skattaðili svaraði ríkisskattstjóra, eigi við rök að styðjast.“

Með bréfi, dags. 20. febrúar 1995, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við svar skattrannsóknarstjóra ríkisins. Athugasemdir lögmanns A bárust mér með bréfi, dags. 4. mars 1995. Þar segir meðal annars:

„1. Eins og mál þetta horfir við umbjóðanda mínum, þá var það embætti Ríkisskattstjóra, sem lagði hald á umrætt bókhald. Af þeirri ástæðu lítur umbjóðandi minn svo á að hann geti ekki snúið sér til neins annars embættis en þess sem tók bókhaldið, með kröfu um skil á því enda var umbjóðanda mínum ekki tilkynnt um það þegar bókhaldið fór frá embætti Ríkisskattstjóra til embættis Skattrannsóknarstjóra ríkisins. Af þessari ástæðu telur umbjóðandi minn að krafa um skil á bókhaldinu hafi verið sett fram með alveg nægjanlega formlegum hætti, en embætti Skattrannsóknarstjóra gat ekki dulist hvað var á ferðinni enda fékk það embætti afrit af bréfinu frá 24. 11. 1994.

2. Varðandi hugsanlegt boð skattrannsóknarstjóra í greinargerð sinni að senda bókhaldið til skoðunar til Siglufjarðar, Akureyrar eða að bjóða upp á skoðun þess í Reykjavík, skal tekið fram að slíkt boð hefur enn ekki borist til skattaðila. Þá skal tekið fram að enginn af þeim stöðum sem taldir voru upp hér að framan er neitt nálægt heimili skattaðila þannig að ekki verður séð að þetta boð bæti neitt aðstöðu skattaðila til skoðunar bókhaldsins. Þá skal enn tekið fram að nauðsynlegt er að umrædd skoðun skattaðila verði gerð að viðstöddum endurskoðanda og lögmanni skattaðila en endurskoðandi er búsettur á Sauðárkróki og lögmaður á Akureyri þannig að þetta boð virðist koma að heldur litlu gagni. Skattaðili sér ekki ástæðu til annars en að halda fast við kröfu um skil bókhaldsins, enda fær hann ekki séð að hann geti varið sig fyrir yfirsattanefnd með öðru móti, nema skattrannsóknarstjóri beri kostnað þeirra sem þurfa að koma að málinu.

3. Í kafla „II.2 Afhending gagna til skattaðila“ segir orðrétt „Eins og áður sagði telur skattrannsóknarstjóri ríkisins að rannsóknarhagsmunir mála séu enn *virkir* þótt eiginlegri rannsókn embættisins sé lokið, ef mál sætir *gjaldahækkunarmedferð hjá öðrum skattyfirvöldum eða refsimeðferð* hjá yfirsattanefnd, rannsóknarlögreglu ríkisins, ríkissaksóknara eða dómstólum. Rannsóknarhagsmunir eru í því fölgir að þótt rannsókn sé lokið, er nauðsynlegt að rannsóknargögnin séu fyrirliggjandi hjá embættinu, þar sem þau eru grundvöllur málsins og hlutlæg sönnunargögn ef til gjalda-hækkunar og refsimeðferðar kemur síðar.“ Ekki verður annað séð en skattyfirvöld hafi ákvarðað gjaldahækkun, en yfirsattanefnd telst varla til skattyfirvalda í þessu sambandi, heldur verður að líta á þá nefnd sem óháðan stjórnsýsludómstól í þessu samhengi. Þá hefur umbjóðanda mínum ekki borist nein tilkynning um að mál hans sætti opinberri refsimeðferð. Til þessháttar ákvörðunar hefur þó í máli þessu verið ærinn tími eða allt frá því í júní árið 1991. Þessi röksemdafærsla skattrannsóknarstjóra stenst því ekki.

4. Í greinargerð sinni dregur skattrannsóknarstjóri í efa að í gögnum málsins sé að finna þau skjöl sem breytt geti niðurstöðum rannsóknarinnar sem skattaðili vísar að í bréfi sínu þann 27. maí 1994. Í þessu sambandi skal þess getið að skattaðili hefur þegar undir höndum nokkur afrit skjala, sem renna stöðum undir þessar grunsemdir, og hefur yfirsattanefnd verið tilkynnt um það með bréfi dags. 28. desember 1994 og fylgir afrit þess bréfs hér með.

5. Í greinargerð skattrannsóknarstjóra kemur fram, að ekki hafi enn verið sett reglugerð um störf og starfshætti skattrannsóknarstjóra og hafi embættið mótað ákveðnar starfsreglur um starfsemina. Af þessu má ráða að hagsmunir þeirra sem verða fyrir rannsóknum embættisins séu ekki verndaðir nema með óljósum hætti jafnvel þó kveðið sé á um það að beitt skuli lögum um meðferð opinberra mála að

breyttu breytanda. Ekki verður því séð að sú ákvörðun skatt- skila ekki bókhaldinu styðjist við settar lagareglur heldur við óljá settar einhliða af embætti skattrannsóknarstjóra. Slík framkvæm heppileg.“

Með bréfi, dags. 13. mars 1995, gaf ég skattrannsóknarstjóra ríkis að athugasemdum við ofangreint bréf lögmanns A. Hinn 30. mars 1995 sendir skattrannsóknarstjóra ríkisins í bréfi, dags. 27. s.m., ásamt ljá dags. 28. febrúar 1995. Í athugasemdunum segir meðal annars:

„1. Í lið 2 í bréfi lögmanns [A] kemur fram að hann hafi skoðun gagna. Vegna þeirrar athugasemdar er yður hér með sent ættis skattrannsóknarstjóra ríkisins dags. 28. febrúar 1995 til [A] kemur fram.

2. Í lið 3 í bréfi lögmanns [A] er fjallað um afhendingu gagna þeirrar refsimeðferðar. Þar kemur fram misvísandi túlkun sem ásta við. Í refsímáli sem rekið er vegna skattalagabrota og brota á bókhald ljóst að bókhald og bókhaldsgögn eru þýðingarmikil hlutlæg sö þeirra gagna verður að dómskjölum sem varðveitist hjá réttinum rekstri en öðrum gögnum, bókhaldi o.fl. er venjulega skilað aftur ig er ljóst að skattaðili sem á yfir höfði sér refsimeðferð getur ek afhent, hvorki varanlega né tímabundið, þar sem um sönnunarg ræða. Um er að ræða varúðarráðstöfun þar sem hugsanlega geta færð eða þau orðið fyrir tjóni af öðrum ástæðum.

Í máli þessu liggur fyrir að rökstuddur grunur er um lögbrot aðila. Endurákvörðun opinberra gjalda hefur þegar farið fram stjóra með gjaldabreytingum. Deiluefnið fyrir yfirsattanefnd sny grundvöll áætlunar sem ríkisskattstjóri ákvað að beita samhliða þegar upplýstum undandrætti, vegna mikillar vöntunar á afritun unaraðili hefur þannig sætt endurákvörðun opinberra gjalda og ja röng framtalsskil. Hann mun því þurfa að sæta refsimeðferð a skattyfirvalda (og yfirsattanefndar ef nefndin verður ekki talin hugasemd lögmanns kvörtunaraðila). Ljóst er því að takmörk stjórnslulaga nr. 37/1993 eiga hér einnig við um afhendingu ga hugasemdum með 15. gr. segir m.a. svo:

„aðili sem er til rannsóknar vegna þess að grunur hefur fallið [. . .] getur ekki krafist aðgangs að gögnum málsins á grunn Meðan mál er til rannsóknar hjá lögreglu og öðrum stjóra ákvörðun er tekin um ákæru er ekki talið rétt að veita aðila máls.“

Ekki hefur enn verið tekin ákvörðun um refsimeðferð í máli leg skattákvörðun er ekki fyrirbyggjandi. Þar kemur tvennt til ál málinu verði vísað til opinberrar rannsóknar og þar með til hefðb meðferðar og hins vegar að málið sæti sektarmedferð af hálfu Refsimeðferð er að jafnaði ekki hafin fyrr en skattákvörðun er lo undantekningar svo sem að mál sé kært til rannsóknarlögreglu rík þegar húsleitar á heimili er þörf, ef upplýsingaskyldu skv. 94. g tekjuskatt og eignarskatt er ekki sinnt eða ef mál telst vera mjö vegna ætlaðra hegningarlaga brota o.þ.h. Hins vegar er hin alm



regla að hefja refsimeðferð að lokinni skattákvörðun enda er útilokað fyrir hér-  
aðsdóm eða yfirskattanefnd að ákvarða refsingu fyrir en skattákvörðun er kunn.

Hvor refsileiðin sem farin verður mun ekki breyta þeirri grundvallarreglu um  
varðveislu gagnanna sem kvörtun þessi fjallar um.

3. Í lið 4 í bréfi lögmanns [A] er fjallað um efnishlið málsins. Um það atriði vill  
undirritaður vísa til meðfylgjandi ljósrits af bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til  
[A].“

Með bréfi, dags. 4. apríl 1995, gaf ég lögmanni A kost á að gera athugasemdir við  
fyrirgreint bréf skattrannsóknarstjóra ríkisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi,  
dags. 16. apríl 1995.

Hinn 1. desember 1995 barst mér bréf skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 27. nóvem-  
ber 1995, þar sem fram kom, að embættið hefði þann dag skilað A öllum gögnum vegna  
rekstrarársins 1992 og áréttað boð til A um aðgang að gögnum vegna rekstraráranna 1990  
og 1991, sbr. bréf embættisins til A, dags. 27. nóvember 1995.

Með bréfi, dags. 16. janúar 1996, greindi skattrannsóknarstjóri mér frá því, að hann  
teldi, að ekki væri lengur ágreiningur á milli embættis hans og A, þar sem krafa A um af-  
hendingu gagna hefði eingöngu lotið að gögnum, er snertu rekstrarárið 1992, en þau hefðu  
nú verið afhent. Í vörslum embættisins væru ennþá gögn vegna árána 1990 og 1991, sem  
væru grundvöllur skattrannsóknar þeirrar, sem fram hefði farið við embættið á árinu 1993.  
Skattrannsóknarstjóri áréttaði boð til A um að kynna sér gögn rekstraráranna 1990–1991,  
en tók fram, að eftir því hefði A ekki leitað.

Með bréfi, dags. 25. janúar 1996, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framan-  
greint bréf skattrannsóknarstjóra.

Með bréfi, dags. 3. mars 1996, bárust mér athugasemdir lögmanns A. Þar kemur fram,  
að það sé rangt hjá skattrannsóknarstjóra, að krafa A um afhendingu gagna hafi verið ein-  
skorðuð við gögn frá rekstrarárinu 1992. Hafi hún einnig náð til gagna frá rekstrarárinu  
1990–1991, enda hafi tilgangurinn verið sá, að afla gagna til nota við meðferð málsins hjá  
yfirskattanefnd. Þá kemur fram, að hann telji boð skattyfirvalda að A geti fengið að skoða  
bókhaldið með lögmanni sínum, annaðhvort á Siglufirði eða Akureyri, ekki vera fullnægj-  
andi vegna þess kostnaðar, sem af því leiði fyrir A.

#### IV.

Í álitu mínu segir svo um kvörtun A:

##### „1.

Kvörtun A gefur tilefni til athugunar á því annars vegar, hvaða reglur gildi um það,  
hversu lengi skattrannsóknarstjóri ríkisins getur haldið í vörslum sínum bókhaldi og bók-  
haldsgögnum, sem tekin hafa verið vegna skattrannsóknar, og hins vegar hvernig háttáð  
sé aðgangi skattaðila að slíkum gögnum, meðan þau eru með réttu í vörslum embættisins.  
Þá tel ég ástæðu til að fjalla um nauðsyn leiðbeininga handa skattaðilum um réttarstöðu  
þeirra, þegar svo stendur á, sem fyrir greinir, svo og um afgreiðslu skattrannsóknarstjóra  
ríkisins á beiðni A um afhendingu gagnanna. Áður en um þetta verður fjallað, tel ég  
ástæðu til að geta þeirra réttarheimilda, sem snerta úrlausnarefnið.

Ég tel rétt, að fram komi, að enginn ágreiningur var um haldlagningu umræddra  
gagna í upphafi, sbr. um meðferð slíkra ágreiningsefna í 79. gr. laga nr. 19/1991, um með-  
ferð opinberra mála, sbr. 7. mgr. 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt,  
með síðari breytingum. Eru því skilyrði til þess, að ég fjalli um málið samkvæmt 2. gr. laga  
nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sbr. 4. tölul. 3. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og  
starfshætti umboðsmanns Alþingis.

## 2.

Með lögum nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, voru ýmsar skattalöggjöfnni, sem vörðuðu tilhögun skatteftirlits og skattrann breytinganna var að greina á milli úrskurðarvalds og rannsóknarva meðal annars með stofnun sjálfstæðs embættis skattrannsóknarstjóra skattrannsóknir með höndum. Jafnframt var með lagabreytingum þess eftirlit alveg fært í hendur skattstjóra og ríkisskattstjóra undir yfirstjóri ættisins, en áður höfðu slík viðfangsefni að nokkru leyti verið á snæru stjóra, sem stýrði rannsóknardeild ríkisskattstjóra.

Ákvæði um upplýsinga- og rannsóknarheimildir skattrannsóknars finna í 94. gr. og 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarska laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum. Aðalákvæðið um upplý annars gagnvart skattrannsóknarstjóra ríkisins, er 1. mgr. 94. gr. laga ákvæðið um rannsóknarheimildir skattrannsóknarstjóra ríkisins er 2. lagagreinar. Er það ákvæði óbreytt frá því sem var, að undanskilinni br af því, að skatteftirlit er ekki lengur að neinu leyti á könnu skattrann grein þessi er svohljóðandi:

„Vegna skatteftirlits samkvæmt lögum þessum getur skattst og menn, sem þeir fela skatteftirlitsstörf, krafist þess að framtals fram til könnunar bókhald sitt og bókhaldsgögn, svo og önnur gög inn, þar með talin bréf og samningar. Enn fremur hafa þessin framangreindum gögnum og aðgang að starfsstöðvum framtal birgðageymslum og heimild til að taka skýrslur af hverjum þeim s gefið upplýsingar er máli skipta. Sömu heimildir hefur skattrann vegna rannsókna skv. 102. gr. A.“

Samkvæmt 3. mgr. 94. gr. laga nr. 75/1981 gilda fyrrgreindar rann mgr. þessarar lagagreinar og gagnvart þeim aðilum, sem ekki eru fra kveðið svo á í 4. mgr. 94. gr. laga nr. 75/1981, að verði ágreiningur um kvæmt lagagreininni, geti ríkisskattstjóri eða skattrannsóknarstjóri ríkis úrskurðar héraðsdóms. Gegni einhver ekki upplýsingaskyldu sinni, me berrar rannsóknar.

Þá er svofellt ákvæði í 3. mgr. 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjus sbr. 19. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum:

„Skattrannsóknarstjóri ríkisins skal við rannsókn samkvæmt aðgang að öllum framtölum og skýrslum í vörslu skattstjóra og allra upplýsinga og gagna sem hann telur þörf á frá skattstjórum og aðilum sem um ræðir í 94. gr.“

Hliðstætt ákvæði var ekki áður í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt hugasemdum við grein þá í frumvarpi til laga um breytingar í skattamá gr. laga nr. 111/1992, er tekið fram, að vegna þess aðskilnaðar rannsóknar að sé stefnt með frumvarpinu „ . . . þykir nauðsynlegt í 3. mgr. grein skattrannsóknarstjóra ríkisins fullan aðgang að öllum framtölum og s honum rétt til að krefjast allra upplýsinga frá skattstjórum og ríkis 1992, A-deild, bls. 2801.) Í 5. mgr. 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjus sbr. 19. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, er kveðið sv skylt að veita skattrannsóknarstjóra ríkisins nauðsynlega aðstoð í þágu

færst undan afhendingu bókhaldsgagna og hætta er á sakarspjöllum vegna gruns um væntanlegt undanskot gagna.

Þá er þess að geta, að með 13. gr. laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum, var nýrri málsgrein (7. mgr.) aukið við 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 19. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum. Er málsgrein þessi svoljóðandi:

„Við rannsóknaraðgerðir skattrannsóknarstjóra ríkisins skal gætt ákvæða laga um meðferð opinberra mála eftir því sem við getur átt, einkum varðandi réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi.“

Fyrrgreint ákvæði var ekki í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 122/1993, en kom inn sem 6. tölul. í breytingartillögum 1. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar (þskj. nr. 406, Alþt. 1993, A-deild, bls. 1978). Í nefndaráliti (þskj. nr. 405, Alþt. 1993, A-deild, bls. 1976) segir svo um þessa breytingartillögu: „Í fjórða lagi er kveðið á um að tekinn sé af allur vafi um að skattrannsóknarstjóra ríkisins beri í hvívetna að gæta ákvæða laga um meðferð opinberra mála í samskiptum sínum við þá aðila sem til rannsóknar eru en þeirri reglu hefur verið fylgt í starfi hans hingað til.“

Samkvæmt 22. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, gilda fyrrgreind ákvæði laga nr. 75/1981 um útsvör. Þá er þess að geta, að ákvæði hliðstæð ákvæðum 94. gr. laga nr. 75/1981 er að finna í 25. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, sbr. og 11. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, og 38. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum. Ennfremur er í lögum þessum að finna ákvæði um skattrannsóknir skattrannsóknarstjóra ríkisins, sem svara til 2. og 6. mgr. 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sbr. 2. og 3. mgr. 26. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, og 4. og 5. mgr. 39. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum. Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að heimildir skattrannsóknarstjóra ríkisins samkvæmt 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, eru ekki einskorðaðar við rannsóknir samkvæmt þeim lögum heldur taka jafnframt til rannsókna samkvæmt lögum um aðra skatta og gjöld, sem á eru lögð af skattstjórum eða þeim falin framkvæmd á. Þá er að geta rannsóknarhlutverks skattrannsóknarstjóra ríkisins vegna brota á lögum nr. 144/1994, um ársreikninga, og lögum nr. 145/1994, um bókhald, sbr. lög nr. 37/1995, er meðal annars breyttu fyrrnefndu lögnum. Um rannsóknarheimildir skattrannsóknarstjóra ríkisins er nú einnig ákvæði að finna í 4. gr. reglugerðar nr. 361, 26. júní 1995, um skattrannsóknir og málsmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Tilgangur skattrannsókna á vegum skattrannsóknarstjóra ríkisins er tvíþættur, svo sem fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum. Þar segir:

„Með skattrannsóknnum er annars vegar verið að skapa grundvöll fyrir gjalda-hækkun með því að afla sönnunargagna í skattsvikamálum og hins vegar að undirbúa refsimeðferð sem getur verið annaðhvort sektarmeðferð hjá yfirskattanefnd eða opinber refsimeðferð hjá dómstólum eftir rannsókn hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins á refsipættinum.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 2793.)

Um fyrrgreind markmið skattrannsókna er nú tekið fram í reglugerð um skattrannsóknir og málsmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins nr. 361 frá 26. júní 1995. Gefi skattrannsókn tilefni til endurákvörðunar skatta, er það í verkahring ríkisskattstjóra að annast slíkar ákvarðanir, nema hann feli skattstjórum það verkefni, sbr. 6. mgr. 102. gr. A

laga nr. 75/1981 og hliðstæð ákvæði í lögum um staðgreiðslu opinberra gæðisaukaskatt. Að því er þann þátt varðar, sem lýtur að undirbúningi getur hún annaðhvort verið með þeim hætti, að máli sé vísað til opinbera venjulegrar sakamálemeðferðar fyrir dómstólum eða það lagt fyrir sektarmeðferðar. Ræðst þetta hlutverk skattrannsóknarstjóra ríkisins skattalöggjafarinnar. Þær helstu er að finna í 107. gr. laga nr. 75/1981 eignarskatt, sbr. og 2. mgr. 22. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. og 11. gr. laga nr. 1/1987 um ingagjald, og 40. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, sbr. ennfremur um breyting á refsíákvæðum nokkurra skattalaga, er breyttu fyrrgreindu lögum um. Þá er og rétt að geta refsíheimilda í X. kafla laga nr. 144/1994, um ákæfingarkatt, I. kafla laga nr. 145/1994, um bókhald, sbr. I. og II. kafla laga nr. 37/1995, um um bókhald, nr. 145/1994, lögum um ársreikninga nr. 144/1994 o.fl.

Í skattalöggjöfinni hefur ekki verið fyrir að fara sérstökum ákvæðum sem kvörtun A lýtur að, og raunar hefur naumast verið öðrum reglugerðum störf og starfshætti skattrannsóknarstjóra ríkisins en þeim, sem er að finna í 108. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og hliðstæðum um staðgreiðslu opinberra gjalda og laga um virðisaukaskatt, svo og í 109. gr. laga nr. 111/1992, um yfirséð skatt. Með 21. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattalögum, breyting á 1. mgr. 119. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, um fjármálaráðherra á reglugerð samkvæmt lögum, þess efnis, að ákæfingarkatt skyldi fjármálaráðherra og setja með reglugerð nánari ákvæðum um skatteftirlits og skattrannsókn. Í athugasemdum við grein þá í frumvarpi 21. gr. laga nr. 111/1992, segir svo um ástæður fyrir þessari breytingu: „herra setji nánari reglur um framkvæmd í tengslum við aðskilnað ríkisskattannsóknarstjóra mála.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 2802.) Fram kemur um skattannsóknarstjóra ríkisins til mín, dags. 15. febrúar 1995, að unnið hafi verið reglugerðar um þetta efni. Eins og fram kemur hér áður, hefur slík reglugerð sett, þ.e. reglugerð nr. 361 frá 26. júní 1995, um skattrannsóknir og málsráðgjöf skattannsóknarstjóra ríkisins, er tók gildi 30. júní 1995. Í þessari reglugerð er m.a. um varða kvörtunarefnið.

Í II. kafla reglugerðar þessarar, sem fjallar um tilhögun og framfarir eru meðal annars ákvæði um móttöku gagna frá skattaðila og gagnaöflun (9. gr.), um skráningu móttækinnar gagna (10. gr.), og um sönnunargögn (11. gr.).

Í 9. gr. reglugerðarinnar er meðal annars fjallað um gagnaöflun skattannsóknarstjóra ríkisins frá skattaðila vegna rannsóknar máls, er annars vegar getur umráð hatti, að skattrannsóknarstjóri leggi fyrir skattaðilann munnlega eða fram umbeðin gögn og hins vegar að farið sé á starfsstöð eða birgðageymlu og þar lagt fyrir hann að afhenda umbeðin gögn. Sérstaklega er tilgreint hvaða gögn skattrannsóknarstjóri ríkisins getur krafist, að séu afhent. Skattannsóknarstjóri ríkisins geti lagt fyrir skattaðila eða umboðsmann hans að afhenda gögn um bókhald skattaðila og bókhaldsgögn, svo og önnur gögn sem varða reglugerð talin bréf og samninga. Auk þessa getur skattrannsóknarstjóri ríkisins krafist upplýsinga og gagna sem hann telur nauðsynleg við rannsókn málsins“. Í 9. gr. reglugerðarinnar getur skattrannsóknarstjóri ríkisins við heimsókn birgðageymlu skattaðila tekið afrit gagna, sem geymd eru á tölvutækum þau á eigin miðil.

Í 1. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar eru talin upp helstu sönnunargögn hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins. Þau eru samkvæmt upptalningunni:

ársreikningar með fylgiskjöllum, fylgiskjöl bókhalds, fært bókhald, þ.m.t. færslubækur og færslulistar, afstemmingargögn, verðútreikningar, tilboð, samningar, bréf, símskeyti og myndrit. Einnig hvers konar önnur gögn sem tengjast rekstri skattaðila og önnur hlutlæg sönnunargögn ótalin hér, svo sem rangfærð skjöl og önnur upplýsandi skjöl“. Þá teljast samkvæmt 2. mgr. 11. gr. til sönnunargagna ýmsar persónubundnar yfirlýsingar, svo sem skýrslur af skattaðila, vitnum og öðrum, sem upplýsingar geta gefið vegna rannsóknarinnar. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. er ennfremur heimilt að styðja sönnun á grundvelli upplýsinga frá viðskiptamönnum, birgjum og peningastofnunum, svo og með vettvangsuppdráttum og ljósmyndum.

Í 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995 er fjallað um skráningu móttækinnna gagna. Er greinin svohljóðandi:

„Skattrannsóknarstjóri ríkisins skal skrá gögn sem aflað er frá skattaðila er sætir rannsókn og veita honum staðfestingu um móttækin gögn. Gögn sem rannsókn er byggð á skal eigi afhenda skattaðila aftur fyrr en endurákvörðun opinberra gjalda, kærumeðferð og refsíákvörðun er að fullu lokið. Skattrannsóknarstjóra er þó heimilt að afhenda gögn tímabundið aftur, ef sérstaklega stendur á og tryggt má telja að þau verði ekki fyrir tjóni. Þá getur skattrannsóknarstjóri ríkisins afhent skattaðila ljósrit einstakra skjala eða heimilað honum að kanna gögn sín á skrifstofu skattrannsóknarstjóra, ef tryggt er að slíkt spilli ekki rannsóknarhagsmunum.“

Í 32. gr. reglugerðar nr. 361/1995 er fjallað um lok málsmeðferðar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins. Grein þessi hljóðar svo:

„Tilkynna skal skattaðila lok rannsóknar hjá embættinu og skila öllum bókhaldsgögnum þegar rannsókn málsins, endurákvörðun, kærumeðferð og refsimeðferð þess er að fullu lokið. Skal þá gefin út skrifleg kvittun fyrir afhendingu gagna. Leiði rannsókn ekki til endurákvörðunar opinberra gjalda eða refsimeðferðar skal öllum gögnum skilað til viðkomandi aðila svo fljótt sem unnt er þegar sú niðurstaða liggur fyrir.“

### 3.1.

Kemur þá fyrst til athugunar, hversu lengi skattrannsóknarstjóri ríkisins getur haldið bókhaldi, bókhaldsgögnum og öðrum gögnum skattaðila í vörslum sínum vegna rannsóknar máls.

Í svarbréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til mín, dags. 15. febrúar 1995, segir, að „sú starfsregla [hafi] verið mótuð hjá embættinu, að bókhaldi, þ.e. fylgiskjöllum bókhalds og færðu bókhaldi og hvers konar öðrum gögnum frá skattaðila, er ekki skilað til skattaðila hvorki meðan á rannsókn stendur né að henni lokinni, fyrr en endurákvörðun opinberra gjalda og refsimeðferð er lokið“. Ástæðan er sú, að embættið telur rannsóknarhagsmuni máls enn virka, þótt eiginlegri rannsókn þess sé lokið af hálfu þess, þar sem að jafnaði fylgi í kjölfarið gjaldbreytingarmeðferð (endurákvörðun opinberra gjalda) hjá ríkisskattstjóra eða skattstjóra og hugsanlega í framhaldi af því kærumál fyrir yfirskattanefnd. Þá sé refsimeðferð ólokið, en hún geti annað hvort falist í sektarmeðferð fyrir yfirskattanefnd eða verið opinber refsimeðferð hjá rannsóknarlögreglu ríkisins og síðar fyrir dómstólum. Hefur fram komið af hálfu skattrannsóknarstjóra ríkisins, sbr. bréf embættisins til mín, dags. 27. mars 1995, að augljóst sé, að í refsímálum vegna skattalagabrota og brota á bókhaldslögum séu bókhald og bókhaldsgögn þýðingarmikil sönnunargögn. Hluti þeirra verði varðveittur sem dóm skjöl hjá viðkomandi dómstóli að loknum málarekstri, en öðrum gögnum, bókhaldi o.fl., sé venjulega skilað aftur til skattaðila. Því geti sá, sem á yfir höfði sér refsimeðferð, ekki fengið frumgögn afhent, hvorki tímabundið né endanlega, þar sem

um sönnunargögn sé að ræða. Leiði varúðarástæður til þess, enda sé h yrðu úr lagi færð eða þeim spillt. Þá kemur fram í svarbréfi skattrans til mín, dags. 15. febrúar 1995, að í rannsóknarskýrslu sé að jafnaði t gögnum hún sé byggð. Sérhverri skýrslu fylgi svo ljósrit þeirra fylgiskja séu til stuðnings niðurstöðum rannsóknar. Eðlilega séu ekki öll gögn, s ið hjá skattaðila eða öðrum vegna rannsóknar, fylgiskjöl með enda skýrslu, enda sé umfang umræddra gagna í flestum tilfellum allt of m það þjóni engum tilgangi, ef niðurstöður skýrslu verði studdar nægum fylgiskjöllum, sem fylgi henni. Þá segir svo í bréfinu:

„Þeim rannsóknargögnum sem málinu fylgja, þ.e. frumgögnum aflað hefur verið bæði hjá skattaðila og öðrum, (hvort sem þau hinni endanlegu skýrslu skattransóknarstjóra ríkisins eða ekki), að lokinni rannsókn hjá skattransóknarstjóra ríkisins.“

Ég skil framangreindar skýringar skattransóknarstjóra ríkisins sv skýrslu sé getið þeirra gagna, sem hún er byggð á, enda þótt einun skýrslu í ljósriti, sem beinlínis eru nauðsynleg til stuðnings niðurstö mætti af orðalagi þessara skýringa embættisins, að framkvæmd þess haf öllum gögnum, sem tekin hafa verið, hvort sem rannsókn er byggð á þe endurákvörðun opinberra gjalda, kærumeðferð og refsimeðferð er lok arstjóri ríkisins hefur hins vegar í viðræðum við mig í tilefni af máli þe hald gagna gildi sú starfsregla, að eftir að hald hefur verið lagt á gögn starfsstöð embættis hans svo fljótt sem unnt er. Ef þá komi í ljós, að n sem hald hefur verið lagt á, séu skjöl eða önnur gögn, sem ekki varða að skila þeim án ástæðulausrar tafar til skattaðila.

Ljóst er, að skattransóknarstjóri ríkisins hefur samkvæmt lögum m arheimildir, þ. á m. heimildir til að leggja hald á bókhald og bókhalds þarfir skattransókna, sbr. það, sem greinir í IV. kafla 2 hér að frama því komist í starfi embættisins, að bókhald og bókhaldsgögn séu tel rannsóknarþarfir um lengri eða skemmri tíma, eftir því sem þörf k rannsóknarúrræða verður almennt að gæta þess, að ekki sé gengið krefur vegna rannsóknarhagsmuna, sbr. meginreglu 12. gr. stjórnýslu þessu sambandi hafa bókhald og bókhaldsgögn þá sérstöðu og þýðing sem rannsóknarúrræðin beinast að, að sérstök ástæða er til þess, að ha gagna sé beitt á eins vægilegan hátt og frekast er kostur. Þótt skattsk aðila séu grundvölluð á bókhaldi, er það ekki haldið og fært vegna opin krafna sérstaklega, heldur eru markmið lögmaeltrar bókhaldsskyldu úr y in. Um þau markmið bókhalds segir svo í 2. másl. 1. mgr. 6. gr. laga nr hald, er tóku gildi 1. janúar 1995 og leystu af hólmi lög nr. 51/1968, um b breytingum:

„Það skal veita svo sundurliðaðar upplýsingar um rekstur og eigenda, lánardrottna og hins opinbera krefjast og nauðsynlegar e tekjur og gjöld, eignir og skuldir.“

Í athugasemdum við 6. gr. í frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 1 al annars svo:

„Bókhaldinu er ætlað að gefa upplýsingar fyrst og fremst til enda, til að þeir geti innt af hendi skyldur sínar í samræmi við ma ar, og gagnvart öðrum aðilum, svo sem lánardrottnum og viðski

krafan ekki síst fram komin vegna viðtækrar upplýsingarskyldu til opinberra aðila, svo sem til greiðslu ýmissa skatta og gjalda til þjóðfélagsins og margvíslegra annarra upplýsinga um starfsemina til yfirvalda til að unnt sé að sannprófa að farið sé að réttum leikreglum í viðskiptum.“ (Alþt. 1993, A-deild, bls. 4626.)

Samkvæmt framansögðu þjónar bókhald margþættum hagsmunum, það svo, að óhjákvæmilegt er, að það hafi nokkra sérstöðu, að því er haldlagningu snertir. Kallar þetta á, að hvorutveggja sé gætt, að bókhald og bókhaldsgögn séu ekki tekin umfram það, sem rannsóknarhagsmunir krefjast, og gögnum sé ekki haldið lengur en brýn þörf er á. Auk þess, sem hér hefur verið rakið, má geta þess, að sérstök atvik geta kallað á aðgang skattaðila að bókhaldi og bókhaldsgögnum, sem tekin hafa verið, svo sem framtalsskylda og aðrar skattalegar skyldur og rekstur einstakra skattamála bæði á stjórnarsýslustigi og fyrir dómi. Að því er varðar rekstur stjórnarsýslumála ber að hafa í huga upplýsingarétt málsaðila samkvæmt 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, eins og nánar verður vikið að síðar.

Eins og fyrr segir, var beinum ákvæðum ekki til að dreifa í skattalöggjöfinni um það efni, sem kvörtunin lýtur að, fyrr en reglugerð nr. 361/1995 var sett. Í IV. kafla 2 hér að framan er þess getið, að með 13. gr. laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum, hafi verið aukið málsgrein (7. mgr.) við 102. gr. A laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 19. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, þess efnis, að við rannsóknaraðgerðir skattrannsóknarstjóra ríkisins skuli gætt ákvæða laga um meðferð opinberra mála, eftir því sem við getur átt, einkum varðandi réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi. Samkvæmt þessu ber að líta til þess, hvort lög nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, hafi að geyma ákvæði um úrlausnarefnið. Í þeim efnum koma til athugunar ákvæði X. kafla laganna, sem fjallar um hald á munum o.fl. Í 82. gr. laga þessara kemur fram sú meginregla, að aflétta skuli haldi, þegar þess er ekki lengur þörf, og í síðasta lagi, þegar máli er endanlega lokið með tilgreindum undantekningum. Sú undantekning frá þessari meginreglu, sem hér kynni að skipta máli, tekur til gagna, sem lögð hafa verið fram í dómi, nema sá, sem afhendingar krefst, þurfi á gagni að halda til að ná rétti sínum eða afstýra réttindamissi.

Samkvæmt 2. málsl. 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995, um skattrannsóknir og málsmeðferð skattrannsóknarstjóra ríkisins, skulu gögn, sem rannsókn er byggð á, eigi afhent skattaðila aftur, fyrr en endurákvörðun opinberra gjalda, kærumeðferð og refsíákvörðun er að fullu lokið. Í 32. gr. reglugerðarinnar er tekið fram, að tilkynna skuli skattaðila lok rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins og skila öllum bókhaldsgögnum, þegar rannsókn málsins, endurákvörðun, kærumeðferð og refsimeðferð þess er að fullu lokið. Þá er tekið fram, að leiði rannsókn ekki til endurákvörðunar opinberra gjalda eða refsimeðferðar, skuli öllum gögnum skilað til viðkomandi skattaðila svo fljótt sem unnt er, þegar sú niðurstaða liggur fyrir. Af ákvæðum reglugerðarinnar virðist mega ráða, að þeim gögnum einum skuli haldið eftir lok rannsóknar, sem rannsóknin er byggð á. Þar sem ekki er tekið mið af því í reglugerðinni, hvort þörf sé á vörslum gagna vegna opinberra rannsóknarhagsmuna að rannsókn lokinni, verður að þessu leyti að skýra ákvæði reglugerðarinnar til samræmis við 82. gr. laga nr. 19/1991 og hagsmuna skattaðila af umráðum yfir bókhaldi sínu og bókhaldsgögnum, sem að framan er lýst. Æskilegt væri þó, að reglugerðin yrði endurskoðuð um þessi atriði.

Ljóst er, að mjög getur dregist á langinn, að gögnum sé skilað, samkvæmt framangreindum viðmiðunum. Eftir því sem fram kemur í gögnum málsins, voru bókhaldsgögn í tilviki A tekin seinni hluta árs 1991. Skattrannsókn lauk með skýrslu, dags. 29. nóvember 1993. Nú meira en fjórum árum síðar en gögnin voru tekin er skattaþætti málsins, sem rekinn er fyrir yfirskattanefnd, enn ólokið, og hugsanleg refsimeðferð ekki hafin. Mál A liggur ekki þannig fyrir, að tilefni sé til, að ég fjalli almennt um málshraða í því.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að þegar við lok ra hinn 29. nóvember 1993 hafi skattrannsóknarstjóra ríkisins borið að þau gögn, sem tekin voru og ekki höfðu þýðingu fyrir niðurstöður ra að meta með tilliti til opinberra rannsóknarhagsmuna, hvaða gögn h fyrir niðurstöðu rannsóknar í máli A, að rétt væri að halda þeim að ra Við það mat vegast óhjákvæmilega á upplýsingaréttur A vegna rekst máls, sbr. 1. mgr. 15. gr. stjórnáráðslulaga nr. 37/1993, og hugsanleg takm gögnum vegna nauðsynjar opinbers máls, sbr. 3. mgr. 15. gr. sömu laga 19/1991, um meðferð opinberra mála. Sakarefni í málum af þessu tagi leyti, að af meiði skattrannsóknar sprettur venjulega bæði mál út af end (almennt stjórnáráðslumál) og refsímál. Því er ljóst, að sérstaklega vandas ast að gæta hagsmuna skattaðilans í skattabætti máls m.t.t. upplýsing jafnframt, að opinberir hagsmunir verði ekki fyrir borð bornir. Að mín að fyrri þáttarins sé gætt, svo sem frekast er kostur, og koma þurfi ský að opinberir hagsmunir séu því á einhvern hátt til fyrirstöðu. Verður a unnt að fullnægja hagsmunum skattaðila að þessu leyti með ljósritum, legt að afhenda frumgögn.

Í bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 16. janúar 1996, kemur haldsgögn, sem séu í vörslum embættis hans og snerta árin 1990 og 199 skattrannsóknar þeirrar, sem fram hafi farið árið 1993. Í viðræðum, skattrannsóknarstjóra, hefur hann staðfest að gögnin hafi öll þýðingu rannsóknarinnar.

Í máli þessu tel ég ekki ástæðu til þess að taka mat skattrannsókn nauðsyn framhaldandi haldlagningar til nánari athugunar.

### 3.2.

Kemur þá næst til umfjöllunar, hvernig aðgangi skattaðila að bók haldsgögnum er farið, meðan þau eru réttilega í vörslum skattrannsó hvort sem rannsókn er yfirstandandi eða máli er ólokið að öðru ley mína um það efni í IV. kafla 3.1. hér að framan. Í öllum meginatriðum s mið það, að skattaðila sé auðveldaður, svo sem frekast er kostur, aðg sem með réttu er haldið, og þau, sem hníga að sem greiðastri afhending sbr. það, sem segir hér að framan.

Vegna margvíslegra hagsmuna skattaðila verður skattrannsóknars til þess, að þeim sé á fullnægjandi hátt veittur aðgangur að bókhaldi og sem embættið heldur í vörslum sínum, enda séu rannsóknarhagsmun gangi til fyrirstöðu. Með sama fyrirvara ber embættinu sérstaklega að skattaðilar geti gætt hagsmuna sinna við rekstur þeirra stjórnáráðslumála um spretta.

Í svarbréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til mín, dags. 15. febrúar að þeirri starfsreglu hafi verið fylgt, „ . . . að ef skattaðili óskar eftir afh gagna í því skyni að láta færa bókhald eða gera skattframtal (ársreikn hefur sér til aðstoðar löggiltan endurskoðanda eða lögmann, þá eru um hinum löggilta endurskoðanda eða lögmanni. Umbedin gögn eru þó a aðila beint eða umboðsmanni hans, ef viðkomandi umboðsmaður er ek skoðandi eða lögmaður. Rök fyrir þessari starfsreglu embættisins vor rannsóknarhagsmunir málsins, þar sem umrædd gögn eru grundvöllur vegna rannsóknarinnar. Ástæða þess að undantekning er gerð, ef ska aðstoðar löggiltan endurskoðanda eða lögmann, er sú, að löggiltir endu menn starfa samkvæmt sérstökum lögum og hafa réttindi og bera skyl



unarmanna, sbr. 7. gr. laga nr. 67/1976, um löggilta endurskoðendur, og 1. gr. laga nr. 61/1942 um málflytjendur“. Þá kemur og fram í bréfinu, að auk fyrrgreindrar reglu um afhendingu gagna um stundarsakir vegna tilgreindra þarfa hafi verið mótuð afdráttarlaus starfsregla þess efnis, að skattaðili og/eða umboðsmaður hans, ef því er að skipta, hafi ávallt rétt til að kynna sér gögn málsins og eigi fullan aðgang að þeim. Dæmi séu þess, að gögn hafi verið send til skattstjóra í viðkomandi umdæmi, búi skattaðili eða umboðsmaður hans eða hafi starfsstöð utan Reykjavíkur, og veiti skattstjóri þar aðgang að málgögnum.

Samkvæmt þessum upplýsingum skattrannsóknarstjóra ríkisins hefur aðgangur skattaðila að gögnum í vörslum embættisins verið tvíþættur. Annars vegar hefur hann verið fólgin í tímabundinni afhendingu gagna og hins vegar í aðgangi að gögnum í starfsstöð embættisins eða hjá viðkomandi skattstjóra, þ. á m. hefur gefist kostur á að fá afrit eða ljósrit gagna. Í meginatriðum er gert ráð fyrir sama fyrirkomulagi í 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995, sem nú gildir um þetta. Nokkuð ber þó á milli starfsreglna og reglugerðarákvæðisins. Það skilyrði fyrir tímabundinni afhendingu gagna í starfsreglum, að gögn skuli aðeins afhent löggiltum endurskoðanda eða lögmanni, er ekki að finna í reglugerðarákvæðinu. Þetta skilyrði starfsreglnanna er bersýnilega tilkomið af varúðarástæðum. Ég tel að skattrannsóknarstjóra sé heimilt að byggja ákvörðun um, hvort gögn verða afhent, á grundvelli slíkra varúðarsjónarmiða, með hliðsjón af málsatvikum hverju sinni. Ég tel aftur á móti vafasamt, að skattyfirvöld geti sett sér reglu um að afhenda aðeins lögmönnum og löggiltum endurskoðendum slík gögn, án tillits til atvika hverju sinni. Dreg ég í efa að regla, sem hefur í för með sér slíkan aðstöðumun, fái staðist án skýrrar lagaheimildar. Hitt er ljóst, að gera verður ráð fyrir því, að rannsóknarhagsmunir geti hamlað því, að tímabundin afhending gagna til skattaðila fari fram, hvort sem er meðan á rannsókn stendur eða að henni lokinni. Er almennt gert ráð fyrir því í 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995. Tel ég óhjákvæmilegt, að það verði nokkuð að ráðast af mati skattrannsóknarstjóra ríkisins, hvernær tímabundin afhending gagna getur farið fram, og hvaða ráðstafanir eru gerðar til öryggis í þeim efnum, enda sé ekki gengið lengra en þörf krefur og jafnræðis sé gætt. Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að fullnægjandi aðgangur að gögnum eða afhending ljósrita þeirra kunna í mörgum tilvikum að fullnægja þörfum skattaðila, enda þótt tímabundin afhending sé ekki heimiluð.

Fram kemur í svarbréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins, dags. 15. febrúar 1995, að samkvæmt afdráttarlausri starfsreglu hafi skattaðili eða umboðsmaður hans ávallt átt rétt á því að kynna sér gögn máls. Gera verður þó ráð fyrir því, að rannsóknarhagsmunir geti að einhverju leyti tálmað því, svo sem fram kemur í 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995. Miðað við þá margháttuðu hagsmuni, sem skattaðili getur haft af greiðum aðgangi að bókhaldi sínu og bókhaldsgögnum, sem fyrr er lýst, og þá starfsreglu, sem fylgt hefur verið, gengur ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995 um aðgang skattaðila að gögnum hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins of skammt. Þar er að mínum dómi ekki kveðið nægjanlega skýrt á um rétt skattaðila í þessum efnum og jafnframt er aðgangur hans bundinn við skrifstofu skattrannsóknarstjóra ríkisins, sem er í Reykjavík, en það tel ég afturför, miðað við fyrri framkvæmd. Tel ég að endurskoða þurfi reglugerðina í því skyni að bæta stöðu skattaðila varðandi aðgang að gögnum og kveða skýrar á um rétt þeirra, þ. á m. sérstaklega með tilliti til stjórnsýslumála, þar sem brýnt er að skattaðilar hafi greiðan aðgang að gögnum.

Að því er varðar mál A sérstaklega, þá varð niðurstaða skattrannsóknarstjóra ríkisins sú, að með bréfi, dags. 28. febrúar 1995, var A og/eða umboðsmanni hans gefinn kostur á að skoða þau gögn, sem lögð voru fram við skattrannsóknina, hvort sem væri á skrifstofu embættisins í Reykjavík, hjá skattstjóranum í Norðurlandsumdæmi eystra á Akureyri eða hjá skattstjóranum í Norðurlandsumdæmi vestra á Siglufirði, eftir því sem hann sjálfur kysi, og yrði kostnaður vegna sendingar gagna greiddur af embætti skattrannsóknarstjóra

ríkisins. Samkvæmt þessu verður ekki séð, að skattrannsóknarstjóri rannsóknarhagsmuni vera því í vegi að neinu leyti, að A fengi aðgang að bókhaldsgögnum. Af hans hálfu hefur framboðinn aðgangur hins vegar nægjandi að því er framlagningarstað snertir, sbr. bréf A til mín, dags. mars 1996. Þar sem A hefur verið boðinn aðgangur að umræddum gögnum skattstjóra í því skattumdæmi, þar sem hann á lögheimili, og að öðru framboðins aðgangs að gögnunum, tel ég ekki ástæðu til að gera athugasemdir.

Eftir því sem fram kemur í gögnum málsins er einkum ágreiningur tekinn gögn (afrit sölureikninga) séu fyrir hendi í bókhaldinu. Telur A tagi séu þar til staðar, en skattyfirvöld halda hinu gagnstæða fram. Vortormerki geti verið á því, að þetta verði upplýst við aðgang hans að gögnum.

### 3.3.

Skattrannsóknarstjóri ríkisins tók beiðni A um afhendingu bókhaldsgagna til úrlausnar hinn 28. febrúar 1995. Slíkri ósk var fyrst hreyft af skattstjóra ríkisskattstjóra, dags. 27. maí 1994, út af endurákvörðun opinberra gjaldgjafna rannsókninni, en var ekki sinnt af því embætti, sbr. það sem fram kemur í bréfi skattrannsóknarstjóra ríkisins til mín, dags. 15. febrúar 1995. Í því bréfi kemur fram, að skattrannsóknarstjórnin, að það embætti hafi enga vitneskju haft um þessa ósk, dags. 28. nóvember 1994, er því barst afrit af bréfi A, dags. 24. s. m., til ríkisskattstjóra, dags. 24. nóvember 1994, og svarbréf ríkisskattstjóra, dags. 28. nóvember 1994, sem skattrannsóknarstjóri fékk og afrit af. Í fyrrgreindu bréfi skattrannsóknarstjóra til mín, dags. 16. desember 1994 og farið fram á afhendingu gagnanna. Að undanförnu beiðni í því símtali, hafi engin formleg beiðni borist embættinu um afhendingu gagnanna.

Af framangreindu tilefni tek ég fram, að rétt hefði verið, að ríkisskattstjóri hafi gefið A fyrir því, að ósk A um afhendingu bókhaldsgagnanna í kærútliti hans til mín, dags. 27. maí 1994, yrði komið á framfæri við skattrannsóknarstjóra ríkisins, sem skattrannsóknarstjóri ríkisins höndum, sbr. 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Ég dreg ekki í efa, að skattrannsóknarstjóri ríkisins hafi verið ókunnugt um þessa beiðni. Á hinn bóginn liggur fyrir, að skattrannsóknarstjóri ríkisins varð kunnugt um þessa beiðni, er honum barst afrit af bréfi ríkisskattstjóra, dags. 24. nóvember 1994, en embættið viðurkennir, að þetta er þetta 28. s.m. Þar sem embætti skattrannsóknarstjóra hafði vörslur þeirra gagnanna, að var afhendingar á í umræddu bréfi, tel ég, að það hefði átt að taka af hálfu skattrannsóknarstjóra. Það var hins vegar ekki gert fyrr en með bréfi, dags. 28. febrúar 1995, ítrekað erindi sitt.

Að því er snertir bréf skattrannsóknarstjóra til A, dags. 28. febrúar 1995, hafi átt að taka beina afstöðu til kröfu A um afhendingu allra bókhaldsgagna hans um það, dags. 24. nóvember 1994, svo og til kröfu hans um tilgreind haldlagningu gagnanna.

### 3.4.

Að lokum tel ég ástæðu til að víkja að nauðsyn þess, að skattaðilur hafi aðrar leiðbeiningar um rétt þeirra til tímabundinnar afhendingar bókhaldsgagna, sem skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur tekið í sínar vörslur í þessum efnum, og aðgangs að þessum gögnum að öðru leyti.

Í starfi mínu hef ég orðið þess var, að nokkuð skortir á, að skattaðilur þeirra í þessum efnum, og jafnframt virðist sá misskilningur á kreiki, að skattrannsóknarstjóri ríkisins er ekki virk, meðan svo er ástætt, að bókhald og bókhaldsgögn eru haldlögleg og skattgjafar. Þá væri það einnig í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti, að veittar

ar um heimild aðila til að bera haldlagningu bókhaldsgagna undir dómara, sbr. 79. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Ég tel því brýnt, að samdar verði staðlaðar leiðbeiningar handa skattaðilum um þessi atriði, þar sem skýrt komi fram réttur þeirra til afhendingar og aðgangs að bókhaldi og bókhaldsgögnum og jafnframt skattalegar skyldur þeirra, meðan svo stendur á. Beini ég því til fjármálaráðherra og skattrannsóknarstjóra ríkisins að ganga sem fyrst frá slíkum leiðbeiningum. Bendi ég á, að fella mætti þær í þá staðfestingu um móttækin gögn, sem gefa skal samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 361/1995.“

## V.

Niðurstaða álitis míns, dags. 2. apríl 1996, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að skattrannsóknarstjóra ríkisins beri þegar að skattrannsókn lokinni að afhenda skattaðila bókhald hans og öll bókhaldsgögn, verði ekki frekar aðhafst, en ella gögn þau, sem rannsóknin er ekki byggð á eða hafa ekki þá þýðingu fyrir niðurstöðu rannsóknar, að þörf sé á að halda þeim, og önnur bókhaldsgögn, þegar þörf telst ekki vera lengur á haldi þeirra og í síðasta lagi, þegar máli er endanlega lokið. Meðan bókhald skattaðila og bókhaldsgögn eru í vörslum skattrannsóknarstjóra ríkisins, hvort sem rannsókn er yfirstandandi eða máli er að öðru leyti ólokið, ber að tryggja skattaðilanum fullnægjandi aðgang að gögnunum, hvort sem er með tímabundinni afhendingu þeirra eða aðgangi að þeim að öðru leyti. Sérstaklega ber að sjá til þess, að fullnægt sé þörfum skattaðila vegna reksturs stjórnsýslumála. Bæði endanleg afhending gagna, sem rannsókn er byggð á, og aðgangur skattaðila að gögnum, getur takmarkast af rannsóknarhagsmunum.

Þá er það niðurstaða mín, að kveða þurfi skýrar á um rétt skattaðila til aðgangs að gögnum í reglugerð nr. 361/1995, og jafnframt, að ákvæði hennar gangi of langt að því er varðar tímamörk gagnaskila, sbr. 10. og 32. gr. reglugerðarinnar. Eru það tilmæli mín, að fjármálaráðherra sjái til þess, að úrbætur verði gerðar á reglugerðinni að þessu leyti. Ennfremur tel ég, að það væri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, að skattrannsóknarstjóri ríkisins léti í té staðlaðar leiðbeiningar handa skattaðilum um réttindi þeirra og skyldur, þegar svo stendur á, að bókhald þeirra og bókhaldsgögn eru tekin í vörslur embættisins vegna skattrannsókna.

Um mál A sérstaklega er það niðurstaða mín, að eins og mál hans sé vaxið sé ekki ástæða til að taka mat skattrannsóknarstjóra ríkisins á nauðsyn á framhaldandi vörslum gagna til nánari athugunar. Ég tel hins vegar, að embætti skattrannsóknarstjóra hafi átt að hraða frekar en gert var að taka afstöðu til beiðni A um afhendingu gagna og að í bréfi embættisins, dags. 28. febrúar 1995, hafi borið að taka skýrari afstöðu til kröfu A um afhendingu allra bókhaldsgagna svo og til kröfu hans um tilgreiningu ástæðna fyrir haldlagningu gagnanna.“

## VI.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir því við fjármálaráðherra, að ráðuneyti hans upplýsti, hvort farið hefði verið að tilmælum mínum í fyrrnefndu álitu. Fjármálaráðuneytið svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 3. september 1996. Þar kom fram að í tilefni af fyrrgreindu álitu hefði verið gefin út reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 361/1995. Reglugerð þessi er nr. 489/1996.

17.4. **Álagning opinberra gjalda. Dagpeningar. Heimild til færa til frádráttar kostnað vegna námsferðar á móti greiðslu sem vinnuveitandi greiðir vegna ferðarinnar. Skattmálaráðgjafi ríkisskattstjóra. Rökstuðningur úrskurðar.**  
(Mál nr. 1435/1995)

A kvartaði yfir úrskurði yfirs kattanevndar vegna álagningar opinberra gjalda árið 1993. Taldi A heimilt að færa til frádráttar kostnað vegna greiðslu sem vinnuveitandi hans, X, greiddi honum vegna ferðarinnar. Nefnd staðfesti úrskurð skattstjóra, sem heimilaði aðeins frádrátt vegna ferðalaga innanlands, en hafnaði frádrætti fjárhæðar vegna ferðar A til Englands vegna náms hans.

Umboðsmaður rakti í álitinu ákvæði laga um tekjuskatt og breytingu á ákvæðum laga nr. 6/1935, sem gerð voru með 7. gr. laga nr. 75/1981, um áfærni að heimilt væri að draga frá tekjum ferðakostnað þeirra sem starfa í atvinnu sinnar. Ákvæðum 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt, var breytt í núverandi horf með 2. gr. laga nr. 92/1987, og um að útgjöld, sem sannað sé að séu ferða- og dvalarkostnaður ferðavandamanna og í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra, megi draga frá tekjum tækjastyrkjum, dagpeningum eða hliðstæðum endurgreiðslum á ferðum. Umboðsmaður tók einnig fram að í skattmáti ríkisskattstjóra framtalsárið 1995 væri að finna mat á frádrætti vegna greiddra dagpeninga, en að ekki væri að finna í skattmáti ríkisskattstjóra framtalsárin 1989-1994 hefði þá eingöngu verið að finna í skattmötum vegna staðgreiðslu. Frá framtalsárinu 1995 var hins vegar aftur lagt mat á frádrátt af ferðakostnaði í skattmáti, samkvæmt 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981.

Umboðsmaður taldi að gert hefði verið ráð fyrir því frá og með áfærni að nám á vegum vinnuveitanda gæti fallið undir reglur um dagpeninga um frádrátt dagpeninga í skattmötum í staðgreiðslu hefði einnig verið frádrátt dagpeninga og hliðstæðra greiðslna, tók umboðsmaður fram að matsreglur ríkisskattstjóra væru aðeins almennar matsreglur og að önnur regla væri allt annar en almennra matsreglur ríkisskattstjóra. Umboðsmaður tók einnig fram að ef matsreglur ríkisskattstjóra komið í stað slíkra reglna. Þar sem ekki hefðu verið settar almennar matsreglur í samræmi við ákvæði 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, taldi umboðsmaður að mál þetta laut að, yrði að skera úr um frádráttarrétt skattaðila á gjöldum ferðarinnar sjálfar.

Umboðsmaður tók ekki afstöðu til þess hvort A hefði borið á sig deilda frádráttar. Hins vegar var það niðurstaða umboðsmanns ríkisskattstjóra að ef matsreglur ríkisskattstjóra hefði ekki uppfyllt þær kröfur sem gera yrði til röksemda skv. 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirs kattanevnd, sbr. og 22. gr. stjórnsýsluákvæða nr. 1/1993, taldi umboðsmaður meðal annars að almenn skírskotun til ríkisskattstjóra í heild sinni væri ófullnægjandi sem rökstuðningur til sakarefni í máli A gefið sérstakt tilefni til að vandað yrði til röksemda réttarreglum um frádrátt dagpeninga var áfátt. Þá taldi umboðsmaður að málsins hefði ekki verið tekin afstaða til sjónarmiða sem verulega stöðu fyrir niðurstöðuna. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til forseta nefndar að úrskurður nefndarinnar yrði endurupptekinn og mál A lagt til nýju, ef A óskaði þess, og endurupptöku málsins þá hraðað.

## I.

Hinn 24. apríl 1995 leitaði til mín B, héraðsdómslögmaður, fyrir hönd A, og bar fram kvörtun út af úrskurði yfirkattaneftndar nr. 1173/1994, sem kveðinn var upp 30. nóvember 1994 í máli A vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1993. Ágreiningsefnið í því máli var, hvort A væri heimilt að færa til frádráttar kostnað vegna námsferðar á móti greiðslu, sem vinnuveitandi hans, X, greiddi honum vegna ferðarinnar. Í kvörtuninni eru gerðar athugasemdir við fyrrgreindan úrskurð yfirkattaneftndar bæði form hans og efni.

## II.

Málavextir eru þeir helstir, að í skattframtali sínu árið 1993 færði A sér til tekna sem dagpeninga í reit 23 greiðslu frá X að fjárhæð 421.974 kr. og sömu fjárhæð til frádráttar í reit 33 í framtalinu. Samkvæmt launauppgjöf X námu dagpeningar A frá stofnuninni 119.700 kr.

Með bréfi, dags. 26. maí 1993, fór skattstjóri Vestfjarðaðumdæmis fram á, að A gerði ítarlega og rökstudda grein fyrir tilgreindum frádrætti 302.274 kr. á móti tekjufærðum dagpeningum vegna ferðar hans til . . . árið 1992. Í bréfi, dags. 1. júní 1993, greindi A frá því, að hann hefði að undirlagi yfirmanns síns sótt nám við Y-deild háskólans í . . . , sem ætlað hefði verið mönnum með tíu til tuttugu ára starfsreynslu í . . . Nám þetta hefði verið skipulagt sem tíu námskeið, sem staðið hefðu í viku hvert námskeið, og hefði hverju þeirra fylgt talsverð verkefnavinna. Námið hefði verið skipulagt á þennan hátt, til þess að það leiddi til sem minnstrar fjarveru nemendanna frá vinnu og raskaði af þeim sökum sem minnst starfsemi vinnuveitanda. Námið hefði verið tvíþætt, annars vegar námskeið í nýjungum innan greinarinnar og hins vegar aðalverkefni, sem nemandi ákvæði í samráði við skólann og vinnuveitanda. Kvað A aðalverkefni sitt hafa verið rannsóknir á . . . A gat þess, að dagpeningagreiðslurnar væru samningsbundnar greiðslur, og væru þeir aðilar, sem að samningnum stóðu, sammála um, að ekki bæri að skattleggja greiðslurnar. Yrði niðurstaðan á aðra lund, væri samningurinn brostinn. Gerði A grein fyrir útreikningi dagpeninga fyrir október 1992, enda hafði skattstjóri sérstaklega gert athugasemdir við daga-fjölda vegna þess útreiknings. Námsdvöl A í . . . á árinu 1992 stóð frá byrjun október til 15. desember. Jafnframt stundaði hann nám þar á árunum 1993 og 1994.

Með bréfi A fylgdu ljósrít af bréfum X og samgönguráðuneytisins vegna námsdvalarinnar og bréfum háskólans í . . . út af náminu. Í bréfi X, dags. 29. september 1992, til samgönguráðuneytisins er mælt með því, að A verði veitt námsleyfi í þrjá mánuði vegna umrædds náms, enda þyki ljóst „ . . . að námsdvöl A mun nýtast honum í starfi og [X] njóta góðs af“, eins og segir í bréfinu. Þá var á það bent í bréfinu, að starfstími A hjá X gæfi heimild til lengingar námsdvalar samkvæmt tilteknu ákvæði í kjarasamningi milli fjármálaráðherra og kjarafélags tæknifræðinga. Með bréfi, dags. 8. október 1992, samþykkti samgönguráðuneytið námsleyfið fyrir sitt leyti.

Með bréfi, dags. 20. júlí 1993, tilkynnti skattstjóri A, að hann hefði fellt niður frádrátt á móti dagpeningum vegna námsdvalar kæranda. Taldi skattstjóri fyrirleggjandi gögn ekki verða skilin á þann veg, að um hefði verið að ræða dvöl á vegum vinnuveitanda. Jafnframt vísaði skattstjóri til úrskurðar yfirkattaneftndar nr. 290/1993 í máli, er hann kvað sambærilegt, þar sem ekki hefði verið talið heimilt að færa frádrátt samkvæmt 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, á móti slíkri greiðslu, er hér um ræddi.

Af hálfu A var ákvörðun skattstjóra mótmælt í kæru, dags. 23. ágúst 1993. Þá hafði skattstjóra borist staðfesting eins yfirmanns X í bréfi, dags. 10. ágúst 1993, á því, að A hefði verið í framhaldsnámi í Bretlandi á vegum X haustið 1992, enda hefði stofnunin greitt ferðir og upphald vegna námsins samkvæmt reglum þar að lútandi. Jafnframt hafði skattstjóra borist bréf, dags. 17. ágúst 1993, þar sem meðal annars kom fram, að A hefði

verið hvattur til námsins af yfirmanni sínum, enda kæmi námið stofn námsstíminn veturinn 1992–1993 hefði hentað vel með tilliti til verkefna kærinni vísaði A til skýringa sinna í bréfi, dags. 1. júní 1993. Áréttaði komið til námsferðar hans, ef hann hefði ekki verið hvattur til námsins um. Skírskotaði A til fyrrgreindra bréfa frá 10. ágúst 1993 og 17. ágúst 1993.

Skattstjóri tók kærna til úrlausnar með kæruúrskurði, dags. 6. synjaði kröfu A. Skattstjóri tók fram í forsendum sínum, að fyrir lögum sem A hefði fengið frá X vegna námsdvalarinnar, væru samkvæmt ákvæðingum tæknifræðinga. Skírskotaði skattstjóri til úrskurðar yfirskattanefndar, að aðdragandi og forsendur námsferðar A og greiðslur til hans væru samkvæmt ákvæðingum og í því máli. Orðalag í bréfum yfirmanna X breyttu engu þar um. Með tilliti til úrskurðar skattstjóra, að greiðslur þær, sem A fékk samkvæmt kjarasamningnum, væru samkvæmt ákvæðingum tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaraskatt, drátt á móti mótteknum greiðslum.

A skaut kæruúrskurði skattstjóra til yfirskattanefndar með kærnu 1993. Í kærinni gerði A grein fyrir aðdraganda að námi sínu við viðkomandi náminu og framvindu þess. Kom fram, að hann hefði lokið sex náms tímum 1992–1993. Hann hefði dvalist í . . . frá októberbyrjun 1992 til 15. desember 1992, janúar 1993 til 12. apríl 1993. Kvaðst hann hafa dvalist ytra í 10 daga í júní og í þrjár vikur seinni hluta október og byrjun nóvember 1993. Þá yrði hætta tvær til þrjár vikur í apríl–maí 1994, 10 daga í júní 1994 og vikutíma í október í kærinni grein fyrir kostnaði vegna námsins. Beinar greiðslur til skólans þúsund krónum og áætlun skólans um annan námskostnað næmi um 1000 krónum og væri þá ótalin ferðakostnaður innanlands (bæði á Íslandi og í landi) og kostnaður milli landa. Ferðirnar milli landanna yrðu 14, þ.e. 7 sinnum meira en kvað það engum vafa undirorpið, að námið væri hluti af framhaldsnámi og ekki gengið inn í háskóla í tvo til þrjá mánuði án innritunar í eina grein kvaðst ekki efast um, að ef bréf X til samgönguráðuneytisins hefði komið til stofnunar hefði óskað eftir heimild til að senda hann til Englands í allt að tveimur mánuðum í vegagerð, en ekki að hann hygði á framhaldsnámi kærnumálsins komið. Kjarni málsins væri sá, að X hefði lagt hart að höndum sínum og bundin réttindi og fara til allt að þriggja mánaða endurmenntunar á hálfu A lögð fram greinargerð í málinu, dags. 9. september 1994, þar sem A kvaðst hefði verið að frumkvæði vinnuveitanda og á vegum vinnuveitanda peninganna hefði verið til að standa straum af þeim kostnaði, sem A hefði þurft í því verið frádráttarbær. Því var sérstaklega mótmælt, að ágreiningsefni málsins lausnar var í úrskurði yfirskattanefndar nr. 290/1993, væri sambærilegt því máli. Því var haldið fram, að niðurstaða skattstjóra væri ekki í samræmi við mál í öðrum skattumdæmum, er leiddi til mismununar í skattframtölum stöðu við jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttar. Þessu bréfi fylgdi greinargerð dags. 11. apríl 1994.

Í málinu krafðist ríkisskattstjóri þess fyrir hönd gjaldkrefjenda, að skurður skattstjóra yrði staðfestur með vísan til forsendna hans, sbr. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaraskatt, dags. 7. október 1994. Þar sem yfirskattanefnd vísaði almennt til rökræðingur kröfugerð ríkisskattstjóra til stuðnings niðurstöðu sinni og athugasemdir yfirskattanefndar eru veigamikill þáttur í kvörtuninni, er rétt að tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaraskatt, skattstjóra í málinu hér upp óbreytta, eins og hún birtist í úrskurði yfirskattanefndar.

„Í 1. tölul. A-liðs 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaraskatt, veitt heimild til að draga frá launatekjum manna utan atvinnurekingsmanna.

marki mótttekinni fjárhæð dagpeninga eða hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði sem sannað er að séu ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda og eru í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.

Það er eðli og tilgangur greiðslunnar sem ræður því hvort um dagpeninga er að ræða samkvæmt tilvitnuðu ákvæði tekjuskattslaga en ekki eingöngu það nafn sem aðilar kjósa að gefa ákveðnum greiðslum. Hér breytir engu þótt réttur til þessara greiðslna sé tryggður í kjarasamningum og þær kallaðar þar dagpeningar. Eftir sem áður þarf að vera uppfyllt það skilyrði að þetta séu greiðslur sem eiga að mæta kostnaði sem viðkomandi launþegi hefur haft af ferð sem hann fer í þágu atvinnurekanda síns.

Umboðsmaðurinn nefnir þrjú atriði sem hann telur á annan veg en verið hafi í því máli sem skattstjóri vísar í til stuðnings niðurstöðu sinni. Um er að ræða úrskurð yfirskattanefndar nr. 290/1993. Þessi atriði eru að í tilviki kæranda hafi lögheimili ekki verið flutt, að í hinu fyrra máli hafi þriggja mánaða leyfið aðeins verið upphafið að lengra námi og að í því máli hafi ekki legið fyrir að aðilinn hafi verið á vegum vinnuveitanda síns.

Ríkisskattstjóri er ekki sammála þessari röksemdafærslu. Í fyrsta lagi skiptir í raun ekki máli hvað þetta varðar hvar lögheimili er skráð. Það getur vissulega skipt máli uppá það hvort maður ber fulla eða takmarkaða skattskyldu hér á landi en hefur ekki að öðru leyti áhrif á skattskyldu greiðslunnar. Ekki verður heldur séð að á þessu atriði hafi verið byggt í úrskurði nr. 290/1993.

Varðandi annað atriðið þ.e. að í hinu fyrra máli hafi þriggja mánaða leyfið verið upphafið að lengra framhaldsnámi, þá fær ríkisskattstjóri ekki betur séð en að þessu leyti séu aðstæðurnar fullkomlega sambærilegar. Í gögnum málsins er að finna bréf frá Háskólanum í [. . .] þar sem kæranda er tilkynnt að fallist hafi verið á umsókn hans um námsvist. Fram kemur að um er að ræða mastersnám í því sem á enskri tungu nefnist „[. . .].“ Þá kemur fram að um sé að ræða fullt nám („full time“). Þetta styðst og við upplýsingar í bréfi kæranda til yfirskattanefndar, dags. 5. október 1993 sem móttakið var sem kára hjá yfirskattanefnd daginn eftir. Þar kemur fram að námið sé byggt þannig upp að um sé að ræða nokkur (9 eða 10) námskeið sem hvert standi í viku en fylgi einnig mikil verkefnavinna. Eftir að hafa hafið námið hafi mat kæranda verið að það kæmi til með að taka hann u.þ.b. tvö ár að ljúka prófi. Fylgdu með upplýsingar um dvöl kæranda í [. . .] síðari hluta árs árið 1992 og fyrri helming ársins 1993 og áætluð dvöl síðari hluta þess árs og fram í október á árinu 1994. Umboðsmaður kæranda segir hann hafa lokið námi á þeim þremur mánuðum sem hann fékk leyfi og greiðslan er tilkomin vegna. Hins vegar liggur fyrir að dvöl kæranda í [. . .] hefur verið mun lengri. Í þessu sambandi má m.a. benda á að kærandi segir sjálfur að þegar hann hafi dvalið úti í u.þ.b. 2½ mánuð þá hafi hann lokið þremur námskeiðum af níu.

Þriðja atriðið sem umboðsmaður kæranda nefndi var að í hinu fyrra máli hafi ekki legið fyrir að kærandi hafi verið á vegum vinnuveitanda síns. Er hér væntanlega verið að vísa til orðalags í forsendum yfirskattanefndar, þ.e. „Yfirlýsing [X], dags. 14. nóvember 1991, verður ekki skilin þannig að um hafi verið að ræða dvöl á vegum vinnuveitanda“. Ríkisskattstjóri telur að svo hafi ekki heldur verið í tilviki kæranda. Að framan hafa verið færð að því rök að kærandi hafi í raun verið að fara í lengra framhaldsnám þótt uppbygging námsins hafi verið þannig að hægt hafi verið að dvelja lengi heima á Íslandi milli þess sem kærandi dvaldi í [. . .]. Kærandi hefur sagt að það hafi verið að áeggjan sinna yfirmanna sem hann hafi farið utan. Hins vegar liggur ekkert fyrir um að vinnuveitandinn hafi beinlínis falið honum að fara í framhaldsnám, að þetta hafi verið liður í starfsskyldum hans sem starfsmaður [X]. Í bréfi

lögfræðings [X] til Samgönguráðuneytisins, dags. 29. september fyrir ósk kæranda um námsleyfi til endurmenntunar. Ekki kemur að um sé að ræða að það sé að tilstuðlan eða vegna óskar [X] s þetta nám. Í þessu bréfi segir reyndar að ljóst þyki að námsdvöl kæranda honum í starfi og [X] njóta góðs af. Þetta er sambærilegt orðalag [X] sem lögð var fram í máli þess gjaldanda sem úrskurður yfirskattstjóra 1993 varðar og þar sem niðurstaðan var eins og að framan greinið um að ræða dvöl á vegum vinnuveitanda. Það er því augljóst af yfirlýsingu [X] í máli kæranda er bein afleiðing af niðurstöðu margnefndum úrskurði nr. 290/1993.

Í báðum þessum tilvikum er um að ræða greiðslu til starfa þessara greiðslur byggja á ákvæðum í kjarasamningi milli fjármálaráðgjafar sjóðs og kjarafélags tæknifræðinga.

Í bréfi umboðsmanns til yfirskattaneftndar er því haldið fram á skattstjóra hafi í þessu tilviki verið í ósamræmi við framkvæmd ákvæða sambærilegum tilvikum. Í þessu felist brot á jafnræðisreglu stjórnsýslu dæmi nefnir hann hins vegar í þessu sambandi og mótmælir ríkisskattstjórnunni staðhæfingum hans.

Ítrekuð er krafa um staðfestingu á úrskurði skattstjóra.“

Af hálfu A voru gerðar athugasemdir við kröfugerð ríkisskattstjóra 9. nóvember 1994. Kom þar meðal annars fram, að stéttarfélag hans, sá framkvæmd þessara mála, hefði ekki orðið vart við sambærilegar ástæður skattumdæmum. Það væri ríkisskattstjóra að sýna fram á, að þessi framkvæmd enda hefði embættið aðgang að nauðsynlegum gögnum til að grafa stöðu mála.

Yfirskattaneftnd felldi úrskurð í kærumálinu hinn 30. nóvember 1994. Í synjaði kröfu A um hinn umkrafaða frádrátt. Forsendur nefndarinnar um úrskurði þessum:

„Af kæranda hálfu er fram komið að hann hóf framhaldsnám í skólann í [ . . . ] í Englandi 1992. Samkvæmt staðfestingu skólans, dags. 1992, var um að ræða nám sem lyki með Msc prófgráðu. Kærandi segir námsdvöl sinni og framvindu námsins og fyrir liggur, að áætluð námsdvöl hafi verið 1994. Staðhæfing umboðsmanns kæranda um að kærandi hafi greitt þremur mánuðum fær því ekki staðist. Greiðslur þær sem máli þessu samkvæmt ákvæðum í kjarasamningum tæknifræðinga. Að þessu tilviki kröfugerð ríkisskattstjóra, verður ekki fallist á að kæranda sé hefur samkvæmt 1. t. A-liðs 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt, að móti greiðslu þeirri er mál þetta snýst um, enda verður ekki fallist á ferða- eða dvalarkostnað vegna atvinnurekanda að ræða. Ber kæranda.“

#### IV.

Með bréfi, dags. 25. apríl 1995, óskaði ég eftir því við formann yfirskattstjóra 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu lánað og yfirskattaneftnd skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Í svarbréfi yfirskattaneftndar, dags. 29. júní 1995, segir svo:

„Í kærumálinu var á því byggt af hálfu [A] að greiðslur vinnuveitanda til hans á árinu 1992 að fjárhæð 421.974 kr. hafi verið til greiðslu“



kostnaði vegna ferða á vegum [X], þannig að [A] ætti rétt á því að frá tekjum hans yrði dreginn frádráttur vegna dagpeninga, reiknaður eftir reglum ríkisskattstjóra, sbr. 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Yfirskattanefnd taldi að [A] væri ekki heimill frádráttur frá tekjum samkvæmt þessu lagaákvæði og er gerð grein fyrir forsendum þeirrar niðurstöðu í úrskurðinum. Ekki var tekin afstaða til þess hvort hann hefði hugsanlega haft heimild til frádráttar á móti greiðslunni á öðrum grundvelli, en það hefði verið eðlilegt þrátt fyrir það hvernig kröfugerð kæranda var hátað.

Fyrir yfirskattanefnd liggur kæra [A] vegna gjaldársins 1994, dags. 12. desember 1994, og er það mál framhald þess máls sem hér er til umræðu. Kemur þar fram að um það hafi verið samið að greiðslur vinnuveitanda hans, [X], vegna náms erlendis skiptust á milli árána 1992 og 1993 með þeim hætti að greiddir yrðu dagpeningar vegna 30 daga á árinu 1992 og 60 daga á árinu 1993. Kröfugerð ríkisskattstjóra og málgögn bærust yfirskattanefnd hinn 28. apríl sl. Vegna mikils fjölda mála sem bíða úrlausnar fyrir yfirskattanefnd er þess ekki að vænta að úrskurður verði lagður á kærana fyrr en á haustmánuðum.“

Með bréfi, dags. 6. júlí 1995, gaf ég talsmanni A kost á því að gera þær athugasemdir í tilefni af fyrrgreindu bréfi formanns yfirskattanefndar, sem hann teldi ástæðu til. Í bréfi, dags. 8. ágúst 1995, gerði hann grein fyrir athugasemdum sínum. Í bréfinu er á það bent, að í bréfi formanns yfirskattanefndar sé þess getið, að eðlilegt hefði verið að taka á fleiri álitaefnum en gert hefði verið í úrskurði yfirskattanefndar nr. 1173/1994. Þess sé þó ekki beinlínis getið, að nefndin hyggist endurupptaka málið, en réttilega greint frá því, að til úrlausnar hjá nefndinni sé kæra A vegna sama ágreiningsefnis gjaldárið 1994. Tekur talsmaðurinn fram, að hyggist yfirskattanefnd endurupptaka úrskurð nr. 1173/1994 í sambandi við úrlausn síðari kærunnar, sé hann sáttur við það. Sé sú ályktun hins vegar röng, virðist sem formaður yfirskattanefndar hafi gefið sér, að þær athugasemdir, sem fram hafa verið færðar af hálfu A séu að engu hafandi og nægjanlegt sé, að nefndin leysi úr síðara málinu. Á slíka málsmeðferð verði ekki fallist.

## V.

Í álitinu mínu segir svo um kvörtun A:

### „1.

Kvörtun A beinist að úrskurði yfirskattanefndar nr. 1173/1994 í máli hans gjaldárið 1993 bæði formi úrskurðarins og efni. Efnislega varðar úrskurðurinn það, hvort A hafi verið heimill frádráttur samkvæmt reglum um dagpeninga á móti greiðslum frá vinnuveitanda hans, [X], vegna náms hans í Englandi. Áður en ég fjalla um kvörtunarefnið, tel ég rétt að gera stuttlega grein fyrir þeim réttarreglum, sem frádráttur dagpeninga byggist á.

### 2.

Með 7. gr. laga nr. 41/1954 var sú breyting gerð á 10. gr. laga nr. 6/1935, um tekjuskatt og eignarskatt, að aukið var við stafliðnum i, þannig að heimilt varð að draga frá tekjum:

„i. Ferðakostnað þeirra skattgreiðenda, er fara langferðir vegna atvinnu sinnar, eftir mati skattayfirvalda. Nánari ákvæði skulu sett í reglugerð um þennan frádrátt.“

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því, er varð að fyrrgreindum lögum, kemur fram, að meðal nýmæla þess sé að heimila „... frádrátt vegna kostnaðar við lengri ferðir til atvinnusóknar“. (Alþt. 1953, A-deild, bls. 1030.) Í skýringum við umræddan staflið segir:

„Margir kosta nú orðið miklu til ferðalaga vegna atvinnu sinnar. Þeir eru sanngjarnir að taka tillit til þess, þegar um langferðir er að ræða. Það er hægt að setja í lög ákvæði, er nái yfir svo margháttað atvik, er greina. Verður þess vegna að gera ráð fyrir mati skattanefndar og gerð.“ (Alpt. 1953, A-deild, bls. 1034.)

Lög nr. 6/1935 voru síðar endurútgefin sem lög nr. 46/1954, um tekjuskatt. Þau lög voru felld úr gildi með lögum nr. 70/1962, um tekjuskatt lið 12. gr. Þeirra laga var að finna samhljóða ákvæði og í i-lið 10. gr. Laust stóð í lögum nr. 70/1962 var sett reglugerð nr. 245/1963, um tekjuskatt lið 32. gr. reglugerðar þessarar var kveðið á um, að þeir, sem langferðavinnu sinnar, mættu draga ferðakostnaðinn frá tekjum sínum, enda ekki endurgreiddur af atvinnuveitanda. Þá var í staflið þessum skilgreint langferð, og hvaða útgjaldaliði mætti taka til greina. Hliðstætt ákvæði 32. gr. reglugerðar nr. 147/1955, um tekjuskatt og eignarskatt. Með 1. gr. 1976 var C-lið 32. gr. reglugerðar nr. 245/1963 breytt og tekin upp í 1. dráttarheimild (fargjaldafrádráttur) vegna kostnaðar gjaldenda við að vinna, enda stunduðu þeir atvinnu í a.m.k. 25 kílómetra fjarlægð frá heima dag hvern að fara milli heimilis og vinnustaðar. 2. mgr. C-liðar 32. gr. 1963 varð svohljóðandi eftir breytingu þessa:

„Þeir sem þurfa að fara langferðir vegna atvinnu sinnar mættu draga kostnað frá tekjum sínum. Skattstjóri metur í hverju tilviki hvort þetta er ræða og skal hann við það mat hafa til hliðsjónar vegalengd ferðar og tíma gjaldanda frá heimili sínu. Að jafnaði kemur þó frádráttur vegna ferðar til greina fyrir fleiri en þrjár slíkar ferðir fram og til baka á hverjum mánaði má taka tillit til fæðis á ferðalaginu og gistikostnaðar. Gjaldandinn skal grein fyrir kostnaðinum og skal þess gætt, að ekki sé veittur hærri dráttur stjóri telur nauðsynlegan vegna ferðarinnar.“

Í C-lið 12. gr. laga nr. 70/1962, um tekjuskatt og eignarskatt, var ferðakostnaðar gjaldenda samhljóða því ákvæði, er upphaflega var lagð til gegnir um síðari löggjöf um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. C-lið 12. gr. laga nr. 90/1965, um tekjuskatt og eignarskatt, og laga nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt, en öll þessi lög voru að formi til breytingalöggjöf.

Lög nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, felldu úr gildi lög nr. 90/1965 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Með fyrirnefndu lögunum var breytingar á skattalöggjöfinni. Í 2. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 40/1978 var svofellt ákvæði um frádrátt manna frá tekjum utan atvinnurekstrar:

„Fargjöld vegna ferða á vegum atvinnurekanda og vegna langferðar og vinnustaðar í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 40/1978, 2. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr., að töluliður þessi sé í samræmi við C-lið 12. gr. laga nr. 70/1962, (Alpt. 1977, A-deild, bls. 2573.)

Með lögum nr. 49/1987 voru gerðar breytingar á ýmsum ákvæðum laga nr. 40/1978 um tekjuskatt og eignarskatt, sem voru í tengslum við upptöku á stað. Með lögum nr. 45/1987 um það efni. Meðal annars voru gerðar breytingar á A-lið 12. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.

laga nr. 75/1981, sbr. 3. gr. laga nr. 49/1987. Eftir þá breytingu varð 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 svohljóðandi:

„Útgjöld vegna móttækinnna ökutækjastyrkja og dagpeninga sem sannað er að séu kostnaður vegna ferða á vegum atvinnurekenda og í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 49/1987, er meðal annars vikið að breytingu skattstofns og í því sambandi tekið fram, að framvegis verði einn stofn myndaður af öllum vergum greiðslum vinnuveitanda til launþega, þ. á m. bifreiðastyrkja, dagpeninga og annarra starfstengdra greiðslna, fríðinda og hlunninda. Sérstaklega er tekið fram, að gert sé ráð fyrir sérstökum ákvæðum til að koma í veg fyrir, að menn greiði skatt af raunverulegum kostnaði, sem þeir hafi, t.d. vegna notkunar bifreiða í þágu vinnuveitanda eða á ferðalögum vegna starfs síns. (Alþt. 1986, A-deild, bls. 2975.)

Í skýringum við 3. og 4. gr. þess frumvarps, sem varð að lögum nr. 49/1987, er eftirfarandi tekið fram um 1. tölulið:

„Gert er ráð fyrir að sönnuð útgjöld vegna móttækinnna ökutækjastyrkja og dagpeninga verði frádráttarþær frá tekjum við álagningu tekjuskatts. Hins vegar verður meginreglan sú að óheimilt verður að draga þessar greiðslur frá heildarlaunum við ákvörðun staðgreiðslu, sbr. frumvarp til laga um staðgreiðslu opinberra gjalda. Jafnframt þessu er gert ráð fyrir hertum reglum varðandi mat á því hvort hér sé um raunveruleg útgjöld að ræða eða ekki.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 2983.)

Með 2. gr. laga nr. 92/1987, 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 áttu gildi 1. janúar 1988, var 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 enn breytt og hljóðaði töluliður þessi þannig eftir breytinguna:

„Útgjöld að hámarki móttækin fjárhæð ökutækjastyrkja, dagpeninga eða hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði sem sannað er að séu ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekenda og eru í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Ákvæði þetta, sem staðið hefur óbreytt fram til þessa, var upphaflega ekki í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 92/1987, heldur kom það til síðar í meðferð fjárhags- og viðskiptanefndar neðri deildar Alþingis. (Alþt. 1987, A-deild, bls. 2055, þskj. nr. 401.) Í ræðu framsögumanns meirihluta fjárhags- og viðskiptanefndar neðri deildar Alþingis sagði svo um breytingartillögu þessa:

„1. brtt. fjallar um hver útgjöld séu undanþegin staðgreiðslu og þar þótti eðlilegt að útvíkka þá grein nokkuð, enda er útlagður kostnaður ekki eðlilegur skattstofn.“ (Alþt. 1987, B-deild, dálk. 3110.)

Í lið 3.1.0. í skattmati ríkisskattstjóra framtalsárið 1980, dags. 25. janúar 1980, var að finna mat á frádrætti vegna greiddra dagpeninga, sundurliðað meðal annars eftir því, hvort um var að ræða ferðalög innanlands eða erlendis. Þar sagði meðal annars svo:

„Frá dagpeningum, sem vinnuveitandi hefur greitt launþega vegna ferða hans utan venjulegs vinnustaðar á vegum vinnuveitandans og launþega ber að telja sér til tekna, skal leyfa frádrátt, þó eigi hærrí fjárhæð en talin er til tekna, sem hér segir fyrir hvern dag sem greiðsla dagpeninga miðast við . . .“

Hliðstæðar reglur voru í skattmötum ríkisskattstjóra til og með framtalsskattmötum ríkisskattstjóra framtalsárið 1989 (tekjuárið 1988), dags. 5. janúar 1989, um fradrátt dagpeninga og hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði, sem ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda. Vegna upptöku staðgreiðsla vegna staðgreiðslu á árinu 1988, sbr. auglýsingu um skattmat í staðgreiðslu 1988. Þar var að finna mat samkvæmt 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 1988. Þetta mat greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu, er laut að því, að hvaða greiðslum vegna dagpeninga, ferðapeninga og ferðakostnaðar utan staðgreiðslu ákvæði reglugerðarinnar er heimilað að halda utan staðgreiðslu dagpeninga og staðgreiðslum á ferða- og dvalarkostnaði vegna launagreiðslna á hliðinni hæðin innan þeirra marka, sem leyfist til fradráttar samkvæmt reglum nr. 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt, og breytingum.

Reglur um fradrátt á móti dagpeningum og skyldum greiðslum hafa verið að finna í síðari skattmötum ríkisskattstjóra vegna staðgreiðslu. Fyrirnefndu reglur 1987 var sett samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu og greiðslu með síðari breytingum, er heimilar fjármálaráðherra að ákveða með reglugerðum in laun eða tegund launa, sem 5. gr. laganna nær til, skuli ekki falla undir. Framtalsárin 1989–1994 var því reglur um fradrátt á móti dagpeningum og greiðslum eingöngu að finna í skattmötum vegna staðgreiðslu opinbera fyrst framtalsárið 1995, að aftur var lagt mat á fradrátt af þessu tagi í hliðinni mati, sbr. lið 3.1.1. í skattmati tekjuárið 1994 (framtalsárið 1995), sbr. janúar 1995, auglýsingu ríkisskattstjóra nr. 4/1995 um skattmat tekjuárið 1995), er birtist í B-deild Stjórnartíðinda.

### 3.1.

Eins og fram kemur í II. kafla hér að framan, færði A sér til teknaframtali sínu árið 1993 dagpeninga að fjárhæð 421.974 kr. frá vinnuveitara ríkisins, og sömu fjárhæð til fradráttar í reit 33 í skattframtalinu. A féllst skattstjóri á 119.700 kr., sem voru dagpeningar vegna ferða innanlands, og að eftirstöðvarnar 302.274 kr. voru greiðslur X til A á árinu 1992 vegna tekna frá erlendis, sem í málinu greinir. Skattstjóri felldi þennan hluta fradráttarinnar, sem hann taldi, að ekki væru uppfyllt skilyrði 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þ.e. ekki væru ferða- og dvalarkostnað vegna atvinnurekanda í skilningi þessa lagaálagningar og aði niðurstöðu sinni til stuðnings einkum til úrskurðar yfirskattanefndarinnar. Úrskurður er meðal málsgagna. Tel ég óhjákvæmilegt að geta þess úrskurðar liggur fyrir, að niðurstaðan í því máli hefur skipt sköpum fyrir úrlausni málsins. Ríkisskattstjóri í kröfugerð sinni í máli A byggt mjög á úrskurði þessur úrskurðarinnar, þar sem kröfugerðin er orðrétt tekin upp, og yfirskattanefndin kröfugerðarinnar niðurstöðu sinni til stuðnings. Snýst málátlitbúnaðurinn til nefnd að nokkru leyti um það, hvort atvik í máli A séu það frábrugðin atvikum nr. 290/1993, að leiða eigi til annarrar niðurstöðu. Í forsendum úrskurðarinnar meðal annars:

„Fyrir liggur í málinu að greiðslur þær sem kærandi fékk og hefur greitt um vegna námsdvalar í Danmörku eru samkvæmt ákvæðum í kjölfarið fráfræðinga. Yfirlýsing Vegagerðar ríkisins, dags. 14. nóvember 1991.

þannig að um hafi verið að ræða dvöl á vegum vinnuveitanda. Með vísan til þessa, sbr. einnig kröfugerð ríkisskattstjóra í málinu, verður því ekki fallist á að kæranda sé heimilt að færa frádrátt samkvæmt 1. tl. A-liðs 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, á móti greiðslu þeirri sem mál þetta snýst um. Ber því að synja kröfu kæranda.“

Rétt er, að fram komi, að í kröfugerð sinni í síðastnefndu máli lagði ríkisskattstjóri höfuðáherslu á það, að nám kæranda í því máli hefði hvorki verið samkvæmt ósk vinnuveitanda hans, X, né liður í starfsskyldum hans. Ósk kæranda um betri menntun og fagþekkingu hefði ráðið mestu um. Því væru þær greiðslur vinnuveitanda, sem kæranda hefði borið réttur til samkvæmt kjarasamningi, ekki dagpeningar í skilningi skattalaga heldur frekar launauppbót samkvæmt ákvæðum kjarasamnings.

### 3.2.

Í V. kafla 2 hér að framan eru raktar þær réttarreglur, sem frádráttur dagpeninga byggist á. Í lagaheimild þeirri, sem er grundvöllur frádráttarins, er ekki frekari skilgreiningu að finna á frádráttarheimild þessari en að draga megi frá tekjum manna, sem ekki eru tengdar atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, „Útgjöld að hámarki móttækin fjárhæð ökutækjastyrkja, dagpeninga eða hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði sem sannað er að séu ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda og eru í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra“. Ljóst er, að til þess hefur verið ætlast af löggjafans hálfu, að nánari reglur yrðu settar um þessa frádráttarheimild með matsreglum ríkisskattstjóra, sbr. og 116. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sem mælir fyrir um, að ríkisskattstjóri skuli árlega gefa út reglur um mat á hlunnindum, sbr. 7. gr. laganna, og öðrum tekjum og frádrætti, sem meta þarf til verðs samkvæmt lögumum.

Hér að framan í V. kafla 2 er gerð grein fyrir skattmötum ríkisskattstjóra með tilliti til dagpeninga og hliðstæðra greiðslna sérstaklega. Í almennu skattmati framtalsárið 1980 lið 3.1.0. er gert ráð fyrir frádrætti dagpeninga vegna ferðalaga erlendis „við þjálfun og eftirlitsstörf“. Í almennum skattmötum til og með framtalsárinu 1988 var hliðstæðum ákvæðum til að dreifa. Framtalsárin 1989 til og með 1994 var ekki að finna í almennum skattmötum sérstakar reglur um dagpeninga, eins og fyrr segir. Í fyrsta skattmati í staðgreiðslu, þ.e. fyrir staðgreiðsluárið 1988, útgefnu 4. janúar 1988, er í lið 2.2. gert ráð fyrir frádrætti dagpeninga „vegna þjálfunar, náms eða eftirlitsstarfa“ erlendis. Hefur svo verið síðan í skattmötum í staðgreiðslu, sbr. t.d. lið 4.1. í skattmati í staðgreiðslu á árinu 1992, útgefnu 3. janúar 1992, þ.e. fyrir það tekjuár, sem á reynir í máli A. Eins og fyrr greinir, er í almennum skattmati framtalsárið 1995 (tekjuárið 1994) aftur að finna reglur um dagpeningafrádrátt, sbr. lið 3.1.1. í auglýsingu nr. 2, 3. janúar 1995 um það skattmat. Þar er kveðið á um frádrátt dagpeninga „vegna þjálfunar, náms eða eftirlitsstarfa“.

Samkvæmt framansögðu tel ég einsýnt, að skattmatsreglur hafi verið rýmkaðar að því leyti, að gert hefur verið ráð fyrir því berum orðum frá og með tekjuárinu 1988, að nám á vegum vinnuveitanda gæti fallið undir reglur um dagpeninga. Enga frekari skilgreiningu er að finna á námi í þessu sambandi og ekki setja reglurnar neinar sérstakar skorður í þessum efnum. Að mínum dómi hefur það grundvallarþýðingu við ákvörðun frádráttaréttar, að reglunum er svo farið.

Hér að framan í niðurlagi V. kafla 2 er fjallað um það, á hvaða lagagrundvelli reglur um skattmöt í staðgreiðslu eru settar. Eins og áður hefur komið fram, var um árabíl eingöngu að finna reglur um frádrátt dagpeninga í skattmötum í staðgreiðslu en ekki hinum almennu skattmötum, þ. á m. það ár, sem á reyndi í máli A, þ.e. tekjuárið 1992. Reglur um dagpeninga og hliðstæðar endurgreiðslur á ferða- og dvalarkostnaði vegna launagreiðanda í skattmötum vegna staðgreiðslu eru settar á grundvelli 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr.

591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu. Þær varð þessara greiðslna, svo að halda megi þeim utan staðgreiðslu, sbr. 2. mgr. 1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, en á gr. ákvæðis er fyrrnefnd reglugerð nr. 591/1987 sett. Þessar reglur hafa því staðgreiðsluframkvæmdar samkvæmt réttarheimildum um það efni. Er jafnframt verið beitt um frádrátt dagpeninga og hliðstæðra greiðslna slíkar matsreglur, sem ríkisskattstjóra ber að setja samkvæmt skýlaus-tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, er augljóst, að þær geta slíkra reglna, enda er tilgangur þeirra allt annar, svo sem reglurnar l. með sér. Rétt er að geta þess sérstaklega, að í 2. mgr. 6. gr. regluger- raunar á því byggt, að fyrir liggja matsreglur ríkisskattstjóra, settar samk lagaákvæði.

Ekki hafa verið settar almennar, efnislegar matsreglur um framfar-tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Er óhjákvæmilegt, að mín-vöntun á reglusetningu hafi áhrif á frádráttarrétt skattaðila á þann hátt að skera úr um hann á grundvelli lagaheimildarinnar einnar saman.

### 3.3.

Forsendur yfirskattanefndar fyrir synjun á kröfu A um frádrátt dag-nefndarinnar nr. 1173/1994 eru að mínu mati fremur óljósar. Helst v-skurðinum, að nefndin telji, að ekki sé um ferða- og dvalarkostnað veg-að ræða í skilningi 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um te-skatt, með síðari breytingum, sakir þess annars vegar að greiðslurnar a-til ákvæða í kjarasamningi, og hins vegar á grundvelli þeirrar röksemd- kom í langri kröfugerð ríkisskattstjóra í málinu, dags. 7. október 1994, s- skírskotaði til, eins og kröfugerðin lagði sig. Kröfugerð þessi er fjarri þ-markviss. Þar sýnist einkum byggt á niðurstöðu í úrskurði yfirskattane-en að öðru leyti er kröfugerðin aðallega greinargerð um það, hvort a-sambærileg atvikum í máli kæranda, er lauk með úrskurði þessum. Skí-nefndar í forsendum sínum til kröfugerðar ríkisskattstjóra eykur því ós-nr. 1173/1994. Þá er ekki fyllilega ljóst, hvaða þýðingu staðhæfing nefnda-rangar upplýsingar A um námsframvindu hefur haft fyrir niðurstöðu n-

Um rökstuðning úrskurða yfirskattanefndar segir svo í 13. gr. laga-irskattanefnd:

„Úrskurðir yfirskattanefndar skulu ítarlega rökstuddir þann- þeirra komi skýrt fram á hvaða málsástæðum, kæruefnum og a-byggt.“

Samkvæmt ákvæði þessu er yfirskattanefnd skylt að rökstyðja úrsk-samræmi við þá meginreglu stjórnisýslulaga nr. 37/1993, að úrskurðum ávallt fylgja rökstuðningur, sbr. 4. mgr. 21. gr. og 4. tölul. 31. gr. laganna gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 eru ákvæði um efni rökstuðnings.

Ég tel það hvorki samræmast ákvæðum 13. gr. laga nr. 30/1992, um ákvæðum 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnisýslulaga að yfirskattanefnd skul-skírskota um rökstuðning til kröfugerðar ríkisskattstjóra í heild sinni, e-var úr garði gerð. Verður ekki séð, að með þessu verklagi sé uppfyllt laga nr. 30/1992, að í forsendum úrskurða yfirskattanefndar skuli ko-hvaða málsástæðum, kæruefnum og skattheimildum sé byggt. Að mínu-mennt að stilla slíkum skírskotunum mjög í hóf og binda þær við skýrt a-

þeim yfirleitt beitt. Sakarefnið í máli A gaf sérstakt tilefni til að vandað yrði til rökstuðnings, þar sem réttarreglum um frádrátt dagpeninga var áfátt, eins og rakið er í V. kafla 2 hér að framan, og af þeim sökum er inntak frádráttarréttarins ekki skýrlega afmarkað.

Gengið er út frá því í skattmötum, að undir reglur um dagpeninga geti fallið ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda vegna náms starfsmanns, sbr. V. kafla 2 hér að framan. Þótt reglur þessar sé að finna í skattmötum vegna staðgreiðslu, hefur í raun í skattframkvæmd verið á þeim byggt sem almennum matsreglum, eins og fyrr segir. Verður að taka mið af því. Með þessu hefur verið opnað fyrir frádrátt dagpeninga vegna náms á vegum atvinnurekanda án sérstakrar takmörkunar og skilgreiningar á námi í þessu sambandi. Ég tel, að þessi aðstaða vegi þungt á metaskálanum við úrlausn mála á borð við mál A og að rökstyðja verði rækilega synjanir um dagpeningafrádrátt og þá í tengslum við túlkun á námi í þessu sambandi. Í sambandi við slíka túlkun blasir hins vegar við, að engum almennum skattmatsreglum um dagpeningafrádrátt var til að dreifa umrætt tekjuár, þar sem og væri að finna nánari skilgreiningu á frádráttarheimild þessari en 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, hefur að geyma. Lagaákvæðið er það almennt orðað, að óhjákvæmilegt er, að mínum dómi, að nánari reglur um ýmis atriði frádráttarréttarins séu settar með matsreglum, enda hefur verið til þess ætlast af hálfu löggjafans, að svo yrði gert. Þótt almennar skattmatsreglur hafi aftur að geyma ákvæði um dagpeningafrádrátt frá og með framtalsárinu 1995, sbr. lið 3.1.1. í auglýsingu nr. 2, 3. janúar 1995, vantar í þær reglur sem fyrr nauðsynlegar skilgreiningar og afmarkanir á frádráttarheimild þessari. Raunar er það svo, að reglurnar draga dóm af skattmatsreglum í staðgreiðslu, en ekki öfugt, svo sem rökrétt væri og reyndar er til ætlast í 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 591/1987.

Í tilefni af forsendum úrskurðar yfirséttanefndar nr. 1173/1994 tek ég fram, að slíkur frádráttarréttur, sem hér um ræðir, getur að mínum dómi ekki oltíð á ákvæðum kjarasamninga, heldur af skattalöggjöfinni á hverjum tíma. Þá tel ég augljóst, að þjálfun eða nám á vegum vinnuveitanda hljóti eðli málsins samkvæmt að fela í sér persónulegan ávinning starfsmannsins að einhverju leyti.

Eins og kvörtunarefnið er vaxið, tel ég ekki rétt að taka afstöðu til þess, hvort A beri réttur til hins umdeilda frádráttar. Svo sem úrskurði yfirséttanefndar nr. 1173/1994 í máli hans er háttáð og að framan er lýst, tel ég hins vegar ástæðu til að beina því 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, sem ég hef hér að framan reifað, og jafnframt verði gætt þeirra krafna, sem lög gera til rökstuðnings úrskurða nefndarinnar, sbr. hér að framan. Tel ég raunar ástæðu til að skilja bréf formannsins frá 29. júní 1995 til mín svo, að hann telji tilefni til endurupptöku á úrskurðinum. Kemur þar og fram, sem að mínum dómi er rétt, að ekki var fullnægjandi af nefndinni að láta við synjunina eina sitja, því að taka varð þá afstöðu til þess, hvort A bæri frádráttarréttur á öðrum grundvelli en reglum um dagpeninga og í því sambandi varð þá að taka afstöðu til þess, hvers eðlis greiðslur Vegagerðarinnar til hans voru, til að mynda hvort hugsanlega væri þá um námsstyrk að ræða. Þá tel ég rétt, að fram komi, að ef nefndin velktist í vafa um staðreyndir um námsframvindu, svo sem forsendur hennar gefa tilefni til að ætla, þar henni að upplýsa það atriði, áður en hún felldi úrskurð sinn og byggði á því, að A hefði gefið rangar upplýsingar um þetta.“

## VI.

Niðurstöðu álits míns, dags. 15. febrúar 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að úrskurður yfirséttanefndar nr. 1173/1994 hafi hvorki uppfyllt þær kröfur, sem gerðar eru til rökstuðnings úrskurða nefndarinnar, sbr. einkum 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirséttanefnd, né hafi við úrlausn máls-

ins verið tekin afstaða til sjónarmiða, sem verulega þýðingu hafa fyrir það tilmæli mín, að úrskurður þessi verði endurupptekinn og mál A vafraðar að nýju fyrir yfirsattanefnd í samræmi við framanritað, komi framtíð honum. Ég tel sérstakt tilefni til að leggja áherslu á, að endurupptöku málhennar óskað af hálfu A.“

**17.5. Álagning opinberra gjalda. Úrskurður yfirsattanefndar um  
Kærumál. Krafa um endurupptöku. Valdburrð. Ógilding  
stjórnvaldsákvörðunar. Rannsóknarregla. Málshraði.  
(Mál nr. 1440/1995)**

A kvartaði yfir úrskurði yfirsattanefndar, annars vegar yfir dræmingu hennar hjá nefndinni og hins vegar yfir því, að ekki kæmi fram með henni, hvornig fara ætti með staðgreiðslufé frá vinnuveitanda A frá júní og júlí 1990, en laun fyrir þessi tímabil voru ekki greidd A vegna lagsins.

Upphaflega færði A laun fyrir mánuðina janúar–apríl 1990, samkvæmt framtal árið 1991. Skattstjórnin í Reykjavík hækkaði launafjáræðið með vísan í launamiða frá félaginu X. Skattstjóri vísaði kæru A vegna þess frá vegna ónógs rökstuðnings og var þeim frávísunarúrskurði skattnefndar. Krafdist A þess að breyting skattstjóra á framtalinu yrði til framt að framtaldar tekjur yrðu hækkaðar úr 711.610 í 915.560, vegna sköttum fyrir mánuðina maí, júní og júlí. Yfirsattanefnd hafnaði launir það leitaði til ríkisskattstjóra og krafdist þess að breyting skattstjóra. Ríkisskattstjóri tók erindi A til afgreiðslu og féllst á að lækka launir Jafnframt yrði viðeigandi leiðrétting gerð í staðgreiðsluskrá og afgreidd lækkuð um 203.950 kr., þar sem ekki væri hægt að líta á reiknaða laun júlí 1990 sem greidd laun. A kærði ákvörðun ríkisskattstjóra til endurskoðunar fram að staðgreiðsla skatta vegna launa sinna maí–júlí 1990 hefði greidd þótt laun til hennar hefðu ekki verið greidd. Fór A fram á að greiðing orðið hefði um þá greiðslu. Ríkisskattstjóri hafnaði kröfu A, sem skattstjóri ríkisskattstjóra til yfirsattanefndar. Yfirsattanefnd féllst á að endurskoða úrskurð sinn í máli A, og komst að þeirri niðurstöðu í efnissök, að ástæða að haggja við breytingum ríkisskattstjóra, sem gerðar voru eftir skattnefndar.

Umboðsmaður tók fram, að ríkisskattstjóri hefði farið út fyrir hann endurákværðaði áður álögð gjöld A, vegna sömu ágreiningsmála. Skattnefnd hafði áður tekið afstöðu til með úrskurði sínum. Taldi um annars með vísan til Hrd. 1978:622, að það hefði ekki staðist að yfirsattanefnd standa óhaggða ákvörðun ríkisskattstjóra sem ríkisskattstjóra brautendur meginregla að valdburrð leiði til ógildingar stjórnvaldsákvörðunar. Umboðsmaður fram, að það leiddi af málshraða- og rannsóknarreglur stjórnvalla, að yfirsattanefnd hefði borið skylda til að gæta þess, að drægist ekki um of vegna tafa af hálfu embættis ríkisskattstjóra á greiðingum síns í té í samræmi við 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirsattanefnd. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 var ekki gætt og yfirsattanefnd lauk ekki greiðingum A fyrr en u.þ.b. ár var liðið frá því að greinargerð ríkisskattstjóra lögð á meðferð málsins gegn ákvæðum 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 og komst fram, að það gæti ekki réttlætt langan afgreiðslutíma að sakarefni málsins enda gætu það ekki talist frambærilegar ástæður fyrir afgreiðslutöfu.



Af hálfu yfirsattanefndar var byggt á því að um endurupptöku máls fyrir nefndinni hefði verið að ræða en ekki meðferð kærumáls og hefðu tímastrestir 1. mgr. 8. gr. laganna því ekki átt við. Umboðsmaður tók fram, að þótt yfirsattanefnd fjallaði um málið sem beiðni um endurupptöku þýddi það ekki að nefndin hefði sjálfðæmi um afgreiðslutíma slíks erindis, enda settu þá almennar málshraðareglur afgreiðslunni tímanlegar skorður, sbr. 9. gr. stjórnssýslulaga. Þá hefði verið sérstök ástæða til þess að nefndin hraðaði afgreiðslu á erindi A, þar sem nefndinni hefði mátt vera ljóst að fyrri úrskurður hennar í málinu stóðst ekki.

Að því er laut að efnishlið málsins tók umboðsmaður fram að sem launþegi hjá X hefði A fallið undir ákvæði laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, og kæmi þar fram sú meginregla, að afdráttur opinberra gjalda af launum færi fram þegar laun væru borguð út eða færð launamanni til tekna. Taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá niðurstöðu yfirsattanefndar, að staðgreiðsluskil X hefðu ekki staðist, þar sem félagið stóð ekki skil á launum til A fyrir sama tímabil. Ógreiddar vinnulaunakröfur A, júní–september 1990, voru greiddar samkvæmt lögum nr. 88/1990 um ríkisábyrgð á launum og komu til greiðslu á árinu 1991.

Umboðsmaður tók hins vegar fram, að með þessu væri þeirri spurningu ekki svarað, hver afdrif þess fjár sem X óumdeilanlega greiddi sem staðgreiðslufé hefðu orðið. Yfirsattanefnd lagði ekki úrskurð á þennan þátt í kvörtun A, á þeim forsendum að úrlausnarefnið væri utan valdsviðs nefndarinnar. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 2. gr. laga nr. 30/1992 tæki úrskurðarvald nefndarinnar til ákvörðunar skatta og gjalda samkvæmt lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda. Taldi umboðsmaður A hafa lögmeta hagsmuni af því að upplýst yrði hvað varð um staðgreiðslufé X, sem upphaflega kom fram í staðgreiðsluskrá að væri hluti af staðgreiðsluskilum hennar fyrir árið 1990. Þar sem þessum þætti í kærnu A til yfirsattanefndar var hvorki veitt efnisleg úrlausn né honum vísað frá nefndinni, á þeim grundvelli, að nefndin hefði ekki úrskurðarvald, voru ekki skilyrði til þess að umboðsmaður fjallaði um þennan þátt í kvörtuninni. Hins vegar beindi umboðsmaður þeim tilmælum til yfirsattanefndar að taka mál A til nýrrar meðferðar að þessu leyti, og taka af skarið um það hvort hún teldi umrætt málefni falla utan valdsviðs síns.

## I.

Hinn 2. maí 1995 bar A fram kvörtun við mig, annars vegar vegna úrskurðar yfirsattanefndar nr. 234/1995 í máli hennar vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1991, er kveðinn var upp 15. mars 1995, og hins vegar yfir drætti, sem orðið hefði á afgreiðslu málsins af hálfu nefndarinnar.

Að því er varðar gang málsins hjá yfirsattanefnd þá kærði A úrskurð ríkisskattstjóra, dags. 28. september 1993, til yfirsattanefndar með kærnu, dags. 28. október 1993, sbr. og greinargerð, dags. 17. nóvember 1993, og lauk nefndin málinu með fyrrgreindum úrskurði, sem A kveðst hafa fengið í hendur 4. apríl 1995. Að því er varðar drátt á afgreiðslu málsins lýtur kvörtun A að því, að yfirsattanefnd hafi ekki virt fyriræmi um úrskurðarfrest nefndarinnar, sem sett eru í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirsattanefnd.

Að því er snertir úrskurðinn þá lúta athugasemdir A fyrst og fremst að því, að ekki komi fram, svo að fullnægjandi sé, hvernig fara skuli með staðgreiðslufé 203.950 kr., sem vinnuveitandi hennar, X hf., greiddi vegna hennar fyrir tímabilin maí, júní og júlí 1990 vegna launa fyrir þessi tímabil, er ekki fengust greidd frá félaginu, en það mun hafa verið tekið til gjaldprotaskipta í október 1990. Telur A, að ekki hafi staðist að bakfæra staðgreiðslufé þetta af kennitölu hennar og vill fá upplýsingar um, hvert féð hafi runnið. Kröfu sína fyrir yfirsattanefnd mótaði A svo, að fyrrgreind staðgreiðslufjárhæð yrði talin



915.560 kr., þ.e. laun vegna janúar–apríl 1990, sem upphaflega hefðu verið talin fram, að viðbætti afdreginni staðgreiðslu tímabilsins maí–júlí 1990 að fjárhæð 203.950 kr.

Ríkisskattstjóri tók erindi A til afgreiðslu hinn 29. júlí 1993 og féllst á það, með hliðsjón af framkomnum upplýsingum og fyrirbyggjandi gögnum, að lækka laun frá X hf. úr 1.396.734 kr. í 711.610 kr. Jafnframt væri viðeigandi leiðrétting gerð í staðgreiðsluskra og væri afdregin staðgreiðsla lækkuð um 203.950 kr. Í forsendum sínum tók ríkisskattstjóri fram, að ekki væri hægt að líta á reiknaða staðgreiðslu maí–júlí 1990 sem greidd laun. Þá segir svo:

„Í þessu sambandi er einungis fallist á staðgreiðslu sem haldið er eftir við útborgun launa, hvort sem launagreiðandi hefur skilað henni til innheimtumanns ríkissjóðs eða ekki. Á tímabilinu maí–júlí var ekki um neinar útborganir að ræða, enda hefur gjaldandi fengið greidda hámarksfjárhæð samkvæmt lögum um ríkisábyrgð á launum vegna tímabilsins júní–september. Í launakröfu dags. 27. ágúst 1990 er hins vegar ekki lýst kröfu vegna maílauna, en með bréfi dags. 25. feb. 1992 staðfestir lögfræðingur V.R. að maílaun hafi verið ógreidd.“

Af hálfu A var fyrrgreind ákvörðun ríkisskattstjóra kærð til embættisins með kæru, dags. 18. ágúst 1993. Kom fram í kærinni, að staðgreiðsla skatta vegna launa A hjá X hf. tímabilið maí–júlí 1990 hefði sannanlega verið greidd inn á kennitölu hennar. Væri það ólíkt öðrum málum af sama toga. Þessi sannanlega greiðsla X hf. á staðgreiðsluskatti hennar hefði verið staðfest af starfsmönnum ríkisskattstjóra. Þrátt fyrir það að fyrirtækið hafi ekki staðið við skuldbindingar sínar um greiðslu launa hennar, hefði það staðið við þá skuldbindingu sína að standa skil á staðgreiðsluskatti af laununum. Fór A fram á það í kærinni, að upplýst yrði, hvað yrði um þá greiðslu, sem X hf. hefði sannanlega greitt inn á kennitölu hennar. Kvaðst hún telja skattgreiðslur vegna hennar sína eign. Þá vék hún að bókhaldsfærslum í þessu sambandi. Tók hún fram, að þar sem þessi greiðsla til ríkissjóðs væri sannanlega greidd, liti hún svo á, að með ákvörðun sinni hefði ríkisskattstjóri verið að minnka tap ríkisins á gjaldþroti X hf. og í leiðinni að auka tap einstaklingsins.

Með kærúrskurði, dags. 28. september 1993, hafnaði ríkisskattstjóri kröfum A. Forsendur ríkisskattstjóra eru svohljóðandi í úrskurði þessum:

„Í hinum kærða úrskurði, sem kveðinn var upp 29. júlí 1993, kemur fram að tekjur samkvæmt skattframtali gjaldandans 1991 voru lækkaðar um kr. 685.124. Voru það framtalin laun frá [X] hf. sem ekki fengust greidd vegna gjaldþrots þess aðila. Jafnframt var staðgreiðsla sem reiknuð hafði verið af launum þessum, kr. 203.950, færð af staðgreiðsluskra.“

Svo sem fram er komið hefur umræddri staðgreiðslu ekki verið haldið eftir af launum sem greidd hafa verið og skattlögð. Breyting ríkisskattstjóra á ákvarðaðri staðgreiðslu var því aðeins leiðrétting samfara lækkun á tekjum í samræmi við fram komnar upplýsingar. Er ekki tilefni til að falla frá þessari breytingu. Er því kærinni sýnað.“

A skaut kærúrskurði ríkisskattstjóra til yfirséttanefndar með kæru, dags. 28. október 1993. Með bréfi, dags. 17. nóvember 1993, gerði hún grein fyrir kröfum sínum og rökstuðningi. Fór hún fram á það við yfirséttanefnd, að farið yrði ítarlega yfir þau gögn, sem málið snertu og fylgdu greinargerð hennar, enda teldi hún, að kröfur hennar hefðu ekki verið að fullu teknar til greina, án þess þó að það hefði verið rökstutt í kærúrskurði ríkisskattstjóra. Fór hún þess á leit við yfirséttanefnd, að málið yrði athugað nánar og „að bakfærsla sú sem Ríkisskattstjóri gerði í staðgreiðsluskra fyrir árið 1990 verði leiðrétt og

litið verði á þá staðgreiðslu sem laun, enda hafi hér að ofan verið fæst fyrir því að um laun sé að ræða“.

Í greinargerð sinni til yfirsattanefndar rakti A málavexti og gagnsvo:

„Þá vil ég benda á að undirrituð fékk launaseðla fyrir mánuði og skv. þess sem getið er í Vinnurétti bls. 152 þá er „aðalreglan hvort sýnir, að launþegi hafi fengið kvittun frá atvinnurekandanum um að launum hans vegna opinberra gjalda, telst það fullnægjandi greiðing vitnað í 22. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda breytingum. En þar kemur fram að launamaður ber ekki ábyrgð á gjalda sem hann sannar að launagreiðandi hafi haldið eftir af launum“.

Þá hlýtur skilagrein sú sem Ríkisskattstjóri sendir frá sér að vegna embætti Ríkisskattstjóra hefur mótttekið skilagrein fyrir viðkomandi ber Ríkisskattstjóra að halda skrá sem sýnir greiðslustöðu launagreiðenda á staðgreiðsluári skv. 24. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu gjalda, með áorðnum breytingum. Launþegi ber því ekki ábyrgð komi á móti skv. skilagreininni.

Meðfylgjandi er yfirlit frá Gjaldheimtunni í Reykjavík [ . . . ], þar sem að skattur var sannanlega greiddur af maí launum hjá [X] hf. sem greiddi skatta af vangoldnum launum.“

Með kærnu A fylgdu meðal annars gögn frá Tryggingastofnun ríkisskattstjóra á byrgðar á launum. Fram kom í þeim, að A fékk á árinu 1991 greitt upphæfing á hendur X hf. vegna launa tímabilið júní – september 1990 samtals 5.500.000 kr. töldu orlofi. Var um að ræða hámarksbætur fyrir tímabilið, er voru þrjú ísábætur, eins og þær gerast hæstar á mánuði. Af framangreindri fjárhagsgreiðsla opinberra gjalda 225.667 kr. Þá fylgdi kærinni staðfesting Ríkisskattstjóra í Reykjavík á því, að X hf. hefði greitt staðgreiðslu út maí að undanskildum greiðingum.

Með úrskurði nr. 234 frá 15. mars 1995 féllst yfirsattanefnd á að við úrskurð sinn nr. 25/1993 í máli A. Niðurstæða nefndarinnar í efnissögu væru efni til að haggja við breytingum ríkisskattstjóra í framhaldi af síðri úrskurðinum. Forsendur yfirsattanefndar fyrir þessari niðurstöðu eru svohljó:

„Ágreiningsefni það sem hér er til úrlausnar fékk fullnaðar samkvæmt með úrskurði yfirsattanefndar nr. 25, 8. janúar 1993. Með úrskurð sinni, dags. 29. júlí 1993, hefur ríkisskattstjóri hins vegar tekið neðri úrskurð og breytt niðurstöðu hans. Ekki verður slíkri ráðstöfun af hans lögum. Rétt hefði verið af ríkisskattstjóra að framsenda bréf kærni nefndar. Líta verður svo á að erindi kæranda til ríkisskattstjóra og yfirsattanefndar, dags. 28. október 1993, feli í sér beiðni til yfirsattanefndar um upptöku úrskurðar nefndarinnar nr. 25/1993.“

Fram kemur í Leiðbeiningum og dæmum um útfyllingu skattmála á árið 1991 (RSK 8.01), útgefnum af ríkisskattstjóra, að liggi það á milli ekki greidd frá vinnuveitanda, t.d. vegna þess að hann sé orðinn gjaldlaus, að færa hin ógreiddu laun til tekna sem laun frá honum, en gera þetta þá þeim með athugasemd á skattframtalinu. Slík laun teljist tekjur þegar þær eru greidd. Þá segir að greiðsla frá ríkisféhirði samkvæmt lögum ríkisskattstjóra ísábyrgð á launum, teljist tekjur á greiðsluárinu. Telur ríkisskattstjóri ákvæði um óvissar tekjur í niðurlagi 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1987.

eignarskatt, eigi við þegar svo stendur á sem lýst er að framan. Fallast má á þetta sjónarmið og verður að aðgættum þeim gögnum, sem fyrir liggja í máli þessu, talið að kærandi geti borið nefnt ákvæði fyrir sig varðandi færslu launa frá [X] hf. á skattframtal 1991. Er að þessu virtu fallist á endurupptöku úrskurðar yfirskattanefndar nr. 25/1993. Samkvæmt gögnum málsins hafa greidd laun til kæranda frá [X] hf. á tekjuárinu 1990 numið 711.610 kr. sem eru laun fyrir mánuðina janúar – apríl. Laun fyrir maí – ágúst fengust ekki greidd frá launagreiðanda og þykir mega fella þau undir nefnda verklagsreglu ríkisskattstjóra.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, felst í staðgreiðslu opinberra gjalda bráðabirgðagreiðsla tekjuskatts og útsvars launamanna á tekjuári af launatekjum, sbr. 5. gr. laganna, og eftir atvikum öðrum tekjum en launatekjum, sbr. 38. gr. laganna. Í 16. gr. laganna kemur fram sú meginregla að afdráttur staðgreiðslu á hverju greiðslutímabili miðist við þau laun sem greidd séu fyrir það, enda fari útborgun fram eigi síðar en 14 dögum eftir lok þess. Dragist greiðsla lengur skal miða afdrátt við það tímabil þegar uppgjörið fer fram. Í tilviki kæranda fór uppgjör launa vegna maí, júní og júlí 1990 ekki að neinu leyti fram á tekjuárinu 1990. Staðgreiðsluskil [X] hf. voru því röng vegna þessara tímabila. Að þessu virtu og með vísan til eðlis staðgreiðslu, sbr. að framan, þykir ekki fá staðist að fjárhæð tilfærðrar staðgreiðslu af launum, sem eigi ber að tekjufæra á skattframtali vegna viðkomandi árs vegna þeirra atvika er að framan greinir, komi til frádráttar álögðum tekjuskatti og útsvari, sbr. 34.–36. gr. nefndra laga. Af framansögðu leiðir að niðurstaða ríkisskattstjóra stendur óhögguð og er kröfum kæranda um breytingu á þeirri niðurstöðu hafnað.“

### III.

Með bréfi, dags. 22. júní 1995, óskaði ég eftir því við yfirskattanefnd með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umbodsmann Alþingis, að nefndin léti mér í té gögn þau, sem varða kvörtunarefnið, og skýrði viðhorf sín til þess. Tók ég fram, að kvörtun A varðaði annars vegar drátt á afgreiðslu kæru hennar og hins vegar væri hún ósátt við úrskurð yfirskattanefndar nr. 234/1995 í kærumálinu. Í bréfi mínu sagði svo um þetta:

„Að því er úrskurðinn varðar þá lúta athugasemdir [A] fyrst og fremst að því, að hún telur, að ekki komi fram, svo að fullnægjandi sé, hvernig fara skuli með staðgreiðslufé kr. 203.950, sem vinnuveitandi hennar, [X] hf., greiddi vegna hennar fyrir tímabilin maí, júní og júlí 1990 vegna launa fyrir þessi tímabil, sem ekki fengust greidd frá félaginu, en það mun hafa verið tekið til gjaldprotaskipta í októbermánuði 1990. Telur [A], að ekki hafi staðist að bakfæra staðgreiðslufé þetta af kennitölu hennar og vill fá upplýsingar um, hvert fé þetta hafi runnið. Samkvæmt gögnum, sem [A] hefur lagt fram með kvörtun sinni, kom fram krafa hennar um þetta í kæru til ríkisskattstjóra, dags. 18. ágúst 1993, er hún ítrekaði í kæru sinni til yfirskattanefndar, sbr. greinargerð fyrir kærutíðum, dags. 17. nóvember 1993. Kröfugerð sína mótaði [A] svo, að fyrrgreind staðgreiðslufjárhæð yrði talin til skattskyldra launa hennar frá [X] hf., auk greiddra launa frá fyrirtækinu, og yrði jafnframt reiknuð með við ákvörðun á greiðslustöðu hennar samkvæmt staðgreiðsluskrá. Sá þáttur kvörtunarinnar, sem varðar drátt á afgreiðslu málsins, lýtur að því, að ekki hafi verið gætt fyrir mæla um úrskurðarfrest yfirskattanefndar, sem er að finna í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd.“

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1995, gerði yfirskattanefnd grein fyrir sjónarmiðum sínum og lagði fram gögn, sem málið varða. Í bréfi yfirskattanefndar segir svo:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 22. júní 1995, vegna kvörtunar tvíþætt, svo sem fram kemur í bréfi yðar. Að því er varðar efnis skurðar yfirskattanefndar vísast til forsendna í úrskurðinum sjálfu að staðgreiðsluskil [X] hf., vinnuveitanda [A], yrðu að teljast ha staðgreiðslutímabilanna maí, júní og júlí 1990 þar sem [A] voru þeim tíma. Yfirskattanefnd lagði ekki úrskurð á hvernig standa b greidds staðgreiðslufjár, enda virðist þar vera um úrlausnarefni að an valdsviðs nefndarinnar svo sem það er markað með lögum nr

Vegna þess þáttar kvörtunarinnar, sem varðar drátt á afgreið irskattanefnd, skal í fyrsta lagi tekið fram að vegna mikils málaflj nefnd og ónógs mannafla hefur ekki tekist að uppfylla málshraða laga nr. 30/1992 nema þegar hrein afgreiðslumál eiga í hlut. La gerð var í janúar sl. á málsmeðferðartíma úrskurða, sem kveðni 1994, leiddi í ljós að meðferð fyrir yfirskattanefnd tók að meðaltal kröfugerð ríkisskattstjóra og málgögn lágu fyrir. Mál [A], sem h var verulega lengur til meðferðar fyrir nefndinni en samkvæmt f eða tæplega tólf mánuði frá því að málgögn lágu fyrir. Verður í þ fram að sakarefnið var óvenjulegt og hafði fyrst reynt á svipuð skurðum yfirskattanefndar sem kveðnir voru upp í árslok 1994. M ferðar samhliða þeim málum, en þótti þurfa nánari könnunar við skurðað fyrir en um miðjan mars sl. Þá skal athygli vakin á því að ræða afgreiðslu á beiðni [A] um endurupptöku fyrri úrskurðar y sama ágreiningsefni, sem kveðinn var upp 8. janúar 1993. Er álitu um úrskurðarfrest, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, gilda í slíku

Með bréfi, dags. 31. ágúst 1995, gaf ég A kost á því að gera þær at af bréfi yfirskattanefndar, sem hún teldi ástæðu til.

Með bréfi, dags. 11. september 1995, gerði A grein fyrir athugas hún, að yfirskattanefnd átti sig ekki á því, að skattar voru greiddir a fékk ekki greidd. Það heyri vafalaust til undantekninga, að skattar s opinbera án þess að launþega séu greidd laun. Í því sambandi verði að ustu rekstrarmánuðir X hf. hafi verið óvenjulegir og fyrirtækið rambað Skattheimta ríkisins hefði gengið harðar fram gegn fyrirtækinu en star að því, að það yrði sett undir innsigli, yrðu vangoldnir skattar ekki gre þær aðstæður skapast, að skattar hefðu verið greiddir af ógreiddum lau hugasemd við það, að yfirskattanefnd skuli ekki leggja úrskurð á, hver greiddu staðgreiðslufé, og varpar fram þeirri spurningu, hver eigi a efni. Telur hún, að það hljóti að vera hlutverk yfirskattanefndar að þetta, þar sem ríkisskattstjóri hafi vikið sér undan því. A telur, að fyrri á því, að ofgreidd staðgreiðsla hafi farið fram á kennitölu hennar. Að j afgreiðslu málsins vísar A til þess, að yfirskattanefnd sé með lögum ljúka afgreiðslu mála. Þrátt fyrir óvenjulegt sakarefni sé lágmarkskr látinn vita um framvindu mála.

#### IV.

Eins og fram hefur komið, er kvörtun A tvíþætt. Annars vegar er lega niðurstöðu úrskurðar yfirskattanefndar nr. 234/1995 í máli henn opinberra gjalda gjaldárið 1991 og hins vegar kvartar hún yfir seinagan ins. Mun ég fjalla um þessa þætti kvörtunar hennar hvorn um sig og nefnda atriðinu.

## 1.

Eins og fram kemur í II. kafla hér að framan, felldi yfirskattanefnd fyrst úrskurð í máli A hinn 8. janúar 1993, sbr. úrskurð nr. 25/1993, og ákvað, að öll laun hennar hjá X hf. á árinu 1990, greidd sem ógreidd, skyldu teljast skattskyldar tekjur hennar á því ári, sbr. meginreglu þá um tekjutímabil, sem fram kemur í 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og lét þar með standa óhaggaða þá breytingu, sem skattstjóri hafði gert á skattframtali hennar árið 1991 með bréfi sínu, dags. 25. júlí 1991. Að gengnum úrskurði yfirskattanefndar bar A fram sömu ágreiningsefni við ríkisskattstjóra með bréfi, sem mótttekið var 25. mars 1993. Ríkisskattstjóri tók erindi A til úrlausnar hinn 29. júlí 1993. Ekki féllst ríkisskattstjóri á erindið, eins og það var sett fram, en breytti allt að einu álagningu opinberra gjalda á A gjaldárið 1991 vegna lækkunar tekna hennar frá X hf. í það horf, sem hún hafði upphaflega tilfært í skattframtali sínu árið 1991, sbr. 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Jafnframt leiðrétti ríkisskattstjóri skráða staðgreiðslufjárhæð til lækkunar um 203.950 kr. Að fenginni kærú A, dags. 18. ágúst 1993, staðfesti ríkisskattstjóri þessar ákvarðanir sínar með kærúúrskurði, dags. 28. september 1993.

Af hálfu A var kærúúrskurði ríkisskattstjóra skotið til yfirskattanefndar með kærú, dags. 28. október 1993, og í framhaldi af því var lögð fram greinargerð fyrir kærúatriðum, dags. 17. nóvember 1993. Með bréfi, dags. 25. mars 1994, lagði ríkisskattstjóri fram kröfugerð sína í málinu, sbr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd. Hinn 15. mars 1995 lagði yfirskattanefnd úrskurð á málið, úrskurð nr. 234/1995, og var endurrit af þeim úrskurði sent A með bréfi, dags. 4. apríl 1995.

Á þeim tíma, sem hér um ræðir, giltu svohljóðandi ákvæði um lok málsmeðferðar yfirskattanefndar í 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd:

„Yfirskattanefnd skal hafa lagt úrskurði á kærur þremur mánuðum eftir að henni hefur borist umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra. Ef rökstuðningur hefur eigi verið nægjanlegur að mati nefndarinnar reiknast þriggja mánaða fresturinn frá þeim tíma er nægjanlegur rökstuðningur barst eða lokagagnaöflun lauk.

Tímamörk 1. mgr. eiga þó ekki við ef yfirskattanefnd hefur ákveðið sérstakan málflutning skv. 2. mgr. 7. gr.“

Með III. kafla laga nr. 31, 6. mars 1995, um breytingar á lögum er varða rétt til endurgreiðslu og vaxta af ofteknum sköttum og gjöldum, voru gerðar breytingar á 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd. Annars vegar var 2. másl. 1. gr. 8. gr. breytt og hljóðar hann svo eftir breytinguna: „Ef umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra berst ekki fyrir lok frests skv. 3. mgr. 6. gr. skal þriggja mánaða fresturinn reiknast frá lokum þess frests“. Hins vegar var 2. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 breytt og ákveðið, að í þeim tilvikum, þegar um sérstakan málflutning er að ræða samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laganna, skuli frestur samkvæmt 1. mgr. 8. gr. til að leggja úrskurð á kærur vera sex mánuðir. Þessar breytingar öðluðust gildi hinn 1. janúar 1996, sbr. 4. gr. laga nr. 31/1995, og reynir því ekki á þær við úrlausn kvörtunarefnisins.

Í svarbréfi formanns yfirskattanefndar til mín, dags. 29. ágúst 1995, er vakin athygli á því, að formlega hafi verið um að ræða afgreiðslu á beiðni A um endurupptöku fyrri úrskurðar yfirskattanefndar um sama ágreiningsefni, sem kveðinn hafi verið upp 8. janúar 1993, og sé álitamál, hvort fyrirmæli um úrskurðarfrest í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, gildi í slíkum tilvikum.

Eins og fram hefur komið, lá úrskurður yfirskattanefndar nr. 25/1993 fyrir um sakarfenið, þegar ríkisskattstjóri neytti heimildar sinnar samkvæmt 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og endurákvarðaði áður álögð opinber gjöld A hinn

29. júlí 1993. Í úrskurði yfirskattanefndar nr. 234/1995 er fundið að þess ríkisskattstjóra og talið, að hann hafi tekið upp úrskurð yfirskattanefndar máli A og breytt honum. Þeirri ráðstöfun verði ekki fundin stöð í lögu rétt hefði verið af ríkisskattstjóra að framsenda erindi A til yfirskattanefndar að líta á erindið og bréf hennar til yfirskattanefndar, dags. 28. október 1993, um endurupptöku úrskurðar nefndarinnar nr. 25/1993. Þrátt fyrir þetta nefnd ekki við fyrrgreindri endurákvörðun ríkisskattstjóra og kæruúrskurðar september 1993, þar sem hann ákvað, að endurákvörðunin skyldi óhöfð og þvert á móti staðfesti þær, sbr. meðal annars úrskurðarorð í úrskurði yfirskattanefndar nr. 234/1995: „Fallist er á endurupptöku úrskurðar yfirskattanefndar nr. 25/1993 til að haggja við breytingum ríkisskattstjóra í framhaldi af þeim úrskurði.“

Ég tel einsýnt, svo sem raunar virðist vera skoðun yfirskattanefndarinnar nr. 234/1995, að ríkisskattstjóri hafi farið út fyrir valdsvið síns embættis og urákvarðaði áður álögd opinber gjöld A gjaldárið 1991 hinn 29. júlí 1993. Heimild sú, sem ríkisskattstjóri hefur samkvæmt 3. mgr. 101. gr. tekjuskatt og eignarskatt, gat ekki verið grundvöllur þessarar ákvörðunar sambandi bendi ég á dóm Hæstaréttar frá 8. maí 1978 (Hrd. 1978:622) fram koma í dómi þessum, um heimild ríkisskattstjóra til endurupptöku stæðum heimildum í eldri skattalögum. Í dómi þessum taldi Hæstiréttur úrskurð ríkisskattstjóra, þar sem hann hefði farið út fyrir valdsvið sitt að síðari meðferð málsins fyrir skattyfirvöldum. Samkvæmt þessu stöðum í dómi, að yfirskattanefnd léti óhaggaða standa ákvörðun ríkisskattstjóra þar brast vald til að taka, enda er það meginreglan að valdþurrð leiði til óvaldsákvörðunar, svo sem staðfest hefur verið í íslenskri dómaframkvæmd.

Í 1. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 kemur fram sú grundvallarregla að anir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Í nokkrum tilvikum hefur stjórnvöldum ákveðinn afgreiðslufrest til að ljúka málum. Samkvæmt 1. mgr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, skal yfirskattanefnd tafarlaust kærast stjóra kærðu skattaðila ásamt endurriti af þeim gögnum, er kunna að fylgja 1. mgr. þessarar lagagreinar er mælt svo fyrir, að ríkisskattstjóri skuli hafa afhafið nefnd, innan 45 daga frá því honum barst endurrit kærðu, rökstuðning gögna, gjaldkrefjenda og nauðsynleg gögn, er hann hefur aflað frá skattstjóra. Þetta er ur lögbundið slíkan afgreiðslufrest, ber stjórnvöldum að haggja meðferð málsins hætti, að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir.

A skaut kæruúrskurði ríkisskattstjóra, dags. 28. september 1993, og með kærðu, dags. 28. október 1993, og í framhaldi af kærnunni lagði hún sinn í málinu með bréfi, dags. 17. nóvember 1993. Í svarbréfi formanns til mín, dags. 29. ágúst 1995, kemur ekki fram, hvenær kærðu A var sendu geng út frá því, að gætt hafi verið ákvæða 1. málsl. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, kærunnar hafi verið sent án tafar til ríkisskattstjóra. Með bréfi, dags. 29. september 1995, ríkisskattstjóri fram rökstuðning sinn í málinu. Var þá löngu liðinn sá frestur, sem ríkisskattstjóra er settur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992. Ég tel ég, að yfirskattanefnd hafi borið að ganga eftir því við embætti ríkisskattstjóra skilaði gögnum og kröfugerð í málinu til yfirskattanefndar. Enda þótt þrjú þriggja mánaða frests, sem yfirskattanefnd hefur samkvæmt 1. mgr. 8. mgr. laga nr. 30/1992, til þess að leggja úrskurði á kærur, hafi á þeim tíma, sem hér um ræðir, verið umsögn og greinargerð ríkisskattstjóra hafði borist nefndinni, hvort virti lögmæltan frest eða ekki, tel ég, að yfirskattanefnd hafi borið skýrt frá því, að mál drægjust ekki um of vegna tafa af hálfu embættis ríkisskattstjóra.



boðin gögn í té. Tel ég þetta leiða af málshraða- og rannsóknarreglum, sbr. 9. og 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Bar yfirséðanefnd því skylda til að ítreka við ríkisskattstjóra að skila inn gögnum og greinargerð, að liðnum fresti samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, og eftir atvikum að grípa til þeirra ráðstafana, sem eðlilegar geta talist til að knýja fram þessi gögn, eftir að frestur samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992 er útrunninn. Að öðru leyti vísa ég til þess, sem fram kemur í álitinu mínu, dags. 1. desember 1994 í málinu nr. 1190/1994, þar sem fjallað er um hliðstætt álitaefti (SUA 1994:270).

Yfirséðanefnd lauk ekki úrskurði á kæru A fyrir en 15. mars 1995. Var þá liðið u.þ.b. ár frá því að greinargerð ríkisskattstjóra lá fyrir. Sé lítið svo á, að ákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 gildi um lok málsmeðferðar yfirséðanefndar í þessu tilfalli, fer þessi dráttur á afgreiðslu málsins á svig við þann frest, sem settur er nefndinni í þessu ákvæði til að ljúka úrskurði á kærur. Þykja fram komnar skýringar yfirséðanefndar í bréfi, dags. 29. ágúst 1995, ekki geta réttlætt þennan langa afgreiðslutíma. Það að sakarefti sé óvenjulegt getur almennt ekki talist frambærilegar ástæður fyrir afgreiðslutöfum og allra síst á áfrýjunarstigi.

Ég hef hér að framan fjallað um drátt á afgreiðslu máls A, miðað við það, að málið sætti meðferð sem kæra til yfirséðanefndar, enda hefur nefndin í raun afgreitt málið sem kæru. Í svarbréfi formanns yfirséðanefndar til mín, dags. 29. ágúst 1995, segir svo:

„Þá skal vakin athygli á því að formlega var um að ræða afgreiðslu á beiðni [A] um endurupptöku fyrri úrskurðar yfirséðanefndar um sama ágreiningsefti, sem kveðinn var upp 8. janúar 1993. Er álitamál hvort fyrirmæli um úrskurðarfrest, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992, gilda í slíkum tilvikum.“

Ég get tekið undir það, að samkvæmt orðalagi sínu taka ákvæði laga nr. 30/1992, um yfirséðanefnd, um meðferð og afgreiðslu erinda, þ. á m. um afgreiðslufrest, einungis til kæra, en ekki til beiðna um endurupptöku á áður uppkveðnum úrskurðum. Samkvæmt því, sem að framan greinir, hefði verið rétt, að yfirséðanefnd fjallaði um erindi A sem slíka beiðni. Það þýðir þó ekki, að yfirséðanefnd hafi sjálfðæmi um afgreiðslutíma slíks erindis, þótt ákvæði um lögmæltu afgreiðslufresti giltu þá ekki beint, enda settu þá almennar málshraðareglur afgreiðslunni tímanlegar skorður, sbr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þá kynnu þau rök að standa til endurupptöku máls, að sérstök ástæða væri til að hraða afgreiðslu slíks erindis. Bæði gæti komið til þess, að stjórnvaldi væri skylt að endurupptaka mál að eigin frumkvæði og að kröfu málsaðila, sbr. um hið síðarnefnda ákvæði 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Eins og fyrir segir, taldi yfirséðanefnd í úrskurði sínum nr. 25/1993, er kveðinn var upp 8. janúar 1993, að allar launatekjur A frá X hf. á árinu 1990 bæri að skattleggja gjaldárið 1991, hvort sem þær hefðu fengist greiddar eða ekki. Ekki er um það deilt, að sú regla gildir, að laun, sem fyrir liggur, að ekki fást greidd vegna gjaldþrots vinnuveitanda, færast ekki til tekna fyrir en á greiðsluári við greiðslu samkvæmt ríkisábyrgð á launum við gjaldþrot, sbr. meðal annars leiðbeiningar ríkisskattstjóra til útfyllingar skattframtals einstaklinga framtalsárið 1991 bls. 6 og það, sem fram kemur um þetta í forsendum úrskurðar yfirséðanefndar nr. 234/1995. Miðað við þessa reglu og atvik í máli A er að mínum dómi vafasamt, að úrskurður yfirséðanefndar nr. 25/1993 hafi staðist, eins og mál stóðu, þegar hann var kveðinn upp. Þegar A sneri sér aftur til nefndarinnar haustið 1993 og lagði fram kröfugerð sína og gögn með bréfi, dags. 17. nóvember 1993, mátti nefndinni vera fyllilega ljóst, að fyrri úrskurður hennar í máli A fékk ekki staðist, hvað sem leið því ágreiningsefti, sem síðar hefur verið þrætt um. Var því alveg sérstök ástæða til að nefndin hraðaði afgreiðslu sinni á erindi A svo sem frekast var kostur. Eins og málið var vaxið og lá

fyrir sem beiðni um endurupptöku á áður uppkveðnum úrskurði, var þá að veita yfirskattanefnd frjálssari hendur að því er afgreiðslutíma þess. Samkvæmt framansögðu er það því niðurstaða mín, að hvernig sem hafi dregist of lengi, að yfirskattanefnd afgreiddi erindi A.

## 2.

Vík ég þá að þeim þætti í kvörtun A, sem lýtur að efnislegri niðurlausn yfirskattanefndar nr. 234/1995 í máli hennar.

Pegar mál A var til meðferðar fyrir yfirskattanefnd í hið fyrra máli krafa hennar, að hækkun skattstjóra samkvæmt bréfi, dags. 25. júlí 1990, launatekjum hennar 711.610 kr. frá X hf. í 1.396.734 kr. yrði felld niður um teknanna yrði hins vegar hækkuð um 203.950 kr. eða í alls 915.960 kr. um þá fjárhæð, sem X hf. greiddi sem staðgreiðslu skatta vegna launa máí, júní og júlí 1990. Í erindi sínu til ríkisskattstjóra, er barst embættinu sama krafa sett fram. Eins og áður hefur komið fram, féllst ríkisskattstjóri kröfu, en lækkaði launatekjur A frá X hf. í 711.610 kr., eins og upphaflega krafa hennar hálfu í skattframtalinu, og lækkaði jafnframt tilfærða staðgreiðslu greiðsluskrá um 203.950 kr. eða úr 482.705 kr. í 278.755 kr., er þýddi á milli breytingar á fjárhæðum í reit 53 í skattframtali A árið 1991. Í erindi skattstjóra, dags. 18. ágúst 1993, ítrekaði A kröfur sínar og mótmælti jafnframt tilfæringum á umræddu staðgreiðslufé 203.950 kr., er hún kvað sannfærð um öðrum málum af sama toga. Krafdist hún upplýsinga um afdrif fjárlags ríkisskattstjóra, dags. 28. september 1993, var þeirri kröfu aðeins veitt svör.

„Svo sem fram er komið hefur umræddri staðgreiðslu ekki verið greidd launum sem greidd hafa verið og skattlögð. Breyting ríkisskattstjóra staðgreiðslu var því aðeins leiðrétting samfara lækkuð á tekjum og komnar upplýsingar.“

Í kröfugerð sinni fyrir yfirskattanefnd, sbr. bréf dags. 17. nóvember 1993, kröfur sínar og fór þess á leit „... að ofangreint skattamál verði skoðað og færsla sú sem Ríkisskattstjóri gerði í staðgreiðsluskrá fyrir árið 1990 um greiðslu greiðslu verði á þá staðgreiðslu sem laun, enda hafi hér að ofan verið færing fyrir því að um laun séu að ræða“. Í forsendum úrskurðar yfirskattanefndar vikið að reglum um afdrátt staðgreiðslu í lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu gjalda, og á því byggt, að staðgreiðsluskil X hf. vegna launa A fyrir máli hafi verið röng, þar sem uppgjör fór ekki að neinu leyti fram á tekjuskattnefndarinnar í úrskurði þessum um kröfur A er svofelld:

„Að þessu virtu og með vísan til eðlis staðgreiðslu, sbr. að framtal staðist að fjárhæð tilfærðrar staðgreiðslu af launum, sem eigi ber að framfara framfali vegna viðkomandi árs vegna þeirra atvika er að framan greiddur afdráttar álögðum tekjuskatti og útsvari, sbr. 34.–36. gr. nefndra laga.“

Í kvörtun sinni til mín frá 2. maí 1995 leggur A höfuðáherslu á sannaðan greitt umrætt staðgreiðslufé vegna hennar og vísar til greiðslu hún, að hvorki ríkisskattstjóri né yfirskattanefnd hafi gefið henni „fögnuð stutt svar hvar þessi greiðsla [X] hf. til ríkissjóðs lenti, eftir að hún hafði kenntölu minni“. Dregur hún í efa, að ríkisskattstjóri hafi mátt bakið sem sannaðan höfðu verið greiddar á kenntölu hennar og staðfestar sjálfu með útsendingu á yfirliti um staðgreiðsluskil ársins 1990.

Sem launþegi hjá X hf. féll A undir ákvæði laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, sbr. I. kafla laga þessara. Í 16. gr. laga þessara eru ákvæði um það, hvenær afdráttur opinberra gjalda af launum skuli fara fram.

Upphaflega var 16. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, svohljóðandi:

„Afdráttur opinberra gjalda af launum skal fara fram við útborgun launa, sbr. þó 2. mgr. 14. gr. Afdráttur opinberra gjalda af launum skal þó ætíð fara fram innan þriggja mánaða frá því að launamaður hefur öðlast endanlegan rétt til launanna.

Fjármálaráðherra getur með reglugerð sett sérstakar reglur um hvenær afdráttur fer fram og á hvaða tekjuári greiðslur eru skattlagðar þegar um er að ræða greiðslur sem samkvæmt lögum eða ákvæðum kjarasamninga koma til útborgunar eftir að tekjuöflunartímabili lýkur.“

Í athugasemdum með 16. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 45/1987, segir svo:

„Í þessari grein er sett sú meginregla að afdráttur af launum skuli fara fram við útborgun þeirra. Þegar um er að ræða laun sem ekki koma til útborgunar fyrr en nokkru eftir að tekjuöflunartímabili lýkur, svo sem greiðslur vegna yfirvinnuálags, ákvæðisvinnu, aflahlutar, o.þ.h. greiðslna, er gert ráð fyrir að afdráttur eigi sér stað ekki síðar en þremur mánuðum eftir að launamaður öðlast endanlegan rétt til greiðslnanna.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 2959.)

Áður en lög nr. 45/1987 komu til framkvæmda, sbr. lög nr. 46/1987, um gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda, voru gerðar breytingar á þeim með lögum nr. 90/1987, þ. á m. á 16. gr. þeirra, sbr. 11. gr. laga nr. 90/1987. Við þessa breytingu varð 1. mgr. 16. gr. laga nr. 45/1987 tvær málsgreinar svohljóðandi:

„Afdráttur opinberra gjalda af launum skal fara fram þegar laun eru borguð út eða færð launamanni til tekna vegna ákveðins greiðslutímabils, sbr. 14. gr.

Þegar laun eða hluti launa, svo sem greiðslur fyrir yfirvinnu, ákvæðisvinnu, aflahlut og aflaverðlaun, koma ekki til uppgjors fyrr en að loknu því greiðslutímabili sem krafa til þessara launa myndast að fullu eða að hluta skulu þau talin til launa þess greiðslutímabils, enda fari uppgjör þeirra fram innan 14 daga frá lokum þess. Fari uppgjörið fram síðar teljast greiðslur þessar til þess greiðslutímabils er uppgjörið fer fram í og miðast afdráttur þá við það tímabil.“

Í athugasemdum með 11. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 90/1987, um breyting á lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, segir:

„Gerð er tillaga um að tekin verði upp sú meginregla að afdráttur staðgreiðslu og þar með nýting persónuafsláttar á hverju greiðslutímabili miðist við þau laun sem greidd eru fyrir það enda fari útborgun fram eigi síðar en 14 dögum eftir lok þess. Dragist greiðsla lengur telst hún, að því er staðgreiðslu varðar, til þess greiðslutímabils þegar útborgun fer fram.“ (Alþt. 1987, A-deild, bls. 847.)

Í ljósi framangreindra ákvæða tel ég ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá niðurstöðu yfirskattanefndar í úrskurði nr. 234/1995, að hin umdeildu staðgreiðsluskil X hf. vegna A hafi ekki staðist með því að félagið stóð henni ekki skil á launum fyrir maí, júní og júlí 1990. Eins og fram kemur í málinu, voru ógreiddar vinnulaunakröfur A á hendur X

hf. fyrir júní, júlí, ágúst og september 1990 greiddar henni samkvæmt um ríkisábyrgð á launum, sbr. bréf Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 3. Námu greiðslurnar þreföldum atvinnuleysisbótum, sbr. hámarksfjárr mgr. 4. gr. laga nr. 88/1990. Við uppgjörið var staðgreiðslu skatta hald

Þrátt fyrir framangreinda niðurstöðu er ekki svarað þeirri spurn ítrekað sett fram við meðferð máls síns, þ.e. hver hafi verið afdrif þ óumdeilanlega greiddi sem staðgreiðslufé vegna launa hennar fyrir má júlí 1990.

Í svarbréfi formanns yfirskattanefndar til mín, dags. 29. ágúst 1995 nefnd lagði ekki úrskurð á hvernig standa bæri að ráðstöfun ofgreidd enda virðist þar vera um úrlausnarefni að ræða sem fellur utan valdsvið sem það er markað með lögum nr. 30/1992.“

Lög nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari bre að geyma almennar reglur um kæruehimildir vegna ágreiningsefna, sem framkvæmd þeirra laga, og er því ekkert að því vikið, hvert beina skul um deiluefnum. Samkvæmt 23. gr. laganna hefur ríkisskattstjóri á he greiðslu opinberra gjalda, en ekki er þó í lögnum tekið fram um alm þess embættis út af ágreiningsefnum vegna framkvæmdar laganna né ráðherra. Þá hefur í lögum þessum ekki verið að finna ákvæði um má nefndar, nú yfirskattanefndar.

Með lögum nr. 30/1992 var yfirskattanefnd sett á stofn og tók skattanefndar. Verksvið yfirskattanefndar er markað í 1. og 2. gr. laga 3. gr. þeirra er kveðið á um kæruehimild skattaðila til nefndarinnar skattstjóra og ríkisskattstjóra um skattákvörðun og skattstofna. Í 2. gr annars tekið fram, að úrskurðarvald yfirskattanefndar taki til ákvörðun *samkvæmt lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda*. Slíku ákvæði var el úrskurðarvald ríkisskattanefndar samkvæmt þágildandi lagareglum um

Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðsl er hlutverk ríkisskattstjóra við framkvæmd staðgreiðslu meðal annars sýnir greiðslustöðu launamanna og launagreiðenda á staðgreiðsluári“. greiðslufé 203.950 kr. var af hálfu embættisins fært A í staðgreiðsluskrá yfirlit ríkisskattstjóra yfir staðgreiðsluskil hennar 1990, dags. 20. apríl 1 sent. A færði afdregna staðgreiðslufjárhæð í skattframtal sitt árið 1991, talsins sagði til um, sbr. reit 53 í því, og var tilgreind fjárhæð þar í greiðsluskrá, sbr. fyrrgreinda staðfestingu ríkisskattstjóra. Eins og f breyting á staðgreiðsluskránni, er jafnframt þýddi breytingu á tilfærð hæð í skattframtali A árið 1991, þ.e. lækkun um 203.950 kr. Á því hafa gefnar þær skýringar, að þetta leiddi af hinu röngu staðgreiðsluskilu

Eins og atvikum í máli A var farið, tel ég, að hún hafi lögmeta h upplýst verði, hvað varð um það staðgreiðslufé, sem vinnuveitandi he hendi vegna hennar og gengið var út frá af hálfu ríkisskattstjóra í staðg hluti af staðgreiðsluskilum hennar fyrir árið 1990, og í samræmi við þa skattframtali árið 1990.

Í bréfi yfirskattanefndar til mín, dags. 29. ágúst 1995, er dregið í ef sviði nefndarinnar að fjalla um ráðstöfun hins umdeilda staðgreiðslufjá svið er markað með lögum nr. 30/1992. Í úrskurði yfirskattanefndar nr. þætti í kærú A hvorki veitt efnisleg úrlausn né er honum vísað frá nefn velli, sem um getur í fyrrgreindu bréfi nefndarinnar til mín. Samkvæm stöddu ekki skilyrði til þess, að ég fjalli um þennan þátt í kvörtun A, sb nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Ég tel hins vegar ástæðu til þess

irskattanefndar, að nefndin taki mál A til nýrrar meðferðar að þessu leyti og taki af skarið um það, hvort hún telur umrætt málefni viðvíkjandi staðgreiðsluskilum A falla utan valdsviðs síns, en veiti því efnisúrlausn, komist nefndin að gagnstæðri niðurstöðu. Að fenginni nýrri úrlausn yfirskattanefndar getur A leitað til mín á ný, uni hún ekki niðurstöðu nefndarinnar.

#### V.

Niðurstöðu álits míns, dags. 3. maí 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að hvort sem litið er á erindi A til yfirskattanefndar, dags. 28. október 1993, sbr. greinargerð, dags. 17. nóvember 1993, sem kæru eða beiðni um endurupptöku máls, hafi dregist of lengi, að nefndin afgreiddi erindið.

Það eru tilmæli mín, að yfirskattanefnd taki mál A til nýrrar meðferðar, komi fram ósk um það frá henni, og taki þá af skarið um það, hvort nefndin telur það innan valdsviðs síns að fjalla um ráðstöfun þess staðgreiðslufjár, sem í málinu greinir, og ef hún telur svo vera fjalli þá efnislega um þann þátt málsins.“

#### VI.

Í framhaldi af áliti mínu leitaði A til yfirskattanefndar með bréfi, dags. 9. maí 1996, og fór fram á endurupptöku úrskurðar nr. 234/1995 í máli hennar með vísan til álits míns.

Með úrskurði nr. 607 frá 12. júlí 1996 féllst yfirskattanefnd á endurupptöku á úrskurði nr. 234/1995. Hins vegar vísaði yfirskattanefnd frá erindi A varðandi ráðstöfun ofgreidds staðgreiðslufjár X hf. Í forsendum sínum vísaði yfirskattanefnd til þess, að samkvæmt ákvæðum 1. og 2. gr. laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, taki úrskurðarvald yfirskattanefndar til ágreiningsmála um ákvörðun skatta, gjalda og skattstofna, þ.m.t. eftir ákvæðum laga um staðgreiðslu opinberra gjalda. Með úrskurði nr. 234/1995 hefði nefndin samkvæmt þessu tekið til úrlausnar ágreining um álögð opinber gjöld A gjaldárið 1991 og jafnframt fjallað um þá fjárhæð staðgreiðslu sem koma skyldi til frádráttar álögðum opinberum gjöldum samkvæmt greiðslustöðu A á skrá þeirri, sem geti í 1. tölul. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 45/1987, enda yrði að telja, svo sem háttað væri tengslum staðgreiðsluskila og álagningar opinberra gjalda, að þar hefði verið um að ræða órofa þátt í endanlegri úrlausn í skattamáli A.

Í úrskurði sínum nr. 607/1996 vísaði yfirskattanefnd til þess, að samkvæmt 20. gr. laga nr. 45/1987 skyldu launagreiðendur standa skil á afdregnu staðgreiðslufé til innheimtuaðila, svo sem þar væri nánar mælt fyrir um. Kveðið væri á um ábyrgð launagreiðanda og launamanns á opinberum gjöldum í 22. gr. laganna. Að því er varðaði álögð opinber gjöld væri fjallað um innheimtu og ábyrgð á skattgreiðslum í XIII. kafla laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Litið hefði verið svo á, að ágreiningsmál um innheimtu opinberra gjalda féllu ekki undir kærumeðferð samkvæmt 99. og 100. gr. laga nr. 75/1981, sbr. nú ákvæði laga nr. 30/1992. Ekki yrði talið, að yfirskattanefnd væri ætlað viðtækara valdsvið að þessu leyti samkvæmt lögum nr. 30/1992 en talið var gilda um ríkisskattanefnd. Þá segir svo í forsendum yfirskattanefndar:

„Niðurstaða um ráðstöfun þeirrar greiðslu [X] hf. sem um ræðir í máli þessu verður ekki talið varða ákvörðun opinberra gjalda kæranda. Eru álitæfni um þetta atriði þess eðlis að þau lúta fyrst og fremst að samskiptum innheimtuaðila og launagreiðandans, og er í þessu tilviki þar um að ræða hagsmuni þrotabús [X] hf. Að svo vöxnu og með vísan til þess sem að framan greinir um valdsvið yfirskattanefndar verður ekki talið að yfirskattanefnd sé bær til að taka afstöðu til erindis kæranda. Erindi kæranda er því vísað frá yfirskattanefnd.“

Að fengnum úrskurði yfirkattanevndar nr. 607/1996 leitaði A til bréfi, dags. 7. ágúst 1996, og fór fram á álit mitt á afgreiðslu yfirkattana jafnframt eftir ábendingum um það „hvaða farveg þetta mál hefur eftir hefur komist að þeirri niðurstöðu að yfirkattanevnd sé ekki bær til að kærinnar“.

Ég svaraði bréfi A með bréfi, dags. 17. september 1996. Í bréfi mínu er ástundars:

„Eins og fram kemur í fyrrgreindu áliti mínu, taldi ég, að einn af ástundarsfarið, hefðuð þér lögmæta hagsmuni af því, að upplýst yrði, hvaða staðgreiðslufé, sem innt var af hendi yðar vegna og gengið var út af staðgreiðslufé, að væri hluti af staðgreiðsluskilum yðar.“

Með fyrrgreindum úrskurði nr. 607/1996 féllst yfirkattanevndin fyrir úrskurði sínum í máli yðar nr. 234/1995. Yfirkattanevndin kom þeirri niðurstöðu, að það væri ekki á valdsviði hennar að fjalla um hvað orðið hefði um fyrrgreint staðgreiðslufé. Að því er ráðið verður um staðgreiðslufé, eru forsendur nefndarinnar þær, að um sé að ræða heimtu opinberra gjalda en ekki málefni, sem snertir ákvörðun opinberra þeim sökum vísaði yfirkattanevndin erindi yðar frá. Ég tel ekki tilefningu staklega um þessa niðurstöðu yfirkattanevndarinnar.

Eftir stendur að upplýsa verður um afdrif umrædds staðgreiðslufé mætir hagsmunir yðar standa til. Eins og mál þetta er vaxið og þess hlutverks, sem embætti ríkisskattstjóra hefur með höndum samkvæmt 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingu á embættisins á staðgreiðslu, sbr. 23. gr. laga þessara, tel ég rétt, að ríkisskattstjóri svars við erindi yðar. Að fengnu svari ríkisskattstjóra, mín að nýju, séuð þér ósáttar við afgreiðslu hans á erindi yðar.“

Hinn 26. september 1996 afhenti A mér ljósrit af bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 17. september 1996, og gerði grein fyrir sjónarmiðum sínum. Þetta ráðuneytisins var svar við bréfi A frá því í ágúst 1996, þar sem rakinn var um og farið fram á skýringar á bakfærslu þeirrar staðgreiðslufjárhæðar, sem er af kennitölu A og hvað orðið hefði um þá fjárhæð.

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins segir svo:

„Ráðuneytið vísar til erindis yðar, dags. ágúst 1996, auk viðtala þar sem þér leitið upplýsinga um hvað hefði orðið af staðgreiðslufé greiddi inn á kennitölu yðar rétt áður en fyrirtækið varð gjaldþrota.“

Ráðuneytið hefur í þessu sambandi leitað upplýsinga frá Gjaldheimtunni í Reykjavík varðandi mál yðar.

Í svari ríkisskattstjóra kemur fram að yfirkattanevndin hafi í sínu álagningu opinberra gjalda yðar á árinu 1991, vegna staðgreiðslufé. Niðurstaða yfirkattanevndarinnar var að afgreiðsla ríkisskattstjóra væri rétt.

Samkvæmt umsögninni var staðgreiðsla yðar vegna maí-júní 1991 sem þér þáðuð aldrei laun frá vinnuveitanda yðar á þeim tíma. Þess tímabils fenguð þér að stærstum hluta greidd ári síðar frá ábyrgðastjórninni.

Um leið og ríkisskattstjóri lækkaði staðgreiðslu yðar fyrir það ári, þá voru staðgreiðsluskil vinnuveitenda yðar [X] hf. lækkuð. Breyting í staðgreiðslukerfinu var því bæði gerð hjá yður og launagættinu. Um leið og ríkisskattstjóri lækkaði staðgreiðslu yðar fyrir það ári, þá voru staðgreiðsluskil vinnuveitenda yðar [X] hf. lækkuð. Breyting í staðgreiðslukerfinu var því bæði gerð hjá yður og launagættinu. Um leið og ríkisskattstjóri lækkaði staðgreiðslu yðar fyrir það ári, þá voru staðgreiðsluskil vinnuveitenda yðar [X] hf. lækkuð. Breyting í staðgreiðslukerfinu var því bæði gerð hjá yður og launagættinu. Um leið og ríkisskattstjóri lækkaði staðgreiðslu yðar fyrir það ári, þá voru staðgreiðsluskil vinnuveitenda yðar [X] hf. lækkuð. Breyting í staðgreiðslukerfinu var því bæði gerð hjá yður og launagættinu.

Samkvæmt umsögn Gjaldheimtunnar í Reykjavík voru færðar inn skilagreinar frá [X] hf. vegna tímabíla 05 (skráð 17. júlí 1990), 06 (skráð 8. ágúst 1990) og 07 (skráð 20. ágúst 1990). Samkvæmt sundurliðunarfærslum voru færð á yður laun að upphæð 685.124 kr. og 203.950 kr. í afdregna staðgreiðslu. Við álagningu í júlí 1991 (vegna tekna 1990) voru þessar fjárhæðir inni í útreikningi álagningar, þ.e. þér tölduð fram þessar tekjur og greidd staðgreiðsla var færð yður til frádráttar.

Þann 26. júlí 1993 framkvæmdi ríkisskattstjóri leiðréttingu á staðgreiðsluskrá þar sem bakfærð voru af yður ofgreidd laun að fjárhæð 685.124 kr. og afdregin staðgreiðsla að fjárhæð 203.950 kr. Í framhaldi af þessum færslum varð gerð skattbreyting hjá yður, sem kom inn á skrá Gjaldheimtunnar í Reykjavík þann 30. júlí 1993. Með þeirri breytingu lækkaði staðgreiðsla yðar um 203.950 kr. og jafnframt var tekjuskattur lækkaður um 224.721 kr. og útsvar um 45.904 kr. Einnig voru færðar inn verðbætur á tekjuskatt til lækkunar um 16.719 kr. og verðbætur á útsvar til lækkunar um 3.415 kr. Sem afleiðing af þessum breytingum voru yður greiddar út þann 6. ágúst 1993, 71.635 kr. hjá Gjaldheimtunni í Reykjavík.“

Með bréfi, dags. 15. nóvember 1996, óskaði ég eftir því, í tilefni af fyrrgreindu erindi A og með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að fjármálaráðuneytið skýrði nánar afdrift staðgreiðslu X hf. vegna A fyrir það tímabil, sem um ræddi. Í bréfi mínu sagði meðal annars:

„Í bréfi ráðuneytis yðar er vísað til þess, að ríkisskattstjóri hafi lækkað staðgreiðslu [A] og staðgreiðsluskil [X] hf. Síðan segir, að afleiðing þessa hafi verið sú, „ . . . að ógreiddur hlutur skilaskyldrar staðgreiðslu [X] hf. lækkaði“. Í álitinu mínu frá 3. maí 1996, í máli nr. 1440/1995, varðandi kvörtun [A] út af meðferð staðgreiðsluskila, kemur m.a. fram, að hún lagði á það áherslu, að sú staðgreiðsla, sem um ræðir, hefði raunverulega verið greidd. Álit þetta fylgir hér með í ljósríti.“

Með bréfi, dags. 18. mars 1997, barst mér svar fjármálaráðuneytisins. Þar er vísað til bréfs ríkisskattstjóra, dags. 18. mars 1997, sem fylgdi bréfinu. Í þessu bréfi ríkisskattstjóra segir svo:

„[X] hf. greiddi [A] ekki laun fyrir maí 1990. Ekki var skilað staðgreiðslu vegna þeirra launa á tilskildum tíma. Síðar sendir [X] skilagrein til ríkisskattstjóra, þ.e. 9. júlí 1990, og greiðslu fyrir maímánuð. Þar sem greiðslan barst ekki á tilskildum tíma leggjast viðurlög á hina tilgreindu fjárhæð. Greiðslan gekk fyrst upp í viðurlög í samræmi við lög nr. 45/1987. Síðar sendir [X] sundurliðun vegna tiltekinna starfsmanna sinna, þar á meðal [A]. Hins vegar var engri staðgreiðslu skilað. Launin samkvæmt skilagrein vegna [A] voru tilgreind kr. 242.330 og staðgreiðslufjárhæð sem tilgreind var á sundurliðun kr. 70.777. Heildarfjárhæð á staðgreiðslu á skilagrein [X] hf. fyrir maí 1990 var kr. 2.307.487. Ofan á þá fjárhæð reiknast álag 2 kr. 71.555. Álag 1 var kr. 230.748. Greiðslur samtals voru því kr. 2.491.115. Hluti þessarar fjárhæðar var fenginn í ríkissjóð með skuldajöfnuði innskatts að fjárhæð kr. 368.858 frá Tollstjóra. Samkvæmt skilagrein voru heildarlaun [X] í maí kr. 11.066.593. Þar af var tilgreind staðgreiðsla á skilagrein kr. 2.307.487.

Engri staðgreiðslu var skilað af hálfu [X] hf. eftir maí 1990. Hins vegar sendi félagið inn skilagreinar fram í október 1990, sbr. eftirfarandi: Júnílaun kr. 13.401.515, staðgreiðsla kr. 3.064.626, júlílaun kr. 13.417.929, staðgreiðsla kr. 3.147.812, ágústlaun kr. 13.897.417, staðgreiðsla kr. 3.337.221, septemberlaun kr. 11.865.791, staðgreiðsla kr. 2.746.394, októberlaun kr. 12.085.464, staðgreiðsla kr. 2.930.531. Engu var skilað af staðgreiðslu vegna þessa tímabils eins og áður hefur komi fram.

Samkvæmt ofangreindu var staðgreiðslu vegna launa fyrir maí sem var skilað fór fyrst upp í viðurlög, sbr. lög nr. 45/1987, um staðgjalda. Ekki er vitað hvort skilagrein [X] var rétt þar sem ekki er hlutur hennar var í pottinum.

Þess skal getið að lokum að samkvæmt sundurliðun frá búskattgjöldum 48.432 úr þrotabúi [X] hf. vegna vinnulaunakröfu. Áður hafði [A] úr ábyrgðarsjóði launa vegna gjaldþrotsins.“

Með bréfi, dags. 4. apríl 1997, til A vísaði ég til fyrri bréfskiptanna hennar, og lét fylgja bréfinu ljósrit af bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. framangreindu bréfi ríkisskattstjóra, dags. sama dag, þar sem væri að finna ættisins á afdrifum staðgreiðslu X hf. vegna hennar umrætt tímabil. Ég sem afskiptum mínum af kvörtun hennar hefði lokið með bréfi, dags. 19. júní 1996, óskaði ég eftir því, að hún sendi mér nýtt erindi, væri hún enn ósátt við neytisins.

**17.6. Barnabætur. Barnabótaauki. Skuldajöfnuður á móti virðisaukaskatti. Hugtakið „þinggjöld“.**  
(Mál nr. 1437/1995)

**Í máli vegna kvörtunar A, reyndi á heimild innheimtumanns ríkisskattgjaldgjafna jafna inneign, sem myndast hafði hjá A vegna endurálagningar opinberra eldri virðisaukaskattsskuld hans. Í áliti umboðsmanns var sérstaklega tekið „þinggjöld“ í 8. mgr. A-liðar og 8. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og giltu um meðferð skatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sem giltu um meðferð**

Í álitinu, frá 1. október 1996, segir svo um skýringu hugtaksins:

„Ekki er fyllilega ljóst, hvaða merkingu ber að leggja í hugtakið þinggjöld 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt og breytingum. Viðhorf fjármálaráðuneytisins til þessa hugtaks kemur fram í þess til mín, dags. 21. september 1995 og 19. júní 1996. Í bréfi ráðuneytisins frá 19. desember 1995, í tilefni af máli nr. 1538/1995 vegna hliðstæðs álitaefnis, fram „að virðisaukaskattur hefur ekki verið talinn falla undir þinggjöldum“ í bréfi skilgreinir fjármálaráðuneytið þinggjöld svo:

„Með hugtakinu þinggjöld hefur löngum verið átt við þau gjöld sem lögð voru á og innheimt á manntalsþingum. Eftir að þau þinggjöld voru lögð á milli 1981 og 1987, þá voru þau gjöld sem lögð eru á einu sinni á miðju þinggjöldum. Þannig falla undir þinggjöldahugtakið tekjuskattur, eignarskattur og virðisaukaskattur, gjald í Framkvæmdasjóð aldraðra og tryggingagjald. Virðisaukaskattur hinn bóginn lagður á 6 sinnum á ári og fellur því ekki undir þinggjöldum.“

Í skattalöggjöfinni virðist ekki fyrir að fara almennri skilgreiningu um þinggjöld, nema í 2. mgr. 35. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra skatta. Þar segir svo: „Skattar er renna til ríkissjóðs nefnast þinggjöld en skattar til almannasjóðs nefnast almannagjöld.“ Að mínum dómi getur þessi skilgreining, sem sett er í staðgreiðslu við almenna álagningu og meðferð mismunar, sem þá kann innheimtu eða endurgreiðslu, ekki skorið úr um álitaefnið.

Í sögulegu samhengi merkir hugtakið þinggjöld þau gjöld, sem inn



heimtumönnum ríkissjóðs á manntalsþingum og færð voru í manntalsbækur. Eins og kunnugt er, var hlutverk manntalsþinga fjölþættara, enda voru þau lengi og fram á síðustu tíma lögboðin dómþing, sbr. 2. gr. tilskipunar frá 15. ágúst 1832, viðvíkjandi rjettargangsmátanum við undirrjettina á Íslandi, í öðrum málum en þeim, sem viðvíkja illvirkja- og opinberum pólitísökum, og 3. gr. tilskipunar frá 24. apríl 1833, um afsalsbrjef og pantsetningar á Íslandi, svo og 38. gr. laga nr. 85/1936, um meðferð einkamála í héraði, er gildi þar til núgildandi réttarfarsskipan tók gildi hinn 1. júlí 1992, sbr. lög nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Manntalsþing voru haldin árlega og var heiti þeirra dregið af manntali fyrir skattheimtu. Manntalsþingin voru víðast hvar haldin að vorinu í maí og júnímánuðum, sbr. Kansellíbrjef frá 30. mars 1843 viðvíkjandi því tímabili, á hverju manntalsþingin á Íslandi eiga að haldast, og síðar á tímabilinu frá miðjum júní til miðs júlímánaðar ár hvert, sbr. lög nr. 68/1921, um breyting á þeim tíma, er manntalsþing skulu háð.

Við lok hins forna skattkerfis á ofanverðri 19. öld voru gjöld þessi: Gjaftollur, konungsskattur (skatturinn), lögmannstollur, manntalsfiskur og tíund (konungstíund). Árið 1877 var sett ný skattalöggjöf, þar á meðal fyrstu lög in um tekjuskatt, er leysti af hólmi hið aldagamla og úr sér gengna skattkerfi. Í hinum nýju lögum var kveðið á um, að skattarnir skyldu innheimtir af sýslumönnum og bæjarfógetum á manntalsþingum ár hvert, sbr. t.d. 27. gr. laga um tekjuskatt frá 14. desember 1877. Í 42. gr. laga nr. 74, 27. júní 1921, um tekjuskatt og eignarskatt, var mælt svo fyrir, að lögreglustjórar innheimtu skatta þessa á manntalsþingum ár hvert. Hliðstætt ákvæði var síðan að finna í almennum lögum um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. meðal annars 45. gr. laga nr. 6/1935, um tekjuskatt og eignarskatt, og 1. mgr. 46. gr. laga nr. 68/1971, um tekjuskatt og eignarskatt. Var ákvæðið um innheimtu skatta þessara loks afnumið með 8. gr. laga nr. 60/1973, er breyttu þágildandi lögum um tekjuskatt og eignarskatt nr. 68/1971.

Að því er skattheimtu snertir breyttist hlutverk manntalsþinga smám saman, uns þau höfðu enga raunhæfa þýðingu í þeim efnum og það áður en þessu hlutverki þeirra var formlega rýmt út úr löggjöfinni. Til upplýsinga um innheimtu þinggjalda á manntalsþingum má geta þess, að með 7. tölul. 5. gr. laga nr. 118, 27. desember 1990, um brottfall laga og lagaákvæða, var fellt úr gildi Opið bréf um nokkrar ákvarðanir þeim til trausts, er þinggjaldi eiga að lúka frá 10. febrúar 1847. Í þessu opna bréfi var mælt svo fyrir, sbr. 1. gr., að hver sýslumaður væri skyldur til að hafa á manntalsþingum manntalsbók þá, er amtmaður hefði gert löggilda, og albúin skyldi vera gjaldamegin fyrir þing og „heimta eftir henni þinggjaldið“. Í 2. gr. sagði meðal annars svo: „Svo skal og hver sá, er þinggjaldi á að lúka, hafa kvittunarbók, og sýslumaður rita þar í, hvað goldið sé á þingum og endranær, er eitthvað er greitt af þinggjaldinu, og allt sem gjalda skal eftir manntalsbókinni.“

Samkvæmt því, sem hér að framan hefur verið rakið, hétu þau opinberu gjöld, sem innheimt voru af innheimtumönnum ríkissjóðs á manntalsþingum, frá fornu fari þinggjöld. Hvað féll undir þetta hugtak réðst vitaskuld af því, hvaða skattar giltu samkvæmt skattalöggjöfinni á hverjum tíma, og ljóst er, að önnur gjöld féllu síðar undir þetta hugtak, svo sem tekjuskattur og eignarskattur, en var við gildistöku opna bréfsins frá 1847, þegar hin fornu manntalsbókargjöld voru við lýði.

Ég tel, að ekki verði hjá því komist, að hafa nokkra hliðsjón af þessari forsögu við skýringu á hugtakinu þinggjöld, þar sem það kemur nú fyrir í löggjöfinni. Þess er að geta, að árlega hafa verið settar reglugerðir um innheimtu „þinggjalda“, sbr. nú reglugerð nr. 671, 27. desember 1995, um innheimtu þinggjalda á árinu 1996. Reglugerðir þessar hafa verið settar á grundvelli XIII. kafla laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. og 119. gr. laganna. Þar er hugtakið þinggjöld þó ekki notað, en samkvæmt reglugerðunum er þetta hugtak notað um þá skatta, sem skattstjórar leggja á við almenna álagningu. Ljóst er, að virðisaukaskattur fellur ekki þar undir, enda er hann ákvarðaður með öðrum hætti.

Virðisaukaskattur er óbeinn veltuskattur, sem byggist á lögum nr. 50/1988, um virðis-

aukaskatt, með síðari breytingum. Hann hefur að lögum sérstöðu í flestum um uppgjör, uppgjörstímabil, gjalddaga og kærumeðferð. Skattur kvæmda frá og með 1. janúar 1990 og leysti af hólmi söluskatt, er byggður á lögum frá 1960, um söluskatt, með síðari breytingum. Hvergi verða fundin merki um breytingu á lögum um söluskatt, sem hann leysti af hólmi, söluskattur, hafa nokkru sinni verið breytt. Þetta er talsþingum. Samkvæmt þessu og eins og virðisaukaskatti farið að lögum um söluskatt, þann skilning, sem leggja verður í hugtakið þinggjöld samkvæmt forstöðu um söluskatt er að nokkru hér að framan, tel ég, að virðisaukaskattur verði ekki fellandi í skuldajafnaðarákvæðum 8. mgr. A-liðar og 8. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, tekjuskatt og eignarskatt, eins og þau ákvæði hljóðuðu á þeim tíma, sbr. 1. mgr. og 4. gr. reglugerðar nr. 610, 20. desember 1991, um greiðslu barnabótaauka 1992, og 6. gr. reglugerðar nr. 612, 23. desember 1991, um greiðslu barnabótaauka. Ég bendi sérstaklega á, að í fyrrgreindum reglugerðum um innheimtu barnabótaauka og þinggjöld, sem er raunar í samræmi við sjónarmið fjármálaráðuneytisins í tilkynningu 20. desember 1995 vegna máls nr. 1538/1995, sbr. hér að framan. Þessari niðurstöðu liggja á sbr. ings tel ég og vera, að með 7. gr. laga nr. 147/1994 og c-lið 9. gr. laga nr. 75/1981, að framan, taldi löggjafinn ástæðu til að rýmka skuldajafnaðarheimildir um söluskatt 1981.

Ákvæði 8. tölul. 4. gr. fyrrgreindrar reglugerðar nr. 610/1991 og 8. mgr. B-liðar nr. 612/1991 kveða á um frádrátt annarra gjalda eða skatta en tilkynningu um gjöldgjöldum ákvæðanna, að ákvörðun fjármálaráðherra frá barnabótaaukaauka áður en til greiðslu þeirra kemur. Hafi skuldajöfnuður barnabótaauka greiðslu á móti virðisaukaskattsskuld í tilviki A að einhverju leyti verið talinn greiðslu ákvæði, sem ekki kemur þó fram í bréfum fjármálaráðuneytisins, dags. 19. júní 1996, að á hafi verið byggt, er til þess að líta, að mínum dómur um lagaheimildum var ekki til að dreifa á þessum tíma fyrir fjármálaráðherra um gagnkröfur til skuldajafnaðar með þessum hætti, enda höfðu þær verið lagabreytingum á árinu 1987, svo sem reifað er hér að framan. Eins og er að telja, að tilgangur löggjafans hafi verið sá, að lagaákvæði um skuldajafnaðar og barnabótaauka á móti sköttum og gjöldum væru tæmandi. Af þeim sökum reglugerðarákvæðin um sjálfstætt ákvörðunarvald fjármálaráðherra, þinggjöld, skuldajöfnuð önnur gjöld eða skatta en þá, sem sérstaklega eru tilgreind um, hafi ekki haft nægilega lagastöð.

Samkvæmt framansögðu og þar sem ekki var til að dreifa, að mínum dómur heimild til skuldajafnaðar á móti barnabótum og barnabótaauka en fólst um 8. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, eins og ákvæði þessi hljóðuðu um hær skiptir máli, tel ég, að sú ákvörðun innheimtumanns ríkissjóðs, um greiðslu neytið staðfesti hinn 25. mars 1994 og 9. desember 1994, að skuldajafnaðar A að því marki, sem hún fólst í barnabótum og barnabótaauka, hafi e.

Ég vek athygli á því, að í reglugerðum nr. 669 og 670 frá 27. desember greiðslu barnabótaauka og barnabóta á árinu 1996 er slíkum ákvæðum fjármálaráðherra á gjöldum til skuldajafnaðar á móti bótum þessum ekki virðist um tæmandi talningu gjalda að ræða, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 670/1995. Er virðisaukaskattur nú sérstaklega tilgreindur um greina reglugerðanna. Þessi breyting virðist hafa byrjað með síðbúinni reglugerð nr. 78/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 26. október 1995, er breytti 4. gr. fyrrnefndu reglugerðarinnar. Þessi ný reglugerðunum er í megindrátum í samræmi við það, sem fram kemur í b.

neytisins, dags. 15. júní 1995, til ríkisbókhalds um forgangsröð krafna við skuldajöfnuð við útgreiðslu bóta á árinu 1995 og við álagningu þinggjalda á árinu 1995, en ljósrit bréfs þessa fylgdi svarbréfi ráðuneytisins til mín, dags. 21. september 1995.

**17.7. Barnabætur. Barnabótaauki. Skuldajöfnuður á móti tryggingagjaldi og virðisaukaskatti. Lagastoð reglugerðar. (Mál nr. 1538/1995)**

A kvartaði yfir ákvörðun fjármálaráðuneytisins sem staðfesti ákvörðun innheimtumanns ríkissjóðs að skuldajafna barnabótum og barnabótaauka hennar við skuldir hennar við ríkissjóð vegna tryggingagjalds og virðisaukaskatts. Bú A var tekið til gjaldþrotaskipta á árinu 1995 og lauk skiptum á árinu 1996 án þess að greiðsla fengist upp í lýstar kröfur. Barnabótum, sem ákvarðaðar voru á árinu 1995, og barnabótaauka, sem ákveðinn var við álagningu gjaldárið 1995, var skuldajafnað á móti eldri skuld í virðisaukaskatti og tryggingagjaldi.

Fjármálaráðuneytið hafnaði kröfu A um endurgreiðslu barnabóta og barnabótaauka, með vísan til 69. gr. A-liðs laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 79/1995, sbr. reglugerð nr. 176/1995, um greiðslu barnabóta á árinu 1995 og 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, sbr. reglugerð nr. 177/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995.

Umboðsmaður tók fram að frá öndverðu hefðu verið sérstakar lagareglur um skuldajöfnuð barnabóta og barnabótaauka á móti opinberum gjöldum. Bentu ákvæðin og forsaga þeirra til þess að tilgangur löggjafans hefði verið að setja tæmandi reglur um skuldajöfnuð, þannig að hann réðist ekki af almennum reglum. Ætti tilgangur löggjafans með barnabótum og barnabótaauka bersýnilega rætur í tekjujöfnunar- og framfærslusjónarmiðum. Fyrir breytingar á 69. gr. laga nr. 75/1981, sem komu til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1995, voru ákvæði um útgreiðslu barnabóta og barnabótaauka hliðstæð en eftir breytingu með lögum nr. 147/1994 var efnislegt misræmi milli skuldajafnaðarákvæða barnabóta og barnabótaauka, sem ekki hafði verið áður. Tilgangur breytingarinnar var að rýmka heimildir til skuldajöfnuðar, en það láðist að fella niður 8. mgr. A-liðar 69. gr. laganna, um skuldajöfnuð á móti barnabótum. Það var fyrst gert með breytingu á lögum nr. 75/1981 sem komu til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1996. Skoðun fjármálaráðuneytisins var sú, að það leiddi af breytingum þeim sem gerðar voru með 7. gr. laga nr. 147/1994, að heimilt væri að kveða með reglugerð á um skuldajöfnuð á barnabótum og barnabótaauka á móti sérhverjum opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Umboðsmaður féllst ekki á það sjónarmið fjármálaráðuneytisins að löggjafinn hefði í reynd breytt ákvæði 8. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, þótt láðst hefði að fella ákvæðið niður. Vegna skuldajafnaðar á árinu 1995 reyndi því á þágildandi ákvæði 8. mgr. A-liðar, þar sem hugtakið þinggjöld hafði grundvallarþýðingu. Umboðsmaður vísaði til álits síns í máli nr. 1437/1995, þar sem hann komst að þeirri niðurstöðu að virðisaukaskattur félli ekki undir hugtakið. Var niðurstaða umboðsmanns, að ekki hefði verið lagaheimild til að skuldajafna barnabótum A vegna ársins 1995 á móti eldri virðisaukaskattsskuld. Hins vegar féllst umboðsmaður á það að tryggingagjald yrði að telja til þinggjalda, skv. 8. mgr. A-liðar 69. gr. skattalaga, og væri skuldajöfnuður við tryggingagjaldsskuld því heimill.

Skuldajafnaðarákvæðum vegna barnabótaauka var breytt með c-lið 7. gr. laga nr. 147/1994 og kom breytingin til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1995. Við

breytinguna var fellt brott það efnisákvæði sem áður var í 9. mgr. nr. 75/1981, þar sem hugtakið þinggjald hafði grundvallarþýðingu, eftir breytinguna fyrir um að nánari reglur skyldu settar í reglugerð á mótum opinberum gjöldum. Taldi umboðsmaður að virðisaukaskattgjald féllu hvort tveggja undir orðalagið opinber gjöld til ríkissjóðs reglugerðar nr. 78/1995, sbr. reglugerð nr. 553/1995, var mælt fyrir barnabótaauka á mótum sköttum þessum. Hins vegar var 4. gr. reglu með þeim hætti að gert var ráð fyrir tilgreiningu fjármálaráðherra skuldajafnaðar, án þess að skattar þessir og gjöld væru tilgreind umboðsmaður að þetta ákvæði skorti lagastoð og að síðbúinni breytingu með reglugerð nr. 553/1995, yrði ekki beitt í máli A, þar sem skuldbindingin fram fyrir breytinguna. Það valt því einnig á skýringu á hugtakinu þinggjald hafði grundvallarþýðingu í skýringu á 4. gr., eins og hún var orðuð hvort skuldajöfnuður á mótum barnabótaauka var heimill. Niðurstaða var eins og áður að tryggingagjald félli undir hugtakið „þinggjald“ aukaskattur, og því hefði skuldajöfnuður á mótum eldri virðisaukaskatts óheimill.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins réttur í samræmi við niðurstöður álitsins, færir hún fram á það.

## I.

Hinn 25. ágúst 1995 bar A, fram kvörtun við mig út af þeirri ákvæðuneytisins í bréfi, dags. 23. ágúst 1995, að halda fast við þá ákvörðun innvið sjóðs að skuldajafna barnabótum og barnabótaauka hennar við skuldbindingu sjóð vegna tryggingagjalds og virðisaukaskatts. A tekur fram í kvörtun skuldir hennar við ríkissjóð séu til komnar vegna gjaldþrotaskipta á milli hún, að skilyrði skuldajafnaðar hafi ekki verið fyrir hendi, enda hafi umboðsmaður ið nauðsynlegar til framfærslu hennar.

## II.

Með bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 4. ágúst 1995, greindi A fram á hafi verið tekið til gjaldþrotaskipta á árinu 1994 vegna kröfu innvið sjóðs. Skiptum væri lokið á búinu, sem reynst hefði eignalaust. Kvaðst A hafa kr. í tekjur á árinu 1994. Hún væri einstæð móðir með fimm börn á framfarum þrjú undir 16 ára aldri, eitt barn, sem yrði 16 ára á árinu, og eitt 21 árs sjúklingur og gæti því takmarkað unnið. A kvaðst hafa fengið barnabótaauka, en bótum þessum hefði verið skuldajafnað á mótum gömlum skuldbindingum henni hvíldu síðan fyrir gjaldþrotið.

Rétt er, að fram komi, að samkvæmt tilkynningu um skiptalok, sem birta blaði Lögbirtingablaðsins 1996, er út kom . . . 1996, var bú A tekið til með úrskurði héraðsdóms Reykjaness, uppkveðnum í janúar 1995. Samkvæmt unni fundust engar eignir í búinu og lauk skiptum í febrúar 1996 samkvæmt nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., án þess að greiðsla fengist upp í lýðing hæð 779.355 kr. auk áfallinna vaxta og kostnaðar eftir úrskurðardag gjaldþrotins.

Í bréfi sínu fór A fram á það við fjármálaráðuneytið, að henni yrði bætur, sem af henni hefðu verið teknar, þar sem það stangaðist á við kröfuréttar að skuldajafna á mótum kröfum, sem hún ætti á hendur ríkissjóð haldi til að framfleyta fjölskyldu sinni. Það lægi í hlutarins eðli, að seðja gæti ekki framfleytt sér af þeim launatekjum, sem hún hefði haft, og nauðsynlegur framfærslueyrir. Líta yrði svo á, að þau ákvæði laga og re

um skuldajöfnuð, takmörkuðust af þeim grunnreglum kröfuréttar um skuldajöfnuð, sem kvæðu svo á um, að ekki mætti skuldajafna upp í kröfur vegna framfærslu. Á þessum grundvelli óskaði A eftir því við fjármálaráðuneytið, að hún fengi „útgreiddar þær bætur sem af mér hafa verið teknar vegna skattaskulda þeirra sem ég var sett í gjaldprot út af“.

Með bréfi, dags. 23. ágúst 1995, hafnaði fjármálaráðuneytið erindi A. Í bréfi ráðuneytisins segir meðal annars svo:

„Samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 79/1995, sbr. reglugerð nr. 176/1995, um greiðslu barnabóta á árinu 1995, sbr. 69. gr. A-liðs laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt og skv. 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, sbr. reglugerð nr. 177/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995, sbr. B-liður 69. gr. laga nr. 75/1981, greiðast barnabætur og barnabótaauki framfæranda barns þegar frá hefur verið dreginn ofgreiddur barnabótaauki, vangreiddir skattar og gjöld til ríkis og sveitarfélaga og vangreidd meðlög til Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Til svars við erindi yðar vill ráðuneytið upplýsa að í gildandi lögum og reglugerðum er ekki að finna heimild til þess að víkja frá ákvæðum um skuldajöfnuð sbr. framansagt. Til þess að víkja frá framangreindum ákvæðum þarf skýra lagaheimild. Þar sem sú heimild er ekki fyrir hendi, getur ráðuneytið ekki orðið við erindi yðar.“

### III.

Með bréfi, dags. 6. október 1995, óskaði ég eftir því við fjármálaráðuneytið, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té þau gögn, sem snertu kvörtunarefnið, og skýrði viðhorf sitt til þess. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að ráðuneytið rökstyddi það sjónarmið sitt, að skuldajöfnuður barnabóta og barnabótaauka við umræddar skattskuldir A, þ.e. tryggingagjald og virðisaukaskatt, rúmaðist innan þeirra ákvæða um skuldajöfnuð, sem væri að finna í A- og B-liðum 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og gerði að öðru leyti grein fyrir því, á hverju skuldajöfnuðurinn væri byggður. Vísaði ég til þess, að í bréfi sínu, dags. 23. ágúst 1995, skírskotaði fjármálaráðuneytið til þessara ákvæða, auk reglugerða um greiðslu barnabóta og barnabótaauka á árinu 1995, og teldi að þau mæltu fyrir um hinn umdeilda skuldajöfnuð og til þess að víkja frá þeim þyrfti skýra lagaheimild, sem ekki væri fyrir hendi.

Með bréfi, dags. 5. desember 1995, gerði fjármálaráðuneytið grein fyrir sjónarmiðum sínum. Bréfinu fylgdi ljósrit af bréfi ráðuneytisins til ríkisbókhalds, dags. 15. júní 1995, viðvíkjandi forgangsröð krafna við skuldajöfnuð við útgreiðslu bóta á árinu 1995 og álagningu þinggjalda á árinu 1995. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til mín segir meðal annars svo:

„Um allar bætur sem ákveðnar eru samkvæmt 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, gildir að þeim er skuldajafnað samkvæmt sérstökum ákvæðum í einstökum staflíðum greinarinnar.

Með vísan til þess að skuldajafnaðarákvæði einstakra staflíða voru ekki efnislega samhljóða hlutaðist fjármálaráðherra til þess að ákvæðunum var breytt með lögum nr. 147/1994, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Í greinargerð kemur fram að tilgangur lagabreytingarinnar hafi verið sá að sams konar reglur skyldu gilda um skuldajöfnun einstakra bóta samkvæmt greininni. Við þessa lagabreytingu láðist að fella niður 8. mgr. A-liðar greinarinnar, til samræmis við yfirlýstan tilgang breytingarinnar. Tekið skal fram að fjármálaráðherra hefur nú flutt frumvarp á Alþingi þar sem m.a. er lagt til að téð 8. mgr. A-liðar falli brott. Ráðuneytið telur engu að síður með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar voru með 7. gr. laga nr. 147/1994, þar sem breytt var skuldajafnaðarákvæðum greinar-

innar, hafi löggjafinn í reynd kveðið á um að um skuldajöfnuð mgr. A-liðar 69. gr., sem samkvæmt efni sínu kveður á um rýmri jöfnuðar en regla 8. mgr. A-liðar greinarinnar.

Með hliðsjón af ákvæðum 11. mgr. A-liðar, 9. mgr. B-liðar sbr. 7. gr. laga nr. 147/1994, telur ráðuneytið sér heimilt að kveða á skuldajöfnuð á barnabótum, barnabótaauka og vaxtabótum á mönnum og berum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og greiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Með hliðsjón af þessu telur ráðuneytið að ekki þurfi að koma á undir tryggingagjald og virðisaukaskattur falli undir þinggjald eins og óskað er eftir að ráðuneytið tjái sig um. Af því tilefni vill fram að virðisaukaskattur hefur ekki verið talinn falla undir Öðru máli gegnir hins vegar um tryggingagjald. Með hugtakinu þess um verið átt við þau gjöld til ríkissjóðs sem lögð voru á og inngjöldum þingum. Eftir að þau þinghöld voru aflögð hefur verið litið svo lögð eru á einu sinni á miðju ári séu þinggjöld. Þannig falla undir tekjuskattur, eignarskattur, sérstakur eignarskattur, gjald í Framfarisgjöldum og tryggingagjald. Virðisaukaskattur er á hinn bóginn lagður á 6. gr. um því ekki undir þinggjaldahugtakið.

Með vísan til ofangreindra sjónarmiða telur ráðuneytið að á A-liðar og 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 7. tl. 6. gr. laga nr. 195 og 7. tl. 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, að skylt hafi verið í tilfelli jafna barnabótum og barnabótaauka upp í vangreiddan virðisaukaskattgjald.“

Með bréfi, dags. 12. desember 1995, gaf ég A kost á því að gera tilfelli af framangreindu bréfi fjármálaráðuneytisins, sem hún teldi áskiljanlegum, dags. 6. febrúar 1996, gerði A grein fyrir athugasemdum sínum.

#### IV.

##### 1.

Í máli þessu reynir á það álitaefni, hvort innheimtumanni ríkissjóðs skuldajafna barnabótum og barnabótaauka A á móti skuld hennar virðisaukaskatts og tryggingagjalds. Hvorki í ákvörðun fjármálaráðuneytisins á ágúst 1995, né í kvörtun A frá 25. ágúst 1995 er að finna tölulega greiðslu skuldajöfnuð, sem hér um ræðir. Úr því hefur ekki verið bætt með svauneytisins til mín, dags. 5. desember 1995. Kvörtunin lýtur hins vegar barnabóta og barnabótaauka að því marki, sem bætur þessar hafa verið rædda skuld vegna virðisaukaskatts og tryggingagjalds. Samkvæmt framlögðu skýrslu um skiptalok var bú A tekið til gjaldþrotaskipta með úrskurði héraðsdómurinn í janúar 1995.

Samkvæmt gögnum, er fylgdu kvörtun A, var hinn 1. nóvember 1994 barnabótaauka að fjárhæð 151.655 kr. og barnabótum október–desember 1994 78.499 kr. eða samtals 230.154 kr. á móti eftirstöðvum tryggingagjaldum 230.154 kr. og virðisaukaskatts að fjárhæð 209.357 kr. Samkvæmt ljósriti af framlögðu skýrslu dags. 4. nóvember 1994, er fylgdi kvörtuninni, var A endurgreidd þessum 230.154 kr. Samkvæmt ljósriti af álagningar- og innheimtuseðli 1995, sem er framlögðu skýrslu dags. 4. nóvember 1994, var henni ákvarðaður barnabótaauki að fjárhæð 403.960 kr. við álagningu þess. Þá voru henni ákvarðaðar barnabætur að fjárhæð 80.468 kr. Fyrirframlögðu skýrslu dags. 4. nóvember 1994, var henni ákvarðaður barnabótaauki að fjárhæð 197.036 kr. Barnabótaauki og barnabætur

fyrirframgreiddum barnabótaauka námu því 287.392 kr. Að frádregnu slysatryggingagjaldi vegna heimilisstarfa 700 kr. nam fjárhæðin 286.692 kr. Samkvæmt seðlinum var 22.832 kr. skuldajafnað á móti tryggingagjaldi og 263.860 kr. á móti virðisaukaskatti eða samtals 286.692 kr.

Ég tel rétt, miðað við það, sem að framan greinir, að líta svo á, að kvörtun A taki til skuldajafnaðar barnabóta, sem ákvarðaðar voru á árinu 1995, og barnabótaauka, sem ákveðinn var við álagningu gjaldárið 1995, á móti eldri skuld í virðisaukaskatti og tryggingagjaldi.

## 2.

Í kröfurétti er ekki fyrir að fara neinni almennri heimild í settum lögum til skuldajafnaðar, þótt sérstakar reglur sé að finna í lögum á afmörkuðum sviðum, svo sem í gjaldþrotaskiptalöggjöf. Sama er uppi á teningnum að því er skattalöggjöfina snertir. Þar er ekki að finna neina almenna heimild til skuldajafnaðar. Hins vegar eru til staðar í skattalöggjöfinni ákvæði um skuldajöfnuð á afmörkuðum sviðum. Einkum er þar um að ræða skuldajöfnuð á móti þeim bótum, sem lög nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, kveða á um, þ.e. bótum, sem ríkisvaldið ráðstafar til borgaranna í tekjujöfnunarskyni í tengslum við skattálagningu, sem stundum hefur verið nefnt „neikvæður tekjuskattur“ og felur í raun í sér að nokkru blöndun skatta- og almannatryggingakerfis. Er hér um að ræða barnabætur, barnabótaauka og vaxtabætur.

Í A-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, er kveðið á um barnabætur og B-liður sömu lagareinar hefur að geyma ákvæði um barnabótaauka. Sá er munur á greiðslutilhögun barnabóta og barnabótaauka, að barnabætur eru greiddar út með fjórum ársfjórðungslegum greiðslum, þ.e. staðgreiðslutilhögun er nánast á greiðslu þeirra bóta, en barnabótaauki er ákveðinn eftir á við álagningu og greiddur, sbr. þó ákvæði um fyrirframgreiðslu hans.

Frá öndverðu hefur verið fyrir að fara sérstökum lagareglum um skuldajöfnuð barnabóta og barnabótaauka á móti opinberum gjöldum. Lagaforsagan og ákvæðin sjálf bera með sér, að tilgangur löggjafans hafi verið að setja tæmandi reglur um skuldajöfnuð um þetta efni, þannig að skuldajöfnuður ráðist ekki af almennum reglum í þessum tilvikum. Þessu til sérstaks stuðnings er það, að tilgangur löggjafans með barnabótum og barnabótaauka á bersýnilega rætur í tekjujöfnunar- og framfærslusjónarmiðum, sbr. og hömlur á skuldajöfnuði við slíkar aðstæður almennt, er meðal annars koma fram í 47. gr. aðfarar-laga nr. 90/1989.

Það ár, sem hér um ræðir, þ.e. árið 1995, giltu svofelld ákvæði samkvæmt 8. og 11. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. a-lið 7. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á fyrrnefndu lögnum, um skuldajöfnuð á móti barnabótum:

„Barnabætur greiðast til framfæranda barns að því marki sem eftirstöðvum nemur þegar frá hafa verið dregin vangoldin þinggjöld og sveitarsjóðsgjöld frá fyrri árum svo og ógreidd álögð gjöld sama árs.

[. . .]

Nánari reglur, m.a. um útborgun barnabóta, innheimtu ofgreiddra barnabóta og skuldajöfnun barnabóta á móti opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, þar á meðal um forgangsroð, skulu settar í reglugerð.“

Um skuldajöfnuð barnabótaauka giltu svohljóðandi ákvæði 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. c-lið 7. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á fyrrgreindu lögnum:

„Barnabótaauki skal ákveðinn við álagningu, sbr. X. kafla. um útborgun barnabótaauka, innheimtu ofgreidds barnabótaauka barnabótaauka á móti opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opin sveitarfélaga og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar meðal um forgangsröð, skulu settar í reglugerð.“

Með a- og c-liðum 7. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á lögum n skatt og eignarskatt, með síðari breytingum, voru gerðar nokkrar ákvæðum A- og B-liðar 69. gr. síðarnefndu laganna, er snerta skuldajö gr. laga nr. 147/1994, sbr. 2. gr. laga nr. 101/1995, komu þessar breytingar við ákvörðun bóta á árinu 1995. Áður en þessar breytingar voru gerðar útgreiðslu barnabóta og barnabótaauka hliðstæð, sbr. 8. og 11. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með Áður en nýrri málsgrein (8. mgr.) var fleygð inn í B-lið 69. gr. með 122/1993, um breytingar í skattamálum, voru ákvæði þessi í 8. og 9. mgr.

Áð því er barnabætur og barnabótaauka snertir er það því samþykki ekki rétt, sem fram kemur í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mínúta 1995, að skuldajafnaðarákvæðin hafi ekki verið efnislega samhliða og verið hlutast til um breytingar með lögum nr. 147/1994. Skuldajafnaðarákvæðin og barnabætur í C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981 voru hins vegar frábrugðin reglum sem giltu um barnabætur og barnabótaauka. Með hliðsjón af þessu var mælt í athugasemdum með 7. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nauðsyn samræmingar að þessu leyti. Eins og fram kemur í bréfi fjármálaráðs tókst ekki betur til en það, að eftir breytingarnar varð efnislegt misræmi á milli áðarákvæða barnabóta og barnabótaauka, sem ekki hafði verið áður. Áður en þetta varð ákvæðið í A-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, eins og hún hljóðir og samsvaraði þágildandi 8. mgr. B-liðar sömu lagagreinar. Það var fella í laga nr. 145/1995, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, ari breytingum, að 8. mgr. A-liðar 69. gr. síðarnefndu laganna var fella kom til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1996, sbr. e-lið 1. mgr. laga nr. 147/1994.

Rétt er að víkja frekar að þeim lagabreytingum, sem að framan er tilgreindar í 7. gr. frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 147/1994, var gert ráð fyrir um skuldajafnaðarákvæðum barnabótaauka. Í athugasemdum segir, að lagðar breytingar lagfæringar á bótaákvæðum laganna“. Þá segir, að lagt sé til, að „samþykki um skuldajöfnun einstakra bóta samkvæmt greininni“. (Alþt. 1994, Meirihluti efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis lagði fram breytingar ákvæðið um skuldajöfnuð barnabótaauka frá því sem var í frumvarpi þess, sem varð að lögum nr. 147/1994, leggja til breytingar á 11. mgr. A-liðar 69. gr., þ.e. á barnabótaákvæðum barnabótaauka og vaxtabóta. Í nefndaráli segir svo um breytingarnar: „Þetta er tillögur, sem samþykktar voru:

„Í fimmta lagi er lagt til að inn í þær málsgreinar ákvæða um barnabótaauka og vaxtabætur, sem fjalla um að ráðherra setji nánari útgreiðslu útborgun, séu tekin opinber gjöld til sveitarfélaga og vangreidd meirihlutastofnunar sveitarfélaga. Þá er einnig rýmkuð heimild til skuldajöfnunar barnabótaauka.“ (Alþt. 1994, A-deild, bls. 2475).

Eins og fyrr segir, brast samræmið milli skuldajafnaðarákvæða barnabótaauka með þeim breytingum, sem gerðar voru með 7. gr. laga nr. 147/1994.



fellingu 8. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, með c-lið 9. gr. laga nr. 145/1995, var ráðin bót á þessu. Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 145/1995, segir svo um þessa breytingu:

„Í c-lið er lagt til að felld verði niður 8. mgr. A-liðar, en í því ákvæði er kveðið á um skuldajöfnun á móti barnabótum. Með lögum nr. 147/1994 voru gerðar nokkrar breytingar á skuldajöfnunarákvæðum 69. gr., sem höfðu það í för með sér að rýmkaðar voru heimildir til skuldajöfnunar frá því sem verið hafði. Við þær breytingar láðist að fella brott 8. mgr. A-liðar, þannig að í 8. og 11. mgr. gildandi ákvæðis A-liðar eru misvísandi ákvæði um skuldajöfnuð. Í samræmi við lagabreytinguna sem gerð var með lögum nr. 147/1994 er því lagt til að felld verði niður 8. mgr. A-liðar.“ (Alpt. 1995, A-deild, bls. 1373.)

Eftir þær breytingar á skuldajafnaðarákvæðum A- og B-liða 69. gr. laga nr. 75/1981, sem hér að framan hafa verið raktar, er hugtakinu þinggjöldum ekki lengur fyrir að fara. Það hugtak hafði allt frá því, að bætur þessar komu til sögunnar afmarkað efnislega rétt ríkisvaldsins til skuldajafnaðar gagnvart rétthöfum bóta og því haft grundvallarþýðingu í þessum efnunum. Samkvæmt framansögðu var þetta hugtak numið úr lögum frá og með gjaldárinu 1995 að því er barnabótaauka snertir og frá og með gjaldárinu 1996 að því er tekur til barnabóta.

Árlega hafa verið settar reglugerðir um greiðslur barnabóta og barnabótaauka. Um greiðslu barnabóta á árinu 1995 gildi reglugerð nr. 79 frá 24. janúar 1995, sbr. reglugerð nr. 176 frá 16. mars 1995, um breyting á þeirri reglugerð. Um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995 gildi reglugerð nr. 78 frá 24. janúar 1995, sbr. reglugerðir nr. 177 frá 16. mars 1995 og nr. 553 frá 26. október 1995 um breytingar á fyrstnefndu reglugerðinni.

Um skuldajöfnuð á móti barnabótum segir svo í 6. gr. reglugerðar nr. 79/1995, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 176/1995:

„Barnabætur greiðast til framfæranda barns þegar frá hefur verið dreginn ofgreiddur barnabótaauki, vangreiddir skattar og gjöld til ríkis og sveitarfélaga og vangreidd meðlög til Innheimtustofnunar sveitarfélaga í þessari forgangsröð:

1. Ofgreiddur barnabótaauki.
2. Tekjuskattur sem á er lagður vegna tekjuársins skv. 67. gr. laga nr. 75/1981.
3. Önnur þinggjöld sem á eru lögð vegna tekjuársins.
4. Ógoldin þinggjöld frá fyrri árum.
5. Útsvar sem á er lagt vegna tekjuársins.
6. Ógoldið útsvar og aðstöðugjald frá fyrri árum.
7. Önnur gjöld eða skattar en hér eru tilgreindir, að ákvörðun fjármálaráðherra.
8. Vangreidd meðlög eftir kröfu Innheimtustofnunar sveitarfélaga.“

Um skuldajöfnuð á móti barnabótaauka segir svo í 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 553/1995:

„Barnabótaauki greiðist til framfæranda barns þegar frá hefur verið dreginn ofgreiddur barnabótaauki, vangreiddir skattar og gjöld til ríkis og sveitarfélaga og vangreidd meðlög til Innheimtustofnunar sveitarfélaga í þessari forgangsröð:

1. Ofgreiddur barnabótaauki.
2. Tekjuskattur sem á er lagður vegna tekjuársins skv. 67. gr. laga nr. 75/1981.
3. Önnur þinggjöld sem á eru lögð vegna tekjuársins.
4. Ógoldin þinggjöld frá fyrri árum.

5. Útsvar sem á er lagt vegna tekjuársins.
6. Ógoldið útsvar og aðstöðugjald frá fyrri árum.
7. Tryggingagjald.
8. Vangreidd gjöld maka skv. tölul. 1–6 að framan (þó ekki aðs)
9. Ofgreiddar húsaleigubætur skv. 19. gr. laga nr. 100/1994.
10. Virðisaukaskattur.
11. Söluskattur.
12. Bifreiðagjöld vegna fyrra tímabils 1995 og eldri ára.
13. Launaskattur.
14. Vangreidd meðlög frá Innheimtustofnun sveitarfélaga.“

Upphaflega hljóðaði 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995 svo:

„Barnabótaauki skal ákveðinn með álagningu gjaldárið 1995 nr. 75/1981, og greiðast þá til framfæranda barns að því marki sem ur þegar frá hefur verið dreginn fyrirframgreiddur barnabótaauki og gjöld og sveitarsjóðsgjöld frá fyrri árum svo og ógreidd álögd gjöld forgangsröð:

1. Fyrirframgreiddur barnabótaauki.
2. Tekjuskattur sem á er lagður vegna tekjuársins skv. 67. gr. la
3. Önnur þinggjöld sem á eru lögð vegna tekjuársins.
4. Ógoldin þinggjöld frá fyrri árum.
5. Útsvar sem á er lagt vegna tekjuársins.
6. Ógoldið útsvar og aðstöðugjald frá fyrri árum.
7. Önnur gjöld eða skattar en hér eru tilgreindir, að ákvörðun

Með 1. gr. reglugerðar nr. 177 frá 16. mars 1995, um breyting á reglum um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995, varð 4. gr. reglugerðarinnar

„Barnabætur greiðast til framfæranda barns þegar frá hefur greiddur barnabótaauki, vangreiddir skattar og gjöld til ríkis og sveitarfélaga og greidd meðlög til Innheimtustofnunar sveitarfélaga í þessari forgangsröð:

1. Ofgreiddur barnabótaauki.
2. Tekjuskattur sem á er lagður vegna tekjuársins skv. 67. gr. la
3. Önnur þinggjöld sem á eru lögð vegna tekjuársins.
4. Ógoldin þinggjöld frá fyrri árum.
5. Útsvar sem á er lagt vegna tekjuársins.
6. Ógoldið útsvar og aðstöðugjald frá fyrri árum.
7. Önnur gjöld eða skattar en hér eru tilgreindir, að ákvörðun
8. Vangreidd meðlög eftir kröfu Innheimtustofnunar sveitarfélaga

Auk ofangreindra reglugerðarákvæða er þess að geta, að svar neytisins til mín, dags. 5. desember 1995, fylgdi ljósrit af bréfi ráðuneytisins 1995, til ríkisbókhalds um forgangsröð krafna við skuldajöfnuð við útgáfu 1995 og við álagningu þinggjalda á árinu 1995. Er í bréfinu meðal annars skuldajöfnuð barnabóta og barnabótaauka á móti opinberum gjöldum

### 3.

Í svarbréfi sínu, dags. 5. desember 1995, telur fjármálaráðuneytið, að breytingum, sem gerðar voru með 7. gr. laga nr. 147/1994 á umræddum

arákvæðum, að því sé heimilt að kveða með reglugerð á um skuldajöfnuð á barnabótum og barnabótaauka á móti „sérhverjum opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og á móti vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga“. Samkvæmt þessu er það skoðun ráðuneytisins, að á grundvelli 11. mgr. A-liðar og 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. a- og c-liði 7. gr. laga nr. 147/1994, og fyrrgreind reglugerðarákvæði hafi verið skylt í tilviki A að skuldajafna barnabótum og barnabótaauka upp í vangreiddan virðisaukaskatt og tryggingagjald. Telur ráðuneytið engu skipta í þessum efnum, þótt 8. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sem auðkennir gjöld til ríkisins sem þinggjöld, hafi ekki verið felld niður fyrr en með c-lið 9. gr. laga nr. 145/1995, er tók gildi við ákvörðun bóta á árinu 1996. Með hliðsjón af þessu telur ráðuneytið, að ekki þurfi að koma til sérstakrar athugunar, hvort tryggingagjald og virðisaukaskattur falli undir þinggjaldahugtakið. Allt að einu tjáir ráðuneytið sig í bréfinu um það álitaefni og álitur, að virðisaukaskattur falli ekki undir hugtakið þinggjöld. Hins vegar falli tryggingagjald undir hugtak þetta.

Eins og fram kemur í IV. kafla 2 hér að framan, hafa efnisreglur þær um skuldajöfnuð á móti barnabótum og barnabótaauka, sem voru í 8. mgr. A-liðar og 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, nú verið felldar niður með c-lið 7. gr. laga nr. 147/1994 og c-lið 9. gr. laga nr. 145/1995. Kom fyrri breytingin, sem snertir barnabótaauka, til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1995, en hin síðari, sem varðar barnabætur, kom til framkvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1996. Lagaákvæðin um skuldajöfnuð á móti barnabótum og barnabótaauka, sem eftir þessar breytingar er að finna í 10. mgr. A-liðar og 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, lúta nú að því, að nánari reglur skuli settar í reglugerð um „skuldajöfnun barnabóta (barnabótaauka) á móti opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, þar á meðal um forgangsröð . . .“. Að því er varðar skuldajöfnuð bóta þessara á móti sköttum til ríkisins er eftir breytingar þessar ekki lengur miðað við þinggjöld. Í staðinn er miðað við opinber gjöld til ríkissjóðs í lögnum. Í lögskýringargögnum, sem varða þessar breytingar á skuldajafnaðarákvæðunum og lýst er hér að framan í IV. kafla 2, kemur fram, að tilgangurinn var að rýmka möguleika á skuldajöfnuði á móti barnabótum og barnabótaauka. Sú breyting á orðalagi að fella niður hugtakið þinggjöld og miða í staðinn við opinber gjöld til ríkissjóðs er í samræmi við þennan tilgang.

Eins og fyrr greinir, kom 9. gr. laga nr. 145/1995 ekki til framkvæmda fyrr en við álagningu gjaldárið 1996 og við ákvörðun bóta á því ári, sbr. e-lið 24. gr. laga þessara. Það gjaldár, sem hér er til meðferðar, gildi því ákvæði 8. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, eins og það var fyrir þessa breytingu. Sú skoðun fjármálaráðuneytisins í bréfi þess, dags. 5. desember 1995, að löggjafinn hafi „í reynd“ breytt þessu með breytingu þeirri, sem gerð var á skuldajafnaðarákvæðum barnabótaauka með c-lið 7. gr. laga nr. 147/1994, fær að mínum dómi ekki staðist. Í þessu sambandi er þó vert að hafa í huga, að samkvæmt lögskýringargögnum varðaði síðastnefnd breyting einvörðungu rýmkun heimildar til skuldajafnaðar vegna barnabótaauka, sbr. nefndarálit með breytingartillögum meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, sem getið er í IV. kafla 2 hér að framan. Þá má benda á það, að jafnvel þótt sjónarmið ráðuneytisins um lagagrundvöll skuldajafnaðarins teldust gild, er skuldajöfnuður á móti barnabótum bundinn við þinggjöld í 6. gr. reglugerðar nr. 79/1995, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 176/1995, og ákvæði 7. tölul. greinarinnar um skuldajöfnuð barnabóta á móti öðrum gjöldum eða sköttum en þeim, sem sérstaklega eru tilgreindir, að ákvörðun fjármálaráðherra, verður að telja haldlaust, eins og síðar verður vikið að.

Samkvæmt framansögðu reynir því á þágildandi ákvæði 8. mgr. A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981 í máli A, þar sem hugtakið þinggjöld hefur grundvallarþýðingu. Í álitu mínu frá 1. október 1996 (mál nr. 1437/1995) fjallaði ég um þetta hugtak, forsögu þess og skilning á

því. Ég komst að þeirri niðurstöðu, að virðisaukaskattur samkvæmt lögum ekki undir hugtakið þinggjöld í þessu sambandi. Er það raunar í samræmi málaráðuneytisins í fyrrnefndu bréfi þess til mín, dags. 5. desember 1995, tel ég, að ekki hafi verið lagaheimild til þess að skuldajafna barnabótum 1995 á móti eldri virðisaukaskattsskuld hennar.

Skuldajöfnuður barnabótanna þetta ár á móti skuld A vegna tryggingar því, hvort telja beri tryggingagjald til þinggjalda. Fjármálaráðuneytið svaraði bréf þess, dags. 5. desember 1995. Mælt er fyrir um tryggingagjald í lögum um tryggingagjald, með síðari breytingum. Gjald þetta er heimt í staðgrænum skatti og útsvari, sbr. 1. gr. og C-lið 2. gr. laga nr. 45/1987, um staðgræna tryggingagjald, sbr. 1. og 2. gr. laga nr. 111/1990, og 2. mgr. 1. gr. og IV. kafla laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum. Þegar litið er á ákvæða að öðru leyti um gjald þetta svo og forsögu þess, get ég fallis fyrir málaráðuneytisins, að tryggingagjald falli undir hugtakið þinggjöld samkvæmt lögum nr. 75/1981 á grundvelli sérstaks launaframtals, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum. Þegar litið er á ákvæða að öðru leyti um gjald þetta svo og forsögu þess, get ég fallis fyrir málaráðuneytisins, að tryggingagjald falli undir hugtakið þinggjöld samkvæmt lögum nr. 75/1981. Samkvæmt þessu geri ég ekki áherslu á ákvörðun að skuldajafna barnabótum A á móti skuld hennar vegna þess.

Ég tel ástæðu til að vekja athygli á því, að í 7. tölul. 6. gr. reglugerðar um greiðslu barnabóta á árinu 1995, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 176/1995, um greiðslu barnabóta, er kveðið á um frádrátt annarra gjalda eða skatta en tilgreindir liðum ákvæðisins, að ákvörðun fjármálaráðherra, frá barnabótum, á þessum liðum kemur. Samkvæmt svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 5. desember 1995, er skuldajöfnuður barnabóta A bæði á móti virðisaukaskattsskuldinni og skuldinni sagður byggður á þessu reglugerðarákvæði.

Af þessu tilefni tel ég rétt að taka fram, að sérstökum lagaheimildum dreifa á þessum tíma fyrir fjármálaráðherra til að ákveða gagnkröfur og gjöld með þessum hætti, enda höfðu slíkar lagaheimildir verið afnumdar með lögum nr. 92/1987, sbr. 9. gr. laga nr. 92/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981 um eignarskatt, með síðari breytingum, þar með talin breyting samkvæmt lögum nr. 147/1994, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á lögum nr. 75/1981 sem taka eiga gildi 1. janúar 1988. Þar sem telja verður, að tilgangur laga nr. 92/1987 sá, að lagaákvæði um skuldajöfnuð barnabóta og barnabótaauka á árinu 1987 tæmandi, tel ég, að reglugerðarákvæði um sjálfstætt ákvörðunarvald fjármálaráðherra að fella undir skuldajöfnuð önnur gjöld eða skatta en þá, sem sérstaklega tilgreind eru í reglugerðunum, hafi ekki lagastoð. Samkvæmt þessu og í samræmi við lögum nr. 92/1987 á því við um skuldajöfnuð á móti barnabótum í tilviki A 4. tölul. 6. gr. laga nr. 92/1987, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 92/1987, þ.e. „Ógöldin þinggjöld frá fyrri lögum greinir, fellur tryggingagjald undir það hugtak en ekki virðisaukaskattur“.

Eins og fyrr segir, var skuldajafnaðarákvæðum að því er snertir barnabótum með c-lið 7. gr. laga nr. 147/1994, um breytingar í skattamálum. Kom áhersla á kvæmda við ákvörðun bóta á árinu 1995, sbr. 17. gr. laga nr. 147/1994. Við brott það efnisákvæði um skuldajöfnuð, sem síðast var í 9. mgr. B-liðar laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, þar sem áhersla hafði grundvallarþýðingu. Eftir stendur ákvæði um, að nánari reglu um barnabótaauka á móti opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum laga og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, þinggjöldum og gangsröð, skuli settar í reglugerð. Eins og að framan getur, bera lögum nr. 92/1987 með sér, að tilgangur löggjafans með þessari breytingu var að rýmka skuldajafnaðar barnabótaauka á móti opinberum gjöldum. Ekkert kemur þó fram úr lögum að baki því, að löggjafarvaldið taldi efni vera til þess að þringja

bótanna með þessum hætti og breyta réttarstöðu þeirra frá því, sem gilt hafði frá upphafi. Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að eðli barnabótaaukans sem nauðþurfta- og framfærslufé hafði ekkert breyst. Hvað sem þessu líður, verður vitaskuld ekki fram hjá þessari breytingu litið.

Í tilviki A var barnabótaauka skuldajafnað á móti skuld hennar vegna tryggingagjalds og virðisaukaskatts. Telja verður, að skattar þessir falli undir orðalagið opinber gjöld til ríkissjóðs samkvæmt 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, sbr. c-lið 7. gr. laga nr. 147/1994. Þá hefur verið mælt fyrir í reglugerð um skuldajöfnuð barnabótaauka á móti sköttum þessum, sbr. 7. og 10. tölul. 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995, eins og þessari grein reglugerðarinnar var breytt með 1. gr. reglugerðar nr. 553/1995. Þess skal getið, að 4. gr. reglugerðar þessarar, eins og hún var upphaflega, og einnig breyting á greininni með 1. gr. reglugerðar nr. 177/1995, voru með „gamla“ laginu og ófullnægjandi, enda var gert ráð fyrir tilgreiningu fjármálaráðherra á gagnkröfum til skuldajafnaðar á móti barnabótaauka, sbr. 7. tölul. 4. gr. eins og hann hljóðaði. Það ákvæði hafði ekki lagastoð, sbr. það, sem að framan greinir um hliðstætt ákvæði viðvíkjandi barnabótum. Þá hefur orðalag 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995 brenglast verulega með breytingu þeirri, sem gerð var með 1. gr. reglugerðar nr. 177/1995, enda er talað um barnabætur í aðaltexta greinarinnar.

Í svarbréfi sínu, dags. 5. desember 1995, styður fjármálaráðuneytið skuldajöfnuð barnabótaauka A á móti skuldum hennar vegna virðisaukaskatts og tryggingagjalds við fyrrnefndan 7. tölul. 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995, sem ekki telst hafa lagastoð, enda þótt ráðuneytið hafi þá sjálft verið búið að afnema ákvæðið með reglugerð nr. 553 frá 26. október 1995 og breyta 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995 að öðru leyti verulega. Með þessari síðbúnu breytingu var að þessu leyti ráðin bót á 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995 og frádráttur frá barnabótaauka tæmandi talinn, þar á meðal sérstaklega tilgreindur virðisaukaskattur og tryggingagjald í 7. og 10. tölul. þessarar greinar reglugerðarinnar. Ekki kemur fram af hálfu ráðuneytisins hvers vegna það byggir ekki á reglugerðinni, eins og hún er úr garði gerð eftir breytingar með 1. gr. reglugerðar nr. 553/1995. Kann að vera, að ráðuneytið telji, að sú breyting taki ekki til skuldajafnaðar á móti barnabótaauka A, þar sem hann var framkvæmdur, áður en síðastnefnd reglugerðarbreyting var gerð.

Samkvæmt 9. mgr. B-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981 skal setja nánari reglur um skuldajöfnun barnabótaauka með reglugerð. Veltur það því á ákvæðum reglugerðar, hversu langt verður gengið, innan marka laganna, í skuldajöfnuði barnabótaauka á móti opinberum gjöldum. Í þeim efnum verður, að mínum dómi, að taka mið af þeim reglugerðar-ákvæðum, sem gilda á þeim tíma, sem skuldajöfnuður fer fram. Í tilviki A verður því ekki beitt ákvæðum hinnar síðbúnu breytingar á 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995 með 1. gr. reglugerðar nr. 553 frá 26. október 1995. Á þeim tíma sem skuldajöfnuðurinn fór fram gildi 4. gr. reglugerðar nr. 78/1995 í þeim buningi, sem ákvæðið fékk með 1. gr. reglugerðar nr. 177/1995. Þar hefur hugtakið þinggjöld grundvallarþýðingu. Þar sem 7. tölul. 4. gr. reglugerðarinnar, eins og hann var á þessum tíma, er haldlaus svo sem fyrr segir, reynir á þetta hugtak, sbr. 4. tölul. greinarinnar, sem tiltekur „Ógöldin þinggjöld frá fyrri árum“. Með vísan til þess, sem að framan segir um barnabætur, fellur tryggingagjald undir þetta hugtak en ekki virðisaukaskattur.

Það er því skoðun mín, að þrátt fyrir rýmkun á heimild til skuldajafnaðar barnabótaauka á móti opinberum gjöldum á árinu 1995, sem leiddi af fyrrgreindum lagabreytingum, hafi ákvörðun um slíkan skuldajöfnuð, eins og hún var útfærð í reglugerð, er gildi í tilviki A, girt fyrir, að barnabótaauka hennar yrði skuldajafnað á móti eldri virðisaukaskatts-skuld hennar. Hins vegar tel ég, að nægileg stoð hafi verið fyrir skuldajöfnuði barnabótaaukans á móti tryggingagjaldsskuldinni.

## V.

Niðurstaða álits míns, dags. 1. október 1996, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er það meginniðurstaða mín, að óheimil skuldajafna barnabótum og barnabótaauka A vegna ársins 1995 á móti skattsskuld hennar. Hins vegar geri ég ekki athugasemdir við skuldajöfnun móti skuld hennar vegna tryggingagjalds, enda verður að telja, að sá hugtakið þinggjöld.

Ég beini þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins, að það gangist eftir. A verði réttur í samræmi við niðurstöðu mína í álitinu þessu, fari hún fram.

## VI.

Hinn 26. nóvember 1996, barst mér afrit af bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 26. nóvember 1996, til lögmanns A. Þar segir meðal annars:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar dags. 28. október sl., varðandi greiðslu barnabóta og barnabótaauka að fjárhæð kr. 263.860 sem er lögð upp í vangreiddan virðisaukaskatt [A] [. . .]

Ráðuneytið hefur ákveðið í samræmi við niðurstöðu umboðsmanns A endurgreiða [A] þann hluta barnabóta og barnabótaauka sem skuldu greiddir í vangreiddum virðisaukaskatti að fjárhæð kr. 263.960, auk vaxta kr. 2.453. Ráðuneytið endurgreiða [A] barnabætur að fjárhæð kr. 30.453 og vaxta kr. 226 sem skuldajafnað var þann 1. nóvember 1995 upp í vangreiddum skatti. Samtals nema því endurgreiðslur til [A] kr. 294.313.

Að því er varðar kröfu yðar um greiðslu dráttarvaxta, skal tekja tillit til tíma sem ofgreiðslan átti sér stað var engin heimild í lögum um tekjuskatt til greiðslu dráttarvaxta í þeim tilvikum þegar skattar hafa verið greiddar.

**17.8. Leiðbeiningar ríkisskattstjóra. Vaxtauppgjör einstaklinga og fyrirtækja utan atvinnurekstrar. Afturvirkni laga. Stjórnarskrá. (Mál nr. 1468/1995)**

A kvartaði yfir leiðbeiningum ríkisskattstjóra um útfyllingu skattgjalds á árið 1995. Kvartaði A yfir því, að samkvæmt leiðbeiningunum skuldu vaxtatekjur frá vaxtagjöldum til ákvörðunar á vaxtabótum, þ. á m. og verðbætur af spariskírteinum ríkissjóðs, eins og vaxtatekjur vegna vaxta. Hins vegar væru vaxtagjöld miðuð við gjaldfallna vexti á ársgrunni þannig t.d. greiddir dráttarvextir vegna fyrri ára ekki til vaxtagjalds til meginreglu 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt um tekjutímabil, að tekjur skuli að jafnaði telja til tekna á því ári. Hélt A því fram, að sú aðferð að telja vexti og verðbætur af spariskírteinum við innlausn eða sölu hefði verið til einföldunar fyrir framteljendur hefði verið í lög að allar vaxtatekjur skerði vaxtagjöld til ákvörðunar og með gjaldárinu 1995, gengi þessi uppgjörsháttur ekki lengur.

Umboðsmaður tók fram, að ákvæði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1988, um gjaldárinu 1995, og 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, væru stöðu að hann fjallaði um efni kvörtunarinnar, þótt ekki væri kvörtun stjórnvaldsákvörðun, en leiðbeiningar sem þessar væru innan stafrænnar skattstjóra, skv. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt. Ganga út frá því, að í efni leiðbeininganna birtist afstaða skattýfir

riða sem þar væri að finna.

Niðurstaða umboðsmanns var, að samkvæmt beinum fyrirmælum 2. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981 bæri að telja verðbætur af spariskírteinum ríkissjóðs til tekna á því tekjuári þegar þær féllu í gjalddaga. Breytti engu um þá tilhögun tekjufærslu þótt verðbætur væru uppsafnaðar frá fleiri árum. Taldi umboðsmaður leiðbeiningar ríkisskattstjóra standast að þessu leyti. Hins vegar taldi umboðsmaður vafa um, hvort uppgjör vaxtatekna af bréfum væri fortakslaust bundið við gjaldfallna vexti. Taldi umboðsmaður þá túlkun ríkisskattstjóra ekki vafalausa, að aðeins ein uppgjörsaðferð gildi við vaxtauppgjör hjá mönnum utan atvinnurekstrar, þ.e. um gjaldfallna vexti. Minnti umboðsmaður á, að fyrir breytingar þær sem tóku gildi á árinu 1995, hefði verið boðið upp á tvær valkvæðar uppgjörsaðferðir, þar sem annars vegar mátti færa gjaldfallna vexti, en hins vegar reiknaða, áfallna vexti ársins, að því tilskildu að sömu aðferð væri beitt við allar eignir og allar skuldir sem taldar voru fram. Taldi umboðsmaður vafasamt að breyta mætti frá þessari tilhögun nema samkvæmt ótvíræðri lagaheimild.

Breyting á C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, þess efnis að vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta skyldu skerðast um allar vaxtatekjur, öðlaðist gildi 1. janúar 1994, og mæltu löginn nánar fyrir um hvenær ákvæðin skyldu koma til framkvæmda. Tók umboðsmaður fram, að sá uppgjörsháttur, sem miðað væri við í leiðbeiningum skattstjóra hefði það í för með sér, að vextir og verðbætur fyrir mörg ár aftur í tímann teldust til tekna, og viki það frá meginreglu 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981. Þótt uppgjörsháttur þessi stæðist sem slíkur taldi umboðsmaður ekki þar með öruggt, að tekjuuppgjör félli óbreytt undir íþyngjandi lagareglur við gildistöku þeirra. Ekki var vikið að því í gildistökuákvæðum laganna hvernig fara skyldi með uppsafnaða vexti og verðbætur frá fyrri árum, þ.e. sem féllu til fyrir 1. janúar 1994. Þar sem löginn mæltu ekki fyrir um afturvirkni og með hliðsjón af meginreglu 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981 taldi umboðsmaður tilefni til að athugað yrði hvort unnt væri, án sérstakrar lagaheimildar, að fella vexti og verðbætur af spariskírteinum ríkissjóðs sem myndast hefðu fyrir gildistöku lagabreytinganna undir hin íþyngjandi ákvæði. Benti umboðsmaður einnig á, að jafnvel þótt slíku lagaákvæði væri til að dreifa mætti draga í efa að það fengi staðist, sbr. 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995.

Niðurstaða umboðsmanns var, að tilefni væri til þess að leiðbeiningar ríkisskattstjóra yrðu teknar til endurskoðunar, með tilliti til þeirra atriða sem rakin voru í álitinu og beindi hann þeim filmælum til ríkisskattstjóra að hann athugaði þessi atriði sérstaklega við gerð næstu leiðbeininga.

## I.

Hinn 30. maí 1995 leitaði A til mín og bar fram kvörtun út af leiðbeiningum ríkisskattstjóra um útfyllingu skattframtals einstaklinga framtalsárið 1995, er ber heitið „Skattframtal 1995 – leiðbeiningar og dæmi“. Lýtur kvörtun A að þeim þætti í leiðbeiningum þessum, sem varðar frádrátt vaxtatekna frá vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta.

## II.

Í kvörtun A kemur fram, að samkvæmt leiðbeiningum ríkisskattstjóra framtalsárið 1995 beri nú að draga allar vaxtatekjur frá vaxtagjöldum til ákvörðunar á vaxtabótum, þar á meðal uppsafnaða vexti og verðbætur af spariskírteinum ríkissjóðs. Í þessu sambandi vísar A til þess, sem segir um þetta, þar sem fjallað er um vaxtabætur og útreikning þeirra í leiðbeiningunum. Á blaðsíðu 16 er svofellda leiðbeiningu að finna um frádrátt vaxtatekna frá vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta:

„Allar vaxtatekjur koma til frádráttar vaxtagjöldum. Nú koma ur af bankainnstæðum og spariskírteinum ríkissjóðs til lækkunar á en vaxtabætur eru reiknaðar. Þessar vaxtatekjur höfðu ekki áhrif bóta áður.“

Um tekjufærslu vaxtatekna af spariskírteinum ríkissjóðs er svofell finna á bls. 13:

„Vaxtatekjur af spariskírteinum ríkissjóðs, húsbrefum og hlufærast til tekna við innlausn eða sölu. Vaxtatekjur eru mismunlausnarverði og kaupverði.“

A bendir á, að þessi uppgjörsaðferð vaxtatekna leiði til þess, að upverðbætur af spariskírteinum ríkissjóðs mörg ár aftur í tímann komi t gjöldum til ákvörðunar vaxtabóta. Telur hann, að þessi tilhögun fái ekkbandi bendir hann á, að sú regla að telja vaxtatekjur af „ríkisþappfrumvaxtadálk skattframtals við innlausn eða sölu hafi verið sett til einföldendur, enda séu vaxtatekjur af þessu sparifé undanþegnar skattlagningkvæmt leiðbeiningum ríkisskattstjóra að telja ríkisbref til eignar í ársviðbættum áföllnum vöxtum og verðbótum til áramóta, er þýði, að vexárinu séu í raun færðar til tekna á hverju ári.

Ennfremur bendir A á, að vaxtagjöldin miðist við gjaldfallna vextie. á tólf mánaða tímabili, og skírskotar til þess, að á blaðsíðu 16 í le skattstjóra sé tekið fram, að greiddir dráttarvextir vegna fyrri ára telgjalda ársins, er merki, að uppsafnaðir vextir fyrri ára teljist ekki til va fram í þessu sambandi, að gera verði þá kröfu, að jafnræði sé milli gjaþ.e. að hvorutveggja miðist við ársgrundvöll.

### III.

Hinn 19. júní 1995 ritaði ég ríkisskattstjóra bréf og óskaði eftir þlaga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að embættið léti mér í té gvarða kvörtunarefnið, og skýrði viðhorf sitt til þess. Ég óskaði sérstakgreindum atriðum í leiðbeiningum embættisins framtalsárið 1995 og h samrýmast. Fór ég fram á, að ríkisskattstjóri gerði grein fyrir því, á h fyrrgreind fyrirmæli sín í leiðbeiningunum um framtalshátt vaxtatekna ríkissjóðs og skyldum verðbrefum, einkum með tilliti til þeirra tveggjaferða, sem taldar hafa verið gildandi, þ.e. að færa annars vegar gjaldfvegar reiknaða, áfallna vexti ársins.

Í svarbréfi ríkisskattstjóra, dags. 21. júlí 1995, segir svo:

„Samkvæmt aðalreglum laga um tekjuskatt og eignarska almanaksárið það tímabil sem miðað er við bæði varðandi tekjur, nefndra laga, og eignir, svo og um önnur atriði, sbr. ákvæði 1. m ákvæði 29. gr. laganna um frádrátt frá tekjum.

Það hefur verið skilningur skattýfirvalda, sem hefur verið skattanefnd (áður ríkisskattanefnd), að sama regla gildi um tekju sambærileg atriði hvað tímabáttinn varðar nema ákvæði laganna eignarskatt kveði á um annað. Samkvæmt framangreindu hefur ve dráttarvextir sem falla til á viðkomandi ári geti myndað stofn til bóta samkvæmt ákvörðun C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, enda t eðli málsins samkvæmt til gjaldfallinna vaxta. Þess skal getið ef ma



vexti sem reiknaðir eru lengra aftur í tímann en fyrir viðkomandi greiðsluár getur viðkomandi gjaldandi fengið leiðréttingu fyrri ára hjá ríkisskattstjóra.

Hvað varðar hitt atriði umkvörtunaraðila, þ.e. að vaxtatekjur sem samanstanda af vöxtum og verðbótum skuli taldar fram við sölu eða innlausn tiltekinna verðbréfa sem útgefin eru af ríkissjóði og fleirum, eða eins og segir í 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981 „vextir af verðbréfum sem hliðstæðar reglur gilda um samkvæmt sérlögum“, þá stýðst sú túlkun við þau ákvæði 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981 að „með vöxtum teljast verðbætur af höfuðstól og vextir . . .“ og í þriðju mgr. sömu greinar að „til tekna sem verðbætur . . . af inneignum manna . . . teljast þó aðeins gjaldfallnar verðbætur og gengishagnaður á afborganir og vexti“. Til þess að skýra þetta nánar þykir rétt að fram komi gangur þessara mála frá upphafi, þ.e. ákvæðum 8. gr. laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, og breytingum sem gerðar voru á þeim lögum með lögum nr. 7/1980.

Ákvæði 2. másl. 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 40/1978 hljóðuðu svo: „Með vöxtum teljast áfallnar verðbætur á afborganir og vexti . . .“. Þriðja mgr. núgildandi 8. gr. var þá ekki til staðar.

Í athugasemdum um einstakar greinar frumvarpsins segir m.a. svo um 8. gr.: „Í 1. tl. er fjallað um vexti af innstæðum í peningastofnunum og vexti af og verðhækkun á sérstökum verðbréfum, sem undanþegin eru tekju- og eignarskatti í vissum tilvikum svo sem spariskírteini ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir því að eigendur spariskírteina telji vexti og verðbætur fram til tekna þegar það er til útborgunar.“

Lögin nr. 40/1978 voru strax árið 1979 tekin til endurskoðunar, enda teknar upp í þau lög margar byltingarkenndar breytingar, einkum varðandi atriði er tóku til þeirrar verðbólgu sem hrjád hafði allt efnahagslíf hér á landi.

M.a. var 8. grein laganna breytt, þ.e. 2. másl. 1. tölul. 1. mgr. var breytt með tilliti til mismunandi skattalegrar meðferðar vaxtatekna annars vegar hjá lögaðilum og mönnum sem stunduðu atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi og hins vegar mönnum sem ekki tengdust slíkri starfsemi. Aðgreind voru þau ákvæði sem lutu að skattlagningu vaxtatekna og verðbóta hjá framangreindum aðilum.

Í athugasemdum um 3. gr. með frumvarpi því er lagt var fram á árinu 1979 og síðar varð að lögum nr. 7/1980 komu fram ástæður breytingarinnar en þar segir svo:

„Hér er lagt til að almenna reglan verði sú að til tekna skuli teljast verðbætur á höfuðstól og vexti í stað verðbóta á afborganir og vexti. Í þessu felst að hækkun á höfuðstól vísitölutryggðrar kröfu eða inneignar á skattárinu telst til tekna án tillits til þess hvort eða að hvaða marki sú hækkun fæst greidd á árinu í formi hækkunar afborgana. Í framhaldi af þessu er lagt til að gengishagnaður skuli allur tekjufærður á því ári sem gengisbreyting á sér stað. Ástæðan fyrir því að tillaga er gerð um að tekjufæra þegar í stað hækkun á nafnverði höfuðstóls verðtryggðra krafna eða inneigna er sú að skv. 22. gr. frumvarpsins miðast gjaldfærsla, sem kemur til leiðréttingar þessum fjármagnstekjum, við höfuðstól. Nettóáhrif þessara greina beggja eru því þau að skattskyldir verða einungis vextir umfram verðbólguþing. Séu vaxtatekjur hins vegar minni en nemur verðbólguþinginu telst mismunur á verðyrnun höfuðstólsins og vöxtunum til gjalda. Hliðstæðar tillögur eru gerðar til breytinga á ákvæðum 51. gr. laga nr. 40/1978 um vaxtagjöld, sbr. 20. gr. frumvarpsins.“

Þessar breytingartillögur snerta einungis vaxtatekjur lögaðila og vaxtatekjur manna sem tengdar eru atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi.

Vaxtatekjur manna utan rekstrar eru í heild frádráttarþær frá tekjum skv. a-lið 10. gr. frumvarps þessa en vaxtatekjur af öðru en sparifé geta hins vegar skert heimild til vaxtafrádráttar skv. d-lið 10. gr. frumvarpsins og þykir ekki fært að láta þá skerðingu miðast við annað en verðbætur af afborgunum og vöxtum.“

Við þessa breytingu á ákvæðum 8. gr. laga nr. 40/1978 voru mgr. 8. gr. laganna um skattalega meðferð vaxta og verðbóta á mannanna sem ekki tengdust atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi teldust hjá þeim mönnum aðeins gjaldfallnir vextir og verðbætur vexti. Að vísu er ekki í d-lið 5. gr. laganna nr. 7/1980 (þriðju grein breytingu á 8. gr. laga nr. 40/1978 minnst á vaxtatekjur heldur ein en eins og áður er komið fram ber að líta á verðbætur sem vexti í hefur raunar svo verið gert allt frá árinu 1968, sbr. úrskurð ríkisskattáætlun 1968, sem sendur er hér með [ . . . ].

Samkvæmt skilmálum flestra ríkisverðbréfa er aðeins um einn ræða. Við þær aðstæður gjaldfalla vextir og verðbætur ekki fyrir en rennur upp nema handhafi verðbréfsins hafi selt það fyrir þann tíð.

Samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981 teljast vextir viðkomandi ríkisverðbréfum því ekki til tekna fyrir en greiðsla til ríkisskattgjafanna hefur farið fram.

Með tilliti til framanritaðs telur ríkisskattstjóri að skattfyrirvöl um við túlkun framangreindra atriða sem umkvörtunaraðili fjallar.

Varðandi það atriði sem minnst er á í lok bréfs yðar um tvö vaxta þá er það túlkun ríkisskattstjóra að ákvæði 2. mgr. C-liðar 1981, eftir að þau ákvæði tóku gildi 1. janúar 1994, verði ekki skilgreint uppgjörsaðferðir vaxtatekna eða vaxtagjalda sé að ræða við útreiðslu vaxtabóta.

Samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981 er e gjaldfallna vexti og gjaldfallnar verðbætur á afborganir og vexti. Ríkisskattstjóri telur því að sú reikningsaðferð sem áður gildi um áfallna vexti til ákvörðunar sé ekki til staðar lengur.“

Með bréfi, dags. 24. júlí 1995, gaf ég A kost á því að gera þær athugasemdir fyrirgreindu bréfi ríkisskattstjóra, sem hann teldi ástæðu til. Með bréfi, dags. 27. júlí 1995, er mér barst 8. s.m., gerði A grein fyrir athugasemdum sínum.

A vísaði í athugasemdunum til þeirrar meginreglu um tekjutímabil 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þ.e. að tekjur telja til tekna á því ári, sem þær verða til, þ.e. þegar myndast hefur kröndur hendur einhverjum, nema um óvissar tekjur sé að ræða. Að því er sýnt af ríkissjóðs þá sé engin óvissa á ferðinni. Verðgildi bréfanna liggja alltaf til ríkisskattstjóri út uppreiknað verð þeirra í leiðbeiningum sínum um hver ári og verðbótum, enda sé skýrlega kveðið á um það í 5. tölul. 74. gr. laga nr. 75/1981, að beri skuldabréf og önnur slík bréf til eignar á nafnverði að viðbættum á verðbótum á höfuðstól, sem miðist við vísitölu í janúar á næsta ári eftir útgáfu. A ítrekar það sjónarmið sitt, að sú regla, að telja vexti og verðbætur til ríkissjóðs og öðrum slíkum bréfum til tekna á framtali aðeins einu sinni á sölu, hafi byggst á því, að vaxtatekjur af þessu sparifé hafi verið undanfarin. Þessi aðferð, sem hafi verið til einföldunar fyrir framteljendur, hafi verið sök, enda þótt hún samrýmdist ekki lögum, sbr. 60. gr. laga nr. 75/1981, hafi verið í lög, að allar vaxtatekjur skerði vaxtagjöld til ákvörðunar þessi uppgjörsháttur ríkisskuldabréfa ekki lengur, því að með honum sé ur skattfrjálsa, uppsafnaða vexti og verðbætur mörg ár aftur í tímanum vaxtabótum ársins.

## IV.

## 1.

Kvörtun A varðar tiltekin atriði í leiðbeiningum ríkisskattstjóra til útfyllingar skattframtals einstaklinga framtalsárið 1995, sem hann telur, að ekki fái staðist, en lýtur ekki að sérstakri stjórnvaldsákvörðun í máli hans vegna ákvörðunar vaxtabóta þetta gjaldár. Leiðbeiningar af þessum toga eru innan starfshlutverks ríkisskattstjóra samkvæmt 1. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og eru til þess að „... auðvelda framteljendum útfyllingu skattframtals og helstu eyðublaða sem því þurfa að fylgja“, eins og tekið er fram á bls. 3 í þeim. Leiðbeiningunum er dreift til allra framteljenda með framtalseyðublöðum og verður að telja, að það, sem fram kemur í leiðbeiningunum, móti verulega framtalsgerð framteljenda, enda verður að ganga út frá því, að í efni leiðbeininganna birtist afstaða skattyfirvalda til þeirra atriða, sem þær hafa að geyma. Því er brýnt, að leiðbeiningar þessar séu vandaðar og fullkomlega í samræmi við lög.

Samkvæmt framansögðu eru ákvæði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sbr. og 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, því ekki til fyrirstöðu, að ég fjalli um kvörtunarefnið, sem að öðru leyti uppfyllir og lagaskilyrði fyrir því, að ég hafi afskipti af því. Mun athugun mín beinast að hinum umdeildu atriðum í leiðbeiningum ríkisskattstjóra. Umfjöllun mín mun hins vegar markast af því, að ekki liggja fyrir úrlausnir æðsta úrskurðarvalds skattsýslunnar, yfirskattanefndar, um kvörtunarefnið.

Í tilefni af svarbréfi ríkisskattstjóra, dags. 21. júlí 1995, tek ég fram, að þess misskilnings virðist gæta í bréfinu, að kvörtun A lúti að meðferð dráttarvaxta til ákvörðunar vaxtabóta, auk meðferðar vaxtatekna og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs við ákvörðun bóta þessara. Ég skil kvörtun A hins vegar svo, að hann tefli meðferð dráttarvaxta fram sem dæmi um tímaviðmiðun vaxtagjalda til að treysta rökfærslu sína um meðferð vaxtatekna og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs við ákvörðun vaxtagjalda til útreiknings vaxtabóta. Samkvæmt þessu er meðferð dráttarvaxta ekki sjálfstætt kvörtunarefni.

## 2.

Eins og fram kemur í kvörtun A, urðu þær breytingar á frádrætti vaxtatekna frá vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta frá og með gjaldárinu 1995, að skerða ber nú vaxtagjöld til útreiknings vaxtabóta um allar vaxtatekjur samkvæmt 8. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 3. másl. 3. mgr. C-liðar 69. gr. laga þessara, eins og málsgrein þessari var breytt með 9. gr. laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum, og f-lið 7. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Samkvæmt 14. gr. laga nr. 122/1993 og 17. gr. laga nr. 147/1994 komu þessar breytingar til framkvæmda við ákvörðun vaxtabóta gjaldárið 1995. Þá er þess að geta, að sú breyting var og gerð á C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með 9. gr. laga nr. 122/1993, að vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta teljast nú aðeins gjaldfallnir vextir. Þannig er ekki lengur unnt að færa reiknaða, áfallna vexti í þessu skyni, eins og skattaðilum var áður heimilt, kysu þeir það.

Áður en framangreindar lagabreytingar um frádrátt vaxtatekna frá vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta tóku gildi, voru ákvæði í 1. og 2. tölul. 3. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sem mæltu fyrir um frádrátt vaxtatekna samkvæmt 3.–5. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna frá vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta. Þau ákvæði höfðu verið í gildi frá því að ákvæði um vaxtabætur voru fyrst lögtekin með 1. gr. laga nr. 79/1989, um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sbr. 9. gr. laga nr. 117/1989, um breyting á þeim sömu lögum. Sú lögmælda tilhögun frádráttar vaxtatekna frá vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta,

sem áður gildi, þýddi, að vaxtatekjur af innstæðum í innlendum bönku innlánsdeildum samvinnufélaga, á póstgíróreikningum og orlofsfjárrei af verðbréfum, sem hliðstæðar reglur gilda um samkvæmt sérlögum, svo sjóðseign í félögum samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 75/1981 ke ingar vaxtagjöldum til ákvörðunar vaxtabóta, sbr. tilgreiningu vaxtatek mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981. Sama gildi um ákvörðun vaxtafrádráttar veg húsnaðis til eigin nota, sbr. frádráttarheimild þá, sem var í 1. tölul. E-laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og felld var niður með 4. um breyting á lögum þessum, svo og um vaxtaafslátt, er í gildi var gjal sbr. ákvæði til bráðabirgða I í lögum nr. 49/1987 og 14. gr. laga nr. 92/

Þá tel ég rétt að víkja stuttlega að skattalegri meðferð vaxtatekna mennt hjá mönnum utan atvinnurekstrar. Með lögum nr. 7/1980, um br 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, voru gerðar viðamiklar breyting um þetta efni. Tekin var upp sú meginregla, að vaxtatekjur manna ut kæmu ekki til skattlagningar, en vaxtagjöld yrðu á hinn bóginn almen bær hjá þessum aðilum. Þrátt fyrir þessa meginreglu var tekin upp með 7/1980 frádráttarheimild í 1. tölul. E-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 40/197 eignarskatt, sbr. lög nr. 75/1981, er síðar giltu, er tók til vaxtagjalda af unar íbúðarhúsnaðis til eigin nota, svo sem nánar var afmarkað. Er þes gildandi. Hins vegar hefur verið horfið frá frádrætti vaxta af skuldum húsnaðis, sbr. 4. gr. laga nr. 49/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981. Í ar upp húsnaðisbætur og vaxtaafsláttur. Sú tilhöggun var lögð fyrir róða leiddar frá og með gjaldárinu 1990. Breytingar þessar snertu þannig ein á stuðningi almannavaldsins við einstaklinga vegna öflunar á íbúðarhús en skattaleg meðferð vaxtatekna og vaxtagjalda manna utan atvinnurel og almennt hefur haldist óbreytt. Lögskipan tilhögunar á skattfrelsi vax að í 3. tölul. C-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarska skattskyldu vaxta, verðbóta, affalla og gengishagnaðar, sbr. 8. gr. laga liðir þessir eru nánar skilgreindir, en í 1. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. lag fyrir um, að draga meg frá tekjum vaxtatekjur, afföll og gengishagna enda séu tekjur þessar ekki tengdar atvinnurekstri eða sjálfstæðri starf

Í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er ekki kveð hvaða hætti vaxtatekjur og vaxtagjöld manna utan atvinnurekstrar sku undanskildu, að nú (frá og með gjaldárinu 1995) ber að miða við gjaldf ákvörðun vaxtabóta, sbr. 2. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, eins og breytt með 9. gr. laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum. Öð verðbætur til tekna eða gjalda hjá mönnum utan atvinnurekstrar. Miða ar verðbætur á afborganir og vexti, sbr. 2. mgr. 8. gr. og 2. mgr. C-liðar 1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, sbr. og loka gr. sömu laga, er felldur var niður með 5. gr. laga nr. 49/1987. Að því e er þess þó að geta, að ekki er lengur með öllu ljóst, hvernig haga ber gi hjá mönnum utan atvinnurekstrar af öðrum lánnum en þeim, sem eru húsnaðis til eigin nota, eftir síðastgreinda lagabreytingu. Í 3. málsl. 2. 75/1981 var tekið fram, að til gjalda sem verðbætur og gengistöp samkv arinnar, sem menn bæru og ekki væru í tengslum við atvinnurekstur e semi, teldust aðeins gjaldfallnar verðbætur og gengistöp á afborganir semdum við 5. gr. í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 49/1987, um br 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, segir: „ mgr. 51. gr. gildandi laga er kveðið á um hvað teljist frádráttarbærir vax 1. mgr. 30. gr. o.fl. Ákvæði þessi eru óþörf í ljósi þess að vextir verða e

frá tekjum, sbr. 4. gr., nái frumvarpið fram að ganga.“ (Alpt. 1986, A-deild, bls. 2983.) Frumvarpið gerði ráð fyrir húsnæðisbótum, ótengdum vaxtagjöldum, og vaxtaafslætti og benda þessi orð til þess, að ekki hafi verið talin nauðsyn á lagareglu um þetta, nema í tengslum við bein skattaleg áhrif vaxtagjalda manna utan atvinnurekstrar.

Með Hrd. 1974:823 var úr því skorið, að mönnum, sem ekki hafa með höndum atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, væri heimilt að færa í skattskilum sínum reiknaða, áfallna vexti. Um þetta segir meðal annars svo í dómi þessum: „Ákvæði skattalaga stemma eigi stigu við, að sá háttur sé á hafður um frádrátt vaxta, er stefndi hefur valið í skattframtali sínu 1970, en bríður eru eigi á það bornar, að vaxtatal stefnda sé rétt miðað við þann hluta vaxtagreiðslu, sem á var fallin við árslok 1969. Eigi er sýnilegt, að ákvæði skattalaga geri mun á skattþegnum að þessu leyti eftir því, hvort þeir hafa með höndum atvinnurekstur eða eigi. Sá háttur, sem lögmæltur er um tekjur í 2. málsgr. 18. gr. laga nr. 90/1965, styrkir og þann lögskýringarkost, sem stefndi reisir málstað sinn á, þegar litið er til samkvæmni í skattalögum og meginreglum skattaréttar.“

Í gildistið nágildandi laga um tekjuskatt og eignarskatt hefur verið gert ráð fyrir því, að menn utan atvinnurekstrar geti valið milli tveggja aðferða við vaxtafærslu. Í leiðbeiningum ríkisskattstjóra hafa þessar tvær vaxtafærsluaðferðir verið greindar, sbr. t.d. bls. 11 í leiðbeiningum embættisins við útfyllingu skattframtals einstaklinga árið 1980 og bls. 29 í leiðbeiningum og dæmum um útfyllingu skattframtals einstaklinga framtalsárið 1994 og sambærilegar leiðbeiningar öll framtalsárin þar á milli. Í leiðbeiningum framtalsárið 1995 er þessa vals við vaxtauppgjör ekki lengur getið. Í fyrrnefndum leiðbeiningum framtalsárið 1994 segir svo um þetta: „Velja má milli tveggja aðferða við uppgjör vaxta (ekki verðbóta). Annars vegar má færa gjaldfallna vexti, hins vegar má færa reiknaða, áfallna vexti ársins. Hvort sem notuð er fyrri eða síðari aðferðin verður að gæta þess að sömu aðferð sé beitt við allar eignir sem telja skal fram í 10.3 og sömuleiðis allar skuldir sem telja skal fram í 10.6.“ Þá hefur verið gert ráð fyrir þessum tveimur aðferðum við vaxtafærslu á eyðublöðum fyrir „greinargerð um vaxtagjöld af lánnum sem tekin hafa verið til öflunar á íbúðarhúsnæði til eigin nota“ (RSK 3.09), þar til gjaldárið 1995, en frá og með því gjaldári er einungis heimilt að færa gjaldfallin vaxtagjöld af lánnum þessum, sbr. breytingu þá, sem gerð var með 9. gr. laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum. Í skýringum á bakhlið eyðublaða þessara er vikið að tilhögun vaxtafærslna. Á bakhlið eyðublaðs þess, sem notað var framtalsárið 1994, segir meðal annars svo um þetta: „Auk gjaldfallinna vaxta og verðbóta, þ.e. vaxta og verðbóta sem fallið hafa í gjalddaga á árinu, er heimilt að reikna einnig áfallna vexti frá síðasta gjalddaga á árinu til áramóta. Þessi heimild nær ekki til verðbóta. Séu áfallnir vextir reiknaðir þarf að gæta þess að reikna áfallna vexti af öllum skuldum og einnig af öllum eignum skv. 10.2 og 10.3 á skattframtalinu.“

Um uppgjör vaxta og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs segir svo á bls. 13 í leiðbeiningum ríkisskattstjóra framtalsárið 1995: „Vaxtatekjur af spariskírteinum ríkissjóðs, húsbrefum og hlutdeildarskírteinum færast til tekna við innlausn eða sölu. Vaxtatekjur eru mismunur á sölu- eða innlausnarverði og kaupverði.“ Kom þessi uppgjörsaðferð þegar fram í leiðbeiningum ríkisskattstjóra framtalsárið 1980, sbr. bls. 10 í því plaggi. Þótt ekki sé sérstaklega tekið fram í lögum nr. 75/1981, hvaða uppgjörshátt eigi að viðhafa að þessu leyti, þá virðist gert ráð fyrir þessari tilhögun á uppgjöri vaxta og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs í athugasemdum með 8. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, eins og ríkisskattstjóri bendir réttilega á í svarbréfi sínu. Í athugasemdum þessum segir svo: „Gert er ráð fyrir því að eigendur spariskírteina telji vexti og verðbætur fram til tekna þegar það er til útborgunar.“ (Alpt. 1977, A-deild, bls. 2569.)

Þá er rétt að benda á, að breyting hefur orðið á leiðbeiningum ríkisskattstjóra viðvíkjandi tekjufærslu affalla af spariskírteinum án þess að lagabreyting hafi komið til. Á

bls. 27 í leiðbeiningum ríkisskattstjóra framtalsárið 1992 segir: „Hafi sjóðs verið keypt með afföllum skal þó telja afföllin hér til tekna hlu endurgreiðslutíma bréfsins.“ Er þessi regla í samræmi við 4. tölul. 1. mgr. 1981. Á bls. 28 í leiðbeiningum ríkisskattstjóra framtalsárið 1993 segir þetta: „Hafi spariskírteini ríkissjóðs verið keypt með afföllum ber að fara á sama hátt og vexti, þ.e. annað hvort við innlausn eða sölu bréffanna“.

Af framansögðu tel ég, að ráða megi, að sá uppgjörsháttur var spariskírteinum ríkissjóðs, sem fyrir getur, hafi öðrum þræði verið ákveðið fyrir framteljendur, enda þótt finna megi nokkra stoð fyrir þessu, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981, semdir með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 40/1978. Vafalaust hefur þetta gæti að einhverju leyti helgast af því, að tekjulídir þessir höfðu einhverju þýðingu hjá mönnum, væru þeir ekki tengdir atvinnurekstri eða sjálfsþjálfun, sama virðist raunar skýra lausatök á lagareglum um verðbætur af skulddrekstrar, að öðru leyti en vegna lána til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin uppgjörsháttur vaxtatekna og verðbóta af spariskírteinum útilokar ekki, heimilt hafi verið að færa áfallna, reiknaða vexti af verðbréfum þessu notaðu slíka uppgjörsaðferð almennt við vaxtatal sitt. Þá sýnist mér ástæða til uppgjör affalla, sem nú hefur verið fellt inn í þennan uppgjörshátt samkvæmt um ríkisskattstjóra fái staðist samkvæmt ákvæðum 4. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981, sbr. d-lið 5. gr. laga nr. 7/1980, þess efnis að orðalagið „verðbætur“ feli jafnframt í sér vaxtatekjur, enda þótt vaxtatekna sé þar um orka tvímælis. Þær skilgreiningar eru í 1. og 2. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981, semdir með vöxtum. Röklega leiðir hins vegar ekki af þessu, að vaxtatekjur teljist fela í sér vexti. Slík skilgreining yrði að mínum dómi að byggja á heimild. Tilvitnaður úrskurður ríkisskattnefndar nr. 804/1968 gengur úr til tölulag með vöxtum en ekki öfugt. Af 2. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981 er til tekna sem verðbætur af kröfum eða inneignum manna, sem ekki eru rekstri eða sjálfstæðri starfsemi, teljast aðeins gjaldfallnar verðbætur jafnt um spariskírteini ríkissjóðs sem annað og án tillits til þess, hvort hefur verið valinn á vöxtum. Hvað snertir verðbætur á skuldir manna, þar atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, aðrar en skuldir vegna öflunar til eigin nota, er ekki beinum lagaákvæðum til að dreifa, eins og fyrir

Samkvæmt framansögðu tel ég, að eftir beinum fyrirmælum 2. mgr. 8. gr. laga nr. 75/1981 beri að telja verðbætur af spariskírteinum ríkissjóðs til tekna á því falli í gjalddaga og engu breyti um þá tilhögun tekjufærslu, þótt þær fleiri árum. Að þessu leyti tel ég, að leiðbeiningar ríkisskattstjóra starfsemi sé á höld um það, hvort uppgjör vaxtatekna af bréfum þessum sé fortelja gjaldfallna vexti. Að mínum dómi þarf að athuga, hvort framteljendur reiknaða vexti af bréfum þessum, noti þeir slíka uppgjörsaðferð í sambandi þessu sambandi tek ég fram, að ég tel þá túlkun ríkisskattstjóra ekki var vaxtauppgjör af skuldum til ákvörðunar vaxtabóta sé nú miðað við gjalddaga einvörðungu, sbr. 2. mgr. C-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, eins og staflað með 9. gr. laga nr. 122/1993, þá gildi þar með almennt við vaxtauppgjör atvinnurekstrar aðeins ein uppgjörsaðferð, þ.e. um gjaldfallna vexti minni ég á þá rótgrónu tilhögun um tvær valkvæðar uppgjörsaðferðir í fyrri hefur verið lýst. Tel ég álitamál, hvort unnt sé að ýta þeirri tilhögun samkvæmt ótvíræðri lagaheimild.

Sú breyting á C-lið 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt, sem breytingum, að vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta skuli skerðast um

samkvæmt 8. gr. laganna, var ákveðin í endanlegri mynd með f-lið 7. gr. laga nr. 147/1994, um breyting á fyrrnefndu lögunum, þar sem ákvæði þessu er skipað í 3. málsl. 3. mgr. C-liðar 69. gr. þeirra laga. Eins og fyrr segir, var breyting þessi upphaflega tekin í lög með 9. gr. í I. kafla laga nr. 122/1993, um breytingar í skattamálum. Um gildistöku þess ákvæðis fór eftir 14. gr. þeirra laga. Þar segir svo: „Ákvæði þessa kafla öðlast gildi 1. janúar 1994 og koma til framkvæmda við staðgreiðslu á árinu 1994 og við álagningu tekjuskatts og eignarskatts á árinu 1995 á tekjur á árinu 1994 og eignir í lok þess árs og við ákvörðun bóta á árinu 1995.“ Um gildistöku f-liðar 7. gr. laga nr. 147/1994 segir svo í 17. gr. þeirra laga, sbr. 2. gr. laga nr. 101/1995: „Ákvæði 1. gr., c-liðar 2. gr., a-liðar 3. gr., 4. og 5. gr., a-, b-, c-, e-, f-, g-, h-, i- og j-liðar 7. gr. og 8., 9. og 12. gr. koma til framkvæmda við álagningu tekjuskatts og eignarskatts á árinu 1995 vegna tekna og gjalda á árinu 1994 og eigna og skulda í lok þess árs og ákvörðun bóta á árinu 1995.“

Eins og fyrr segir, hefur sá uppgjörsháttur vaxta og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs, sem tíðkast hefur og ríkisskattstjóri miðar við í leiðbeiningum sínum, það að jafnaði í för með sér, að til tekna koma í einu lagi vextir og verðbætur fyrir mörg ár aftur í tímann, sem út af fyrir sig víkur frá meginreglu 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981 um tekjutímabil. Þrátt fyrir það, að uppgjörsháttur þessi geti almennt staðist við tekjuuppgjör af bréfum þessum, að því marki, sem reifað hefur verið hér að framan, er að mínum dómi ekki þar með öruggt, að slík tekjuuppgjör, byggð á þessum uppgjörshætti, falli óbreytt undir íþyngjandi lagareglur við gildistöku þeirra, þegar svo er komið, að tekjur þessar eru samkvæmt ákvörðun löggjafans látnar valda skerðingu á skattalegum réttindum, eins og raunin hefur orðið á með fyrrgreindum lagabreytingum. Í gildistökuákvæðum þessara breytinga, sem rakin eru hér að framan, er ekkert vikið að því, hvernig fara skuli með uppsafnaða vexti og verðbætur frá fyrri árum, þ.e. sem féllu til fyrir 1. janúar 1994, og í lögskýringargögnum er ekki vikið að þessu og raunar ekkert að þessari lagabreytingu varðandi meðferð vaxtatekna til skerðingar á vaxtagjöldum við ákvörðun vaxtabóta. Er því ekki um það að ræða, að lögin mæli fyrir um það, að skerðingin verki aftur í tímann á þann hátt að taka til tekna, sem urðu til, áður en þau tóku gildi. Að þessu virtu og eins og uppgjörsaðferð vaxtatekna og verðbóta af spariskírteinum ríkissjóðs hefur verið háttáð, sbr. og meginreglu 2. mgr. 60. gr. laga nr. 75/1981 um tekjutímabil, tel ég, að tilefni sé til þess, að athugað verði sérstaklega, hvort unnt sé, án sérstakrar lagaheimildar, að fella undir hin íþyngjandi nýmæli vexti og verðbætur af spariskírteinum ríkissjóðs og öðrum slíkum verðbréfum, sem myndast hafa fyrir gildistöku umræddra lagabreytinga. Ég bendi og á, að jafnvel þótt slíku lagaákvæði væri til að dreifa, mætti draga í efa, að það fengi staðist, sbr. nú 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, eins og þeirri grein var breytt með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum.

## V.

Niðurstaða álits míns, dags. 8. janúar 1996, var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að tilefni sé til þess, að leiðbeiningar ríkisskattstjóra verði teknar til endurskoðunar að því er varðar vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar með tilliti til þeirra atriða, sem ég hef vikið að í þessu áliti mínu. Eru það tilmæli mín til ríkisskattstjóra, að hann athugi þessi atriði sérstaklega við gerð næstu leiðbeininga og geri nauðsynlegar breytingar, ef tilefni telst til þess.“

## VI.

Hinn 27. janúar 1997 barst mér bréf ríkisskattstjóra. Þar segir meðal annars:

„Í tilefni af áliti yðar í máli [A] var skattframkvæmd breytt. Telur ríkisskattstjóri hana nú í samræmi við álitið.“





endurgjaldi og öðrum tegundum greiðslna og launa eftir því sem nánar segir í þeim lögum. Tryggingagjald var samkvæmt 2. gr. laga nr. 113/1990 lagt á í tveimur gjaldflokkum, sérstökum og almennum. Í 2. og 3. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990 var gjaldskylda atvinnugreina flokkuð þannig:

„Í sérstökum gjaldflokki skulu vera atvinnugreinar sem flokkast undir fiskveiðar eða iðnað, skv. 1., 2., eða 3. flokki í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands, eða landbúnað, þar með talið skógrækt, fiskeldi, fiskrækt, jarðræktarframkvæmdir og byggingaframkvæmdir á bújörðum.

Í almennum gjaldflokki skulu vera allar aðrar gjaldskyldar atvinnugreinar.“

Í kvörtun Veiðifélags Y og skjölum málsins kemur fram að tryggingagjald það sem Veiðifélagi Y var gert að greiða fyrir gjaldárið 1993 var flokkað í sérstakan gjaldflokk. Hinn 26. júlí 1994 tilkynnti skattstjóri Norðurlandsumdæmis eystra Veiðifélagi Y hins vegar um breytingu á launaframtali veiðifélagsins fyrir gjaldárið 1994 með eftirfarandi bréfi:

„Með vísan til 1. málgr. 95. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er yður hér með gert viðvart um að skattstjóri hefir gert eftirfarandi breytingar á launaframtali yðar 1994:

Fært sundurliðun launa vegna tryggingagjalds, undir almennan gjaldflokk tryggingagjalds þar sem ekki verður séð að starfsemi Veiðifélagsins geti talist til þeirra atvinnugreina sem heyra undir sérstaka gjaldflokka í 1. 2. og 3. tl. 2. mgr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald með síðari breytingum.

Kærufrestur vegna gerðra breytinga er 30 dagar frá og með dagsetningu auglýsingar skattstjóra um að álagningu skv. 1. málgr. 98. gr. skattalaga sé lokið.“

Veiðifélag Y kærði ofangreinda breytingu til skattstjóra Norðurlandsumdæmis eystra með bréfi, dags. 11. ágúst 1994. Þar kom meðal annars fram að litið hefði verið svo á að hlutaðeigandi tryggingagjald væri til komið vegna landbúnaðar þar sem það hefði verið greitt vegna endurbóta og viðgerða á laxastiga á vatnasvæði félagsins. Skattstjóri kvað upp úrskurð, dags. 25. október 1994, vegna kærunnar. Þar sagði meðal annars:

„Í kæru yðar rökstyðjið þér það álit yðar að veiðifélögum beri að greiða tryggingagjald skv. sérstökum gjaldflokki með tilvísun í leiðbeiningar RSK. 6.02 frá 1991 grein 2.2 en þar kemur fram að tryggingagjald sé álagt í tveimur gjaldflokkum, sérstökum og almennum og að í sérstökum gjaldflokki séu atvinnugreinar sem flokkast undir fiskveiðar eða [iðnað], skv. 1., 2., eða 3. flokki í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands, þ. e. atvinnugreinar 110–399, eða landbúnað, þar með talið skógrækt, fiskeldi, fiskrækt, jarðræktarframkvæmdir og byggingaframkvæmdir á bújörðum þ. e. atvinnugreinar 011–019.

Á þessu sést að fiskrækt sú sem til er vitnað þarf að fara fram á bújörðum í tengslum við landbúnað og vera undir atvinnugreinarúmerum 011–019, en veiðifélög eru nr. 835 í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands og skal því tryggingagjald lagt á skv. almennu gjaldstigi.

Kröfu kæranda er því hafnað.“

Veiðifélag Y ítrekaði kæru sína til skattstjóra Norðurlands eystra með bréfi, dags. 2. nóvember 1994, þar sem úrskurður hins síðarnefnda hafði þá ekki borist félaginu. Erindið var framsent til yfirkattanevndar sem staðfesti móttöku kærunnar með bréfi, dags. 15. nóvember 1994, og sendi ríkisskattstjóra til umsagnar. Yfirkattanevnd kvað upp úrskurð í málinu hinn 25. október 1995 og þar sem sagði meðal annars:

„Kröfugerð kæranda byggist á því að starfsemi hans verði ta sbr. 2. tölul. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, og ingagjald í sérstökum gjaldflokki. Engin rök standa til álagningar anda á þessum grundvelli, enda verður starfsemi hans ekki tali skilningi nefnds lagaákvæðis. Kröfu kæranda er því hafnað.“

### III.

Skipaður umboðsmaður Alþingis ritaði yfirs kattane fnd bréf, dags. 18. júní 1996, og óskaði eftir því samkvæmt 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsman skattane fnd léti honum í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtun. Í svarbréfi yfirs kattane fndar, dags. 18. júní 1996, sagði meðal annars:

„Svo sem fram kemur í úrskurði yfirs kattane fndar komst h stöðu að veiðifélagið yrði ekki talið hafa með höndum landbúnaðs gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, svo sem það ákvæði orð opinberra gjalda gjaldárið 1994. (Tilvísun í 2. tölul. er misritun.) E til frekari greinargerðar af hálfu yfirs kattane fndar vegna kvörtun því sem fram kemur í nefndum úrskurði, en bent skal á að nokk orðið á nefndu lagaákvæði frá því sem gilti gjaldárið 1994.“

Með bréfi, dags. 21. júní 1996, gaf skipaður umboðsmaður Veiðifé gera athugasemdir við bréf yfirs kattane fndar, en það kaus að gera e semdir.

### IV.

Í máli þessu er kvartað yfir úrskurði yfirs kattane fndar, dags. 25 flokkun tryggingagjalds Veiðifélags Y fyrir gjaldárið 1994, en yfirs kat almennan flokk en ekki sérstakan eins og veiðifélagið hafði gert kröfu skattane fndar segir það eitt um kröfugerð kæranda að engin rök st tryggingagjalds á kæranda á þeim grundvelli sem kærandi byggir á, e hans ekki talin til landbúnaðar í skilningi 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990.

Fram er komið að launagreiðslur Veiðifélags Y sem voru tilefni ál gjalds, voru inntar af hendir vegna endurbóta og viðgerða á laxastiga vegum félagsins í veiðivatni á félagssvæði þess. Þetta hefur ekki sætt hálfu skattstjóra Norðurlandsumdæmis eystra eða yfirs kattane fndar.

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, átti á greiða tryggingagjald í sérstökum gjaldflokki í atvinnugreinum sem me undir „landbúnað, þar með talið skógrækt, fiskeldi, fiskrækt, jarðræk byggingaframkvæmdir á bújörðum“.

Í lögum um lax- og silungsveiði nr. 76/1970 er mælt fyrir um veiðif 44. gr. þeirra laga er þeim sem veiðirétt eiga saman í veiðivatni skylt t lagskap um skipulag veiði í hverju fiskihverfi. Í 2. mgr. 44. gr. lagan verkefni veiðifélaga:

„Veiðifélagi er skylt að stunda fiskrækt, eftir því sem við á. F fisks, umbætur á lífsskilyrðum fisks, flutningur fisks í veiðivatn, a leiðum fisks, eftirlit með veiði og annað, er lýtur að aukningu fisk hans.“

Kostnað af starfsemi veiðifélags skulu félagsmenn greiða í sama hlutfalli sem þeir taka arð, sbr. 51. gr. laga nr. 76/1970. Þá segir í 2. mgr. 59. gr. sömu laga að eignir veiðifélags skuli teljast til jarða á félagssvæðinu í arðskrárhlutfalli. Veiðifélög eru það sem nefnt er skyldufélög og eigendur veiðiréttar eiga ekki val um hvort þeir taka þátt í félaginu eða hlíta ákvörðunum þess, þ.m.t. um framkvæmdir á sviði fiskræktar. Veiðifélögin sinna því fiskrækt sem einstakir veiðiréttareigendur ættu annars kost á að sinna fyrir löndum sínum sameiginlega eða einir sér og kostnaður og opinber gjöld vegna þeirra framkvæmda kæmu þá beint til uppgjors í þeirra rekstri og skattskilum.

Eins og áður sagði voru launagreiðslur þær sem eru tilefni álagningar tryggingagjalds í þessu máli inntar af hendi vegna endurbóta og viðgerða á laxastiga. Í 2. mgr. 40. gr. laga nr. 76/1970 er „auðveldun á gönguleiðum fisks“ talin til fiskræktar og fella verður laxastiga þar undir. Í samræmi við þetta verður að telja að sú starfsemi Veiðifélags Y sem var tilefni álagningar tryggingagjalds fyrir árið 1994 hafi verið fiskrækt. Af orðalagi 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990 verður ekki ótvírætt ráðið hvort það sé skilyrði að fiskrækt fari fram á bújörðum til þess að hún teljist landbúnaður í merkingu ákvæðisins. Það er niðurstaða mín að það álítaefni skipti ekki í máli í þessu tilviki, þar sem líta verður á þær framkvæmdir sem Veiðifélag Y sinnti á sviði fiskræktar með umræddum endurbótum og viðgerð á laxastiga sem framkvæmdir á bújörðum, enda telst laxastigi þessi til eigna jarða á félagssvæðinu í arðskrárhlutfalli, sbr. 2. mgr. 59. gr. laga 76/1970. Má hér og geta þess að í samræmi við úrskurð yfirskattanefndar nr. 272/1984 hefur verið litið svo á að vegna eðlis veiðifélaga sé ekki um að ræða sjálfstæða skattskyldu slíkra félaga heldur skuli tekjum og eignum skipt milli hlutaðeigandi aðila.

Í samræmi við framangreint var það niðurstaða skipaðs umboðsmanns að leggja hafi átt tryggingagjald á Veiðifélag Y vegna ársins 1994 samkvæmt sérstökum gjaldflokki, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, þar sem sú starfsemi sem var tilefni álagningarinnar hafi fallið undir landbúnað samkvæmt nefndu ákvæði. Úrskurður yfirskattanefndar frá 25. október 1995 hafi því verið rangur að þessu leyti. Það voru því tilmæli skipaðs umboðsmanns til yfirskattanefndar að hún endurupptæki mál Veiðifélags Y færu forsvarsmenn þess fram á það og við úrlausn málsins yrðu tekin mið af framangreindum sjónarmiðum um beitingu ákvæða 2. mgr. 2. gr. laga um tryggingagjald nr. 113/1990.

Texti úrskurðar yfirskattanefndar er birtur í II. kafla hér að framan. Samkvæmt 13. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd skulu úrskurðir yfirskattanefndar vera ítarlega rökstuddir þannig að í forsendum þeirra komi skýrt fram á hvaða málsástæðum, kæruenum og skattheimildum sé byggt. Í þeim úrskurði yfirskattanefndar, sem kvörtunin tekur til, segir það eitt að engin rök standi til álagningar gjalds þess sem um er fjallað í málinu á þeim grundvelli sem kærandi haldi fram, enda verði starfsemi hans ekki talin til landbúnaðar í skilningi nefnds lagaákvæðis. Er kröfu kæranda því hafnað. Í úrskurði yfirskattanefndar er ekki að finna rökstudda úrlausn um hvort starfsemi kæranda teljist til landbúnaðar í skilningi nefnds lagaákvæðis og þá er þar ekki heldur fjallað um hinar sérstöku lagareglur sem gilda um veiðifélög og fiskrækt á þeirra vegum, og afstöðu þeirra ákvæða til fiskræktar sem fellur undir landbúnað samkvæmt hinni sérstöku reglu 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald. Þá er ekki að finna í úrskurðinum umfjöllun um þá úrlausn í úrskurði skattstjóra að vísa til atvinnuvegaflokkunar Hagstofu Íslands sem ekki verður séð að hafi eins og lögum var háttáð átt við þegar um landbúnað var að ræða.

Skipaður umboðsmaður taldi á skorta að úrskurður yfirskattanefndar frá 25. október 1995 hefði uppfyllt kröfur 13. gr. laga nr. 30/1992 um efni rökstuðnings. Hann vísaði að öðru leyti um það efni til umfjöllunar í álitum umboðsmanns Alþingis sem birt eru í skýrslu hans fyrir árið 1995, bls. 442 og 447. Verði sá úrskurður sem Veiðifélag Y hefur kvartað yfir endurupptekinn fyrir yfirskattanefnd voru það tilmæli skipaðs umboðsmanns að gætt verði þeirra krafna sem lög gera til rökstuðnings kæruúrskurða nefndarinnar.



mennu kílómetragjaldi 27,07 kr. á km að viðbættu svonefndu torfærugjaldi 12,03 kr. á km, þ.e. 39,10 kr. pr. km á heildaraksturinn. Skattstjóri hefði hins vegar miðað við 10.000 km akstur í þágu vinnuveitanda og þar af reiknað torfærugjald vegna 2.000 km aksturs.

Umboðsmaður tók fram, að það hefði fyrst og fremst oltið á ákvæðum í skattmáti ríkisskattstjóra, hvernig borið hefði að ákvarða frádrátt A, en ekki yrði séð, að reglur skattmatsins væru andstæðar því lagaákvæði, sem frádrátturinn byggðist á.

Að því er varðar einstök atriði, sem lækkun frádráttarins var byggð á, tók umboðsmaður fram, að hann teldi ekki efni til að finna að því, þótt skattyfirvöld hefðu gert athugasemdir við færslur A í akstursbækur, svo sem þeim væri háttað, og lækkað frádráttarfjárhæð af þeim sökum, enda væri þá gætt hófs við þá ákvörðun.

Umboðsmaður reifaði skilgreiningu á torfærugjaldi og taldi, eins og háttaði til í umdæmi A og þar sem fram kæmi í ákvörðun vinnuveitanda um greiðslu þess, að tekið hefði verið að nokkru mið af öðrum atriðum en þeim, sem almennt byggju að baki torfærugjaldi, að ekki hefði verið ólöglegt að hafna því að torfærugjald gæti að öllu leyti átt við í tilviki A. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að athuga mat skattyfirvalda á ákvörðun torfærugjalds í tilviki A, enda væru engin sérstök merki þess, að matið væri ómálefnalegt.

Að því er snertir ætlaðan vanreiknaðan akstur í eigin þágu tók umboðsmaður fram, að óhjákvæmilega yrði það nokkurt álitamál, að hans dómi, hvernig meta bæri einkanot A af vinnubifreiðum með tilliti til aksturs milli heimilis og vinnustaðar. Skýrar greinargerðir hefðu ekki legið fyrir af hálfu A um þetta, en samkvæmt almennum reglum hefði honum borið að sýna fram á réttmæti frádráttarliða. Ekki yrði annað séð en lækkun skattstjóra á tilfærðum akstri í þágu vinnuveitanda um 3.120 km hefði verið gerð að álitum og bæði horft til annmarka á færslu akstursbóka og ætlaðs vanreiknaðs aksturs í einkaþágu. Þegar til þessa væri lítið og horft til þess, að lækkunin virtist vera innan hóflegra marka, svo og að slíkar áætlanir hlytu eðli málsins samkvæmt að vera háðar nokkurri óvissu, taldi umboðsmaður ekki vera tilefni til athugasemda vegna þessa atriðis.

Umboðsmaður taldi, að sá úrskurður yfirskattanefndar, sem kvörtunin beindist gegn, uppfyllti í meginatriðum þær kröfur, sem gerðar væru til úrskurða í kærumálum samkvæmt 3L gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993.

Það varð niðurstaða umboðsmanns, að kvörtunin gæfi ekki nægilegt tilefni til frekari afskipta af hans hálfu, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

Í bréfi mínu til A, dags. 4. nóvember 1996, sagði:

#### „I.

Ég vísa til erindis yðar frá 10. september s.l., þar sem þér kvartið yfir úrskurði yfirskattanefndar nr. 793 frá 13. október 1995 í máli yðar vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1992. Í úrskurði þessum er til meðferðar lækkun skattstjóra á frádrætti kostnaðar á móti tekjufærðum ökutækjastyrk frá vinnuveitanda yðar. Teljið þér, að niðurstaða úrskurðarins fái ekki staðist með tilliti til málsatvika og beiting sköttunarheimilda sé röng. Um rökstuðning fyrir kvörtuninni vísið þér til þess, sem fram kom af yðar hálfu í kærnum og málflytningi fyrir skattstjóra og yfirskattanefnd.

#### II.

Í gögnum, sem fylgdu kvörtun yðar, kemur fram, að þér færðuð yður til tekna í skattframtali árið 1992 ökutækjastyrk að fjárhæð 516.435 kr., sem þér fenguð greiddan frá

vinnuveitanda yðar, X, vegna afnota af bifreið yðar í störfum yðar se forðagæslumaður hjá bæjarfélaginu. Sömu fjárhæð færðuð þér til frádrá móti ökutækjastyrknum. Þér undirrituðuð yfirlýsingu á ökutækjaskýrsl fylgdi skattframtalinu, um að þér væruð reiðubúinn að leggja fram full bækur eða akstursskýrslur og önnur gögn til staðfestingar á endurgreið aði vegna 13.210 km aksturs í þágu launagreiðanda. Ennfremur fylg staðfesting bæjarritara X á að þér hefðuð fengið greiddan ökutækjastyr komulagi milli yðar og bæjarfélagsins um akstur samkvæmt akstursbók

Eftir að hafa krafið yður um aksturbækur með bréfi, dags. 26. j þeim fengnum, boðaði skattstjóri yður með bréfi, dags. 22. júní 1993, að ökutækjastyrk yrði áætlaður gjaldárið 1992, þar sem akstursbókum væri annars yrði ekki annað ráðið en að akstur milli heimilis og vinnustað akstur hefði verið færður í bækurnar. Ennfremur væri ekki tilgreint, hv væri. Taldi skattstjóri að færslur í akstursbækur væru ekki í samræmi við nr. 591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu, og skattstjóra. Þá gerði skattstjóri athugasemd við það, að yður hefði verið greiðir allan akstur í þágu launagreiðanda, en slíkt gjald gildi aðeins um akstur

Hinn 7. febrúar 1994 lækkaði skattstjóri frádrátt á móti ökutækjastyr yðar árið 1992 í 270.000 kr. og endurákvæðaði áður álögð gjöld yðar gjöldum í samræmi við þá breytingu. Þér kærðuð þessa breytingu til skattstjóra með kærnu 1994. Tölduð þér, að ekki væri um neinn akstur að ræða milli heimilis og vinnustað sem bifreiðin væri vinnustaðurinn. Vegna eðlis starfsins væri ógerlegt að bækur á þann hátt, sem skattyfirvöld ætluðust til. X hefði fallist á þetta og greiða samkvæmt akstursbók, eins og hún væri útfyllt af yður. Í kærnu yðar að bifreið sú, sem þér notuðuð við starfann, væri óhæf til einkanota vegna henni. Þér ættuð aðrar bifreiðar til einkanota. Lýstuð þér störfum yðar og skattstjóra er væri bæjarlandið allt, og áréttuðuð, að vinnustaður yðar væri í bifreiðinni hefðuð starfsaðstöðu í Z.

Með kærnuúrskurði, dags. 16. maí 1994, féllst skattstjóri á að hækka ökutækjastyrk úr 270.000 kr. í 294.060 kr., er miðaðist við 10.000 km aksturs í greiðanda. Tók skattstjóri að nokkru leyti tillit til torfærugjalds. Að ökutækjastyrk skattstjóri sjónarmiðum yðar og taldi, að hluti þess aksturs, sem þér færðuð hefði verið akstur á fastan vinnustað. Með ólíkindum væri, að bifreiðin væri í einkabágu.

Kærnuúrskurði skattstjóra skutuð þér til yfirsattanefndar með kærnu 1994, og ítrekuðuð kröfur yðar og röksemdir, auk frekari rökstuðningur yðar október 1994. Kom fram hjá yður, að sá þáttur í starfi yðar, sem krefðist mest væri hverfandi lítill. Þér tölduð einkanot af bifreiðinni hafa numið 500-600 km, en ekki væri fært í akstursbók. Þá gerðuð þér grein fyrir einkanotum af ökutækjastyrk

Yfirsattanefnd tók kærnu yðar til úrlausnar hinn 13. október 1994. Þá tók hún 793/1995, og staðfesti úrskurð skattstjóra. Forsendur nefndarinnar eru eftirfarandi skurðinum:

„Kærandi hefur byggt frádráttarfjárhæð í reit 32 á skattframtalinu og þær er hann fékk vegna aksturs í þágu launagreiðanda hafi verið greiddur reiðakostnaður. Skýr ákvæði eru um það hvaða skilyrðum frádráttur greiðslna er háður. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 591/1987, um hlunnindi utan staðgreiðslu, sbr. einnig skattmat ríkisskattstjóra fyrir 1994 sem birt var í 8. tbl. Lögbirtingablaðsins 1992, er slíkur frádráttur um hlunnindi skilyrðum að framteljandi hafi fært akstursbók eða akstursskýrslu

verið hver ferð, ekin vegalengd, aksturerindi og að kílómetragjald hafi verið greitt í samræmi við skattmat ríkisskattstjóra á árinu 1991. Taka ber undir það með skattstjóra að aksturbækur kæranda uppfylla ekki framangreind skilyrði, meðal annars af því að kærandi hefur eingöngu fært heildarakstur hvers dags í akstursbók en ekki hverja einstaka ferð. Þá er ljóst að kærandi hefur skráð akstur í þágu launagreiðanda eftir stöðu ökumælis við upphaf og í lok vinnudags og samkvæmt hinum innsendu akstursbókum hefur allur akstur bifreiðanna verið skráður sem akstur í þágu launagreiðanda, þar sem kílómetraskráning er samfelld, ef frá er skilið tímabilið 20. júlí 1991 til og með 11. ágúst 1991 vegna bifreiðarinnar [ . . . ], en það tímabil ók kærandi ekkert í þágu launagreiðanda og var akstur í eigin þágu á því tímabili 661 km. Hvað varðar bifreiðina [ . . . ] er samfelldur akstur hennar skráður í þágu launagreiðanda frá því hún er fyrst skráð í akstursbók hinn 23. október 1991 til ársloka og þykir með ólíkindum að kærandi hafi engin einkanot haft af bifreiðunum önnur en hann greinir frá. Kærandi hefur fengið greitt frá launagreiðanda sínum torfærugjald samkvæmt ákvörðun ferðakostnaðarnefndar ríkisins. Samkvæmt skilgreiningu ferðakostnaðarnefndar, sbr. umburðarbréf fjármálaráðuneytisins nr. 3/1977, dags. 22. júní 1977, skal aðeins greiða torfærugjald í því tilviki að akstri verði eigi við komið nema á torfæru-bifreið, þ.e. bifreið með tveimur drifum. Ljóst þykir að svo er ekki í tilviki kæranda nema að nokkru leyti. Hefur skattstjóri tekið tillit til þess í áætlun sinni. Ekki þykja efni til að hagga við þeirri áætlun.“

### III.

Í 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, er fjallað um frádrátt manna frá tekjum utan atvinnurekstrar. Í 1. tölul. A-liðar 1. mgr. þessarar lagagreinar segir að frá tekjum megi draga:

„Útgjöld að hámarki móttékin fjárhæð ökutækjastyrkja, dagpeninga eða hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði sem sannað er að séu ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda og eru í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Í lið 3.1.0. í skattmati ríkisskattstjóra tekjuárið 1991 (framtalsárið 1992), útgefnu 4. janúar 1992 og sem birt var í 8. tölublaði Lögbirtingablaðsins 1992, eru settar reglur um frádrátt kostnaðar vegna öflunar ökutækjastyrks. Reglur þessar eru svohljóðandi:

„Frá ökutækjastyrkjum, sem launþegi hefur fært til tekna, skal leyfa sem frádrátt sannanlegan kostnað vegna öflunar þessara tekna.

Því aðeins telst ökutækjakostnaður sannaður að fullnægt sé neðangreindum skilyrðum:

1. Að fram sé lögð á þar til gerðu eyðublaði (ökutækjastyrkur og ökutækjarekstur RSK 3.04), eða á annan jafn fullnægjandi hátt, nákvæm sundurliðun á heildarrekstrarkostnaði ökutækisins, þ.m.t. árleg afskrift bifreiðar sem reiknast kr. 99.866. Árleg afskrift annarra ökutækja en bifreiða reiknast 10% af kaupverði (stofnverði). Afskrift ökutækis sem notað er hluta úr ári reiknast hlutfallslega.

2. Að fram sé lögð á sama eyðublaði og um ræðir í 1, eða á annan jafn fullnægjandi hátt, greinargerð um heildarnotkun ökutækisins á árinu, þannig sundurliðuð:

a. Akstur til og frá vinnu, en hann telst allur vera í eigin þágu.

b. Annar akstur í eigin þágu.

c. Akstur í þágu vinnuveitanda.

3. Að fram sé lögð greinargerð frá vinnuveitanda um ástæður fyrir greiðslu ökutækjastyrks og hvernig greiðslan hefur verið ákvörðuð.

Til frádráttar skal leyfa þann hluta af heildarrekstrarkostnaði svarar til afnota hennar í þágu vinnuveitanda, þó að hámarki þá f út með því að margfalda með kr. 27,07 þá kílómetratölu sem ákv sem akstur í þágu vinnuveitanda. Aldrei leyfist þó hærri fjárhæð til er til tekna sem ökutækjastyrkur.

Sýni sundurliðun á akstri að akstur framteljanda í eigin þágu mennt gerist skal hann gefa skýringar, t.d. í athugasemdum framt eyðublaðsins, á því hvað valdi því að þessi akstur hans sé minn Skattstjóri metur síðan í hverju einstöku tilviki hvort fram komnar nægjandi.

Frá kröfu um sannanlegan ökutækjakostnað og greinargerð um ástæðu fyrir greiðslu v/ökutækisins er fallið, hafi framteljandi f afnot af eigin bifreið í þágu vinnuveitanda síns þannig að um h endurgreiðslu á kostnaði við rekstur hennar. Þetta er bundið þ framteljandi hafi fært akstursdagbók eða akstursskýrslu þar sem hver ferð, ekin vegalengd, aksturserindi og að kílómetragjald hafi ræmi við skattmat ríkisskattstjóra á árinu 1991 fyrir hvern ekinn k Gögn varðandi þetta eiga að hafa verið færð reglulega og vera að völdum þegar þau óska þess hvort sem er í bókhaldi launagreiðanda anda.

Hafi framteljandi fengið greitt svonefnt „sérstakt gjald“ eða „ inu 1991 fyrir akstur (eigin) ökutækis síns má hann hækka fjárh 27,07, fyrir hvern ekinn km sem hann fékk greiddan skv. „sérstöku og skv. „torfærugjaldi“ um kr. 12,03.“

Á eyðublaði fyrir endurgreiddan bifreiðakostnað og ökutækjastyrkur (RSK 3.04) vegna gjaldársins 1992 er sérstakur reitur fyrir endur kostnað. Þar skal koma fram heildarfjöldi ekinna kílómetra í þágu lau teknar greiðslur frá launagreiðanda og nafn hans og kennitala. Sé um reiðakostnað að ræða, er gert ráð fyrir því á eyðublaðinu, að framte dagsetji svohljóðandi yfirlýsingu: „Undirritaður lýsir því yfir að ég er leggja fram fullnægjandi akstursbækur eða akstursskýrslur og önnur g varðandi greiðslur fyrir afnot af framangreindri bifreið minni í þágu míns.“ Í skýringum á bakhlið eyðublaðsins segir svo um endurgreiddan

„Hafi framteljandi fengið greiðslu frá launagreiðanda fyrir af samkvæmt framlögðum reikningum og í samræmi við færða akstur skýrslu, þarf hann ekki að fylla út annað á eyðublaðinu en tegund ingarnúmer ökutækis, svo og móttækinn endurgreiddan bifreiðakos inna kílómetra í þágu launagreiðanda, svo og nafn og kennitölu la

Þetta er háð því skilyrði að framteljandi geti lagt fram samkv stjóra fullnægjandi akstursdagbækur eða akstursskýrslur um ekna v erindi og kílómetragjald. Uppfylli framteljandi framangreind skil undirrita yfirlýsingu þar um á eyðublaðinu ofarlega til hægri.

Sömu fjárhæð og móttækin var sem endurgreiddur bifreiðakos færð er í reit 22, tölulið 7.2., má þá færa til frádráttar í reit 32, töluli talinu.“

Í leiðbeiningum ríkisskattstjóra um útfyllingu skattframtals einstak 1992 er fjallað um færslu ökutækjastyrks og endurgreidds bifreiðakost



frádrátt á móti greiðslum þessum, sbr. bls. 19 og 21–22 í leiðbeiningunum. Um frádrátt endurgreidds bifreiðakostnaðar (aksturs samkvæmt kílómetragjaldi) segir meðal annars svo: „Frá kröfu um greinargerð um sannanlegan ökutækjakostnað og greinargerð frá vinnuveitanda um ástæðu fyrir greiðslu vegna ökutækisins er fallið hafi framteljandi fengið greiðslu fyrir afnot af eigin bifreið í þágu vinnuveitanda síns, þannig að um hafi verið að ræða endurgreiðslu á kostnaði við rekstur hennar.“ Síðan eru rakin þau skilyrði, sem sett eru fyrir þessu, og hér að framan er getið.

Í tengslum við framangreindar reglur um almenna skattmeðferð ökutækjastyrkja og endurgreidds bifreiðakostnaðar er þess að geta, að á grundvelli 8. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, hefur verið sett reglugerð nr. 591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu, þar sem ákveðið er, hvaða laun og tegundir launa falli ekki undir staðgreiðslu. Samkvæmt 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar falla ekki undir staðgreiðslu „ökutækjastyrkir sem greiddir eru samkvæmt sundurliðuðum gögnum, sbr. 3. gr. reglugerðar þessarar“. Í 3.–5. gr. reglugerðarinnar er sérstaklega fjallað um ökutækjastyrki í þessu sambandi. Hafa ber í huga, að reglugerð þessi er sett vegna staðgreiðslufrákvæmdar og þjónar eingöngu þeim markmiðum, sem sett eru í lögum nr. 45/1987. Í 3. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um skilyrði fyrir því, að halda megi greiðslum vinnuveitanda fyrir afnot af eigin bifreið launamanns utan staðgreiðslu. Greinin er svohljóðandi:

„Heimilt er að halda utan staðgreiðslu greiðslu launagreiðanda fyrir afnot af eigin bifreið launamanns þegar sannanlega er um að ræða endurgreiðslu á kostnaði við rekstur hennar sem til er kominn vegna aksturs tiltekinnar vegalengdar í þágu launagreiðanda, að svo miklu leyti sem slík greiðsla er undir þeim mörkum sem ríkisskattstjóri setur hverju sinni.

Heimild þessi er að öðru leyti bundin þeim skilyrðum að færð sé akstursbók eða akstursskýrsla þar sem skráð er hver ferð, dagsetning, ekin vegalengd, aksturserindi, kílómetragjald greitt launamanni, nafn og kennitala launamanns og einkennisnúmer viðkomandi ökutækis. Gögn þessi skulu færð reglulega og vera aðgengileg skattyfirvöldum þegar þau óska þess, hvort sem er í bókhaldi launagreiðanda eða hjá launamanni.

Akstur launamanns á milli heimilis hans og venjulegs vinnustaðar fellur ekki undir skilgreiningu hér að framan. Aki launamaður hins vegar beint frá heimili sínu til annars vinnustaðar en hins venjulega að beiðni launagreiðanda getur greiðsla fyrir slík afnot ökutækis fallið undir endurgreiddan bifreiðakostnað, enda séu slík afnot af ökutæki launamanns beinlínis tengd starfi hans en ekki fólgin í því einu að komast á vinnustað.“

Í 5. gr. reglugerðar nr. 591/1987 er tekið fram, að af öðrum ökutækjastyrkjum en þeim, sem greinir í 3. gr., beri að reikna staðgreiðslu. Hins vegar geti launamaður lagt fram með skattframtali sínu gögn um sannanlegan akstur í þágu launagreiðanda, sbr. 1. tölul. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og komi þá sá kostnaður, sem sannað er, að sé í þágu launagreiðanda, til frádráttar við álagningu.

#### IV.

Samkvæmt því, sem fram kemur í III. kafla hér að framan, var á þeim tíma, sem hér um ræðir, gert ráð fyrir tvenns konar tilhögun á uppgjöri til skatts á greiðslum launagreiðanda fyrir afnot af bifreið launamanns. Annars vegar var um það að ræða, að til frádráttar ökutækjastyrk kæmi allur sannanlegur kostnaður vegna rekstrar ökutækisins við öflun teknanna. Til sönnunar á ökutækjakostnaði skyldi gera sundurliðaða grein fyrir notkun

ökutækisins og heildaraksturskostnaði svo og leggja fram greinargerð l ástæður fyrir ökutækjastyrknum og hvernig hann hefði verið ákvarðaður með þessum hætti, bar að inna staðgreiðslu af hendi af ökutækjastyrkreglugerðar nr. 591/1987. Hins vegar var um að ræða þá tilhögun, að frálegan ökutækjakostnað og greinargerð vinnuveitanda var fallið, ef greiðslu fyrir afnot af eigin bifreið í þágu vinnuveitanda síns, þannig að endurgreiðslu á kostnaði við rekstur hennar. Sett voru skilyrði fyrir þessari færslu akstursdagbókar eða akstursskýrslu með nánar tilgreindum upplýsingum um kílómetragjald hefði verið greitt í samræmi við skattmat ríkisskattstjóra. Greiðslu snertir þá var heimilt að halda greiðslum í þessum tilvikum umfram skattreglugerðar nr. 591/1987.

Þess er að geta, að frá og með tekjuárinu 1993 urðu breytingar á reglum um uppgjör ökutækjastyrkja til skatts. Meginatriði breytinganna var að í öllum tilvikum sé nú skylt að sanna akstur í þágu launagreiðanda. Sbr. meðal annars 1. gr. reglugerðar nr. 490/1992, er breytti 5. gr. reglugerðar nr. 591/1987. Þá sýnist skylt að sanna ökutækjakostnað með sundurliðaðri greinarkostnað og leggja fram greinargerð vinnuveitanda með þeirri undantekningu um að ræða endurgreiðslu á bifreiðakostnaði vegna aksturs, sem er 200% af kílómetragjaldi, fallið frá þessum kröfum.

Samkvæmt því, sem fram kemur í kvörtun yðar og gögnum, sem voru lagðar fyrir uppgjöri greiðslna X vegna afnota af bifreiðum yðar í skattskilum yðar, er að samkvæmt því, sem gildi um endurgreiddan bifreiðakostnað, sbr. lýsingu um á slíkri tilhögun og reglur, sem um hana giltu sérstaklega. Greiðslur bættu voru miðaðar við 13.210 km akstur í þágu þess. Greiðslurnar voru miðaðar við kílómetragjald 27,07 kr. á km að viðbættu svonefndu torfærugjaldi 12,00 kr. á km, heildarakstursins, sem greitt var fyrir, þ.e. heildargreiðslan var reiknuð á 39,07 kr. pr. km. Skattstjóri miðaði hins vegar við 10.000 km akstur á greiðanda, þar af taldi hann rétt að reikna torfærugjald vegna 2.000 km aksturs skurð skattstjóra, dags. 16. maí 1994. Þessa niðurstöðu staðfesti yfirskattgjafi skurði sínum nr. 793/1995.

Eins og fram hefur komið, byggði skattstjóri lækkingu sína á frádrætti af ökutækjastyrk í meginatriðum á þrennu. Í fyrsta lagi, að færslur yðar í skattskilum ekki fullnægjandi, miðað við þær reglur, sem um slíkar færslur gilda. Í öðru lagi, að skattstjóri ekki fallist á, að greiðsla torfærugjalds gæti átt við um allar greiðslur í þágu launagreiðanda. Í þriðja lagi hefur skattstjóri talið, að akstur yðar á vegum vanreiknaður og akstur í þágu vinnuveitanda því oftalinn, meðal annars vegna að akstur milli heimilis og vinnustaðar hefði verið talinn í þágu vinnuveitanda. Nefnd hefur tekið undir þessar athugasemdir skattstjóra í úrskurði sínum nr. 793/1995.

Í 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt, er ári breytingum, eru ekki sérstök ákvæði um þau atriði, sem skattstjóri er skyldur byggja á, enda er gert ráð fyrir því í greininni, að um einstök atriði frádráttar móti ökutækjastyrkjum sé kveðið á í matsreglum ríkisskattstjóra, sbr. 3.1.0. Samkvæmt þessu er ríkisskattstjóra fengið vald til að móta nánar reglur um þetta m. að afmarka, hvað séu sönnuð útgjöld í þessum efnum. Valt það því frammi í 3.1.0. í skattmati ríkisskattstjóra framtalsárið 1992, hvernig ákvarða þau frádrátt, en þessi liður skattmatsins hafði að geyma ákvæði um öll þau atriði skattákvörðun byggðist á. Ekki verður séð, að þær reglur skattmatsins, sem hafi verið andstæðar 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt, með síðari breytingum.

Út af fyrir sig verður ekki séð, að þér hafið andmælt því, að færslur í akstursbækur væru ekki í samræmi við þær reglur, sem gilda um slíkar færslur. Þér hafið hins vegar talið, að vegna eðlis starfs yðar væri ekki gerlegt að færa bækurnar á þann hátt, sem skattyfirvöld krefðust. Að mínum dómi eru ekki efni til að finna að því, þótt skattyfirvöld gerðu athugasemdir við færslur í akstursbækur, svo sem þeim var háttað, og lækkuðu frádráttarfjárhæð af þeim sökum, enda væri þá gætt hófs við þá ákvörðun, miðað við sakarefnið.

Með kvörtun yðar fylgdi ljósrit af bréfi X, dags. 4. mars 1994, til skattstjórans í . . . -umdæmi, þar sem fram kemur lýsing á störfum yðar og greiðslum vegna afnota af bifreiðum yðar. Kemur þar fram, að í bæjarráði X hafi verið tekin sú ákvörðun 1. febrúar 1989, „að greiða svokallað torfærugjald pr. km. og var þá haft í huga að auki skemmdir og óþrifnaður í bifreiðinni sjálfri og kerrudráttur til hrossaflutninga“. Ljósrit fundargerðar þessa bæjarráðsfundar fylgdi, þar sem þessi ákvörðun kemur fram. Í lið 3.1.0. í skattmati ríkisskattstjóra framtalsárið 1992, sbr. III. kafla hér að framan, er vikið að torfærugjaldi, sem þó er ekki sérstaklega skilgreint þar. Í úrskurði yfirskattaneftndar nr. 793/1995 er hins vegar fjallað um skilgreiningu á torfærugjaldi, sbr. umburðarbréf fjármálaráðuneytisins, dags. 22. júní 1977.

Ég tel, að nægilega liggi fyrir, að torfærugjaldi sé ætlað að mæta auknum kostnaði launamanns vegna aksturs í þágu vinnuveitanda á torfærum vegum, sem ekki verður við komið nema á torfærubifreið, svo sem fram kemur í úrskurði yfirskattaneftndar. Eins og háttar til í umdæmi yðar og þar sem fyrir liggur samkvæmt ákvörðunum launagreiðanda, að með greiðslu torfærugjalds í yðar tilviki var að nokkru tekið mið af öðrum atriðum, get ég ekki fallist á, að ólöglegt hafi verið af hálfu skattyfirvalda að hafna því, að torfærugjald gæti að öllu leyti átt við í yðar tilviki. Eins og fram hefur komið, var að nokkru leyti tekið tillit til þess gjalds. Ég tel ekki tilefni til þess að athuga mat skattyfirvalda í þessum efnum sérstaklega, enda eru engin sérstök merki þess, að þetta mat hafi verið ómálefnalegt. Samkvæmt þessu tel ég ekki efni til athugasemda út af lækkun frádráttar af þessum sökum. Svonefnt „sérstakt gjald“ kemur ekki við sögu í máli yðar og geng ég út frá því, að það gjald hafi ekki verið talið eiga við að neinu leyti.

Er þá komið að þriðja atriðinu, sem skattstjóri byggði á, þ.e. ætluðum vanreiknuðum akstri í eigin þágu vegna þeirra bifreiða, sem notaðar voru í þarfir vinnuveitanda. Þér teljið, að ekki sé hægt að tala um akstur til og frá vinnu, þar sem vinnustaðurinn sé í raun bifreiðin sjálf, eins og starfi yðar er háttað. Þér hafið upplýst, að einkaafnot af vinnubílum hafi numið 500 – 2000 km á ári og jafnframt vísað til þess, að aðrar bifreiðar væru tiltækar, sem notaðar væru í einkaþágu. Skattstjóri hefur hins vegar talið, að akstur milli heimilis og vinnustaðar væri vanreiknaður og sérstaklega vísað til þess, að aðstöðu yðar á Z beri að telja fastan vinnustað. Í úrskurði sínum nr. 793/1995 byggir yfirskattaneftnd almennt á því, að tilgreind einkanot yðar af vinnubílum séu „með ólíkindum“ lítil.

Ég get tekið undir það, að eins og þér lýsið starfi yðar, sbr. og bréf X, dags. 4. mars 1994, til skattstjórans í . . . -umdæmi, kunnir að vera álitamál, hvort almennar skattmatsreglur um akstur milli heimilis og vinnustaðar eigi fyllilega við í yðar tilviki og hvort nægilegt tillit hafi verið tekið til þessarar sérstöðu yðar. Enda þótt það varði framkvæmd staðgreiðslu, bendi ég í þessu sambandi á þau sjónarmið, sem fram koma í 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 591/1987, um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu, en grein þessi er tekin upp í heild sinni í III. kafla hér að framan. Jafnframt er á það að líta, að af orðalagi 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 verður ekki dregin sú ályktun, að það útiloki, að tekið sé tillit til kostnaðar af akstri milli heimilis og vinnustaðar, ef sá akstur er beinlínis í þágu vinnuveitanda.

Þrátt fyrir það, sem hér hefur verið getið, er óhjákvæmilegt, að mínum dómi, að það verði nokkurt álitamál, hvornig meta ber einkanot yðar af vinnubifreiðum með tilliti til aksturs milli heimilis og vinnustaðar. Skýrar greinargerðir af yðar hálfu lágu ekki fyrir um

þetta, en samkvæmt almennum reglum stóð frekast upp á yður að sýn frádráttarliða. Skattstjóri lækkaði tilfærðan akstur í þágu vinnuveitarinnar um 10.000 km eða um 3.120 km. Verður ekki annað séð en lækkunin sé gerð sé horft til annmarka á færslu akstursbóka og ætlaðs vanreiknaðs aksturs. Þegar litið er til þessa og horft er til þess, að þessi lækkun sýnist vera til annmarka, svo og að slíkar áætlanir hljóta eðli málsins samkvæmt að vera óvissu, tel ég ekki tilefni til athugasemda vegna þessa atriðis.

Að því er varðar úrskurð yfirskattanefndar í máli yðar nr. 793/1995 beinist gegn, þá fæ ég ekki annað séð en að hann uppfylli í meginatriðum gerðar eru til úrskurða í kærumálum, sbr. 31. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1987. Réttarheimilda í úrskurðinum er þó ekki markviss, að mínum dómi, þar sem 591/1987 á einungis við um framkvæmd staðgreiðslu, eins og fyrr segin. Jafnframt vísað til skattmatsreglna ríkisskattstjóra framtalsárið 1992, sem eru úrlausn málsins velti á.

Vegna kvörtunar yðar tel ég tilefni til að vekja athygli yðar á dómi lands, sem kveðinn var upp 30. maí 1996, í málinu nr. 310/1995: Íslenska Hæstaréttin. Mál þetta varðaði frádrátt á móti ökutækjastyrk, miðað við ákvarðanir felst í frádrætti sannanlegs kostnaðar á móti greiðslu ökutækjastyrks, sem er komulagi ökutækjastyrkja hér að framan. Gjaldandinn hafði mál sitt fyrir fyrrgreindum dómi Hæstaréttar var íslenska ríkið hins vegar sýknað af dómi. Í dómi Hæstaréttar koma meðal annars fram sjónarmið, sem lúta að gerðar eru til framteljenda um sönnur fyrir akstri í þágu vinnuveitendanna. Þingar sendi ég hér með ljósrit af dómum þessum, bæði dómi Héraðsdóms og dómi Hæstaréttar Íslands.

## V.

Samkvæmt framansögðu tel ég, að kvörtun yðar gefi ekki nægilega skýringu af minni hálfu, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmaður.

### 17.11.

#### Frádráttur greiddrar húsaleigu framteljanda frá húsaleigutekjum hans. Beinn kostnaður. (Mál nr. 1668/1996)

A bar fram kvörtun vegna B og C út af úrskurði yfirskattanefndar um álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1994. B og C, sem áttu íbúð í X árið 1992 af atvinnuástæðum. Þau leigðu út íbúð sína í X en tóku á leigu í Z. Frá leigutekjum drógu B og C rekstrarkostnað vegna hinni og auk þess greidda húsaleigu vegna íbúðarhúsnæðisins að Z. Yfirlit er ekki unnt að líta á húsaleigugreiðslur B og C sem beinan kostnað vegna tekna, sbr. 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskattbreytingum, og hafnaði kröfu B og C. B og C sættu sig ekki við eftirfarandi yfirskattanefndar og töldu jafnframt, að úrskurður nefndarinnar hefði studdur nema að hluta til með tilliti til kæruefnis.

Í bréfi, sem umboðsmaður ritaði B og C, rakti hann meðferð skattstjóra og yfirskattanefnd og rökfærslu þeirra í kvörtuninni.

Umboðsmaður gerði grein fyrir lagakröfum um rökstuðning úrskurðar nefndar. Hann taldi, að í forsendum úrskurðar yfirskattanefndar koma fram, að nefndin hefði talið, að hinn umdeildi frádráttur greiddrar leigutekjum gæti einvörðungu byggst á frádráttarheimild 2. mgr.

1981. Niðurstaða yfirskattanefndar hefði verið í samræmi við fyrri úrskurðarframkvæmd. Að þessu athuguðu taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við rökstuðning úrskurðar yfirskattanefndar.

Að því er efnislega niðurstöðu snertir tók umboðsmaður fram, að gjaldárið 1994 hefði ekki verið fyrir að fara sérstökum lagaheimildum um frádrátt húsaleigugreiðslna af íbúðarhúsnæði frá tekjum. Bæði fyrr og síðar hefði slíkum heimildum hins vegar verið til að dreifa. Gerði umboðsmaður grein fyrir eldri frádráttarheimildum um þetta, svo og nýmæli um frádrátt húsaleigugjalda af íbúðarhúsnæði frá leigutekjum af íbúðarhúsnæði, sem lögtekið var með 1. gr. laga nr. 57/1994 og jók nýrri málsgrein (3. mgr.) við 30. gr. laga nr. 75/1981.

Umboðsmaður áleit, að frádráttur húsaleigugreiðslna frá húsaleigutekjum hefði einungis getað komið til álita á grundvelli 2. mgr. 30. gr., enda hefði sú lagabreyting, sem gerð var með lögum nr. 57/1994, ekki komið til framkvæmda fyrr en gjaldárið 1995.

Umboðsmaður tók fram, að vegna tilvísunar 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 til 1. mgr. 1. tölul. 31. gr. laganna væri ljóst, að við skilgreiningu á beinum kostnaði bæri að fara eftir almennum reglum um rekstrarkostnað, eftir því sem við ætti, með þeim takmörkunum, sem ákvæðið sjálft mælti fyrir um. Á hitt væri að líta, að tekjur þær, sem til álita kæmi að draga frá beinan kostnað samkvæmt 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, væru mjög sundurleitar. Auk almennra reglna um rekstrarkostnað væri því óhjákvæmilegt að horfa til eðlis þeirra tekna, sem í hlut ættu hverju sinni, þegar frádráttarheimildin væri skýrð.

Umboðsmaður gat þess, að samkvæmt úrskurðarframkvæmd hefði verið litið svo á, að við slíkar aðstæður, sem í máli B og C greindi, gætu húsaleigugreiðslur af íbúðarhúsnæði ekki talist til beins kostnaðar í skilningi 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Við meðferð þess frumvarps, er varð að lögum nr. 57/1994, yrði ekki betur séð en að viðhorf löggjafans hefði verið það, að lagaheimild hefði ekki verið til frádráttar við slíkar aðstæður. Þá vakti umboðsmaður sérstaka athygli á því, að frádráttarheimild húsaleigugjalda, sem lögtekin var með 1. gr. laga nr. 57/1994, kæmi í stað beins kostnaðar samkvæmt 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, er benti til þess, að löggjafinn hefði litið svo á, að með nýmælinu væri tekin upp sérstök og afmörkuð frádráttarheimild, miðuð við sérstakar aðstæður. Að öðrum kosti hefði þess verið að vænta, að frádráttur húsaleigugjalda kæmi til viðbótar beinum kostnaði.

Samkvæmt framansögðu taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við efnislega niðurstöðu í úrskurði yfirskattanefndar.

Í bréfi mínu til A, dags. 23. febrúar 1996, sagði:

#### „I.

Mér hefur borist kvörtun, dags. 10. janúar s.l., sem þér hafið borið fram fyrir hönd B og C. Beinist kvörtunin að úrskurði yfirskattanefndar nr. 845/1995, er kveðinn var upp 3. nóvember 1995, í máli þeirra B og C vegna álagningar opinberra gjalda gjaldárið 1994. Telja þau sig hafa verið órétti beitt í kærumeðferð málsins fyrir yfirskattanefnd og að úrskurður nefndarinnar hafi ekki verið rökstuddur nema að hluta til með tilliti til kæruefnis.

#### II.

Í kvörtuninni og gögnum, sem fylgdu henni, þ. á m. úrskurði yfirskattanefndar nr. 845/1995, kemur fram, að málavextir voru þeir, að þau B og C, sem eiga íbúð að X, fluttust til Z á árinu 1992 af atvinnuástæðum. Til lausnar á húsnæðismálum sínum í þessu sambandi leigðu þau út íbúð sína í X en tóku á leigu íbúðarhúsnæði að Z.

Með bréfi, dags. 27. maí 1994, skoraði skattstjórinn í . . . -umdæm grein fyrir framtöldum húsaleigutekjum 50.923 kr. í skattframtali þeirra taldi vantaldar. Með bréfi, dags. 9. júní 1994, lögðu þau fram rekstrarvar grein fyrir húsaleigutekjum af íbúðinni að X, að fjárhæð 280.000 kr. Var dreginn rekstrarkostnaður að fjárhæð 60.246 kr. og greidd húsaleigins í Z að fjárhæð 240.000 kr. Samkvæmt þessu voru hreinar leigutekjur

Með bréfi, dags. 20. júlí 1994, tilkynnti skattstjóri þeim B og C heimild til frádráttar greiddrar húsaleigu frá leigutekjum og færði hreina þeirra í 219.754 kr. Þessi breyting var af hálfu B og C kærð til skattstjóra 12. ágúst 1994, og þess krafist, að til frádráttar húsaleigutekjum þeirra kæmu leigugreiðslur þeirra vegna íbúðarhúsnæðis að Z. Með kærnu október 1994, hafnaði skattstjóri kröfu þeirra með sömu rökum og á skattstjóri á, að lög nr. 57/1994, sem heimiluðu frádrátt leigukostnaðar frá til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda gjaldárið 1995.

Kæruúrskurði skattstjóra var af hálfu B og C skotið til yfirskaðadags. 9. nóvember 1994, og þess krafist, að leigugjöldin kæmu til frádráttunum. Var einkum á því byggt, að ekki hefði verið um að ræða mælan ávinning af útleigu húsnæðisins að X, og ekki stæðu rök til að líta sværu ekki beinn kostnaður í skilningi 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 eignarskatt, enda væru þau bein afleiðing af útleigu húsnæðisins í X.

Yfirskaðanefnd felldi úrskurð um kærana hinn 3. nóvember 1995, og hafnaði kröfum þeirra B og C. Forsendur yfirskaðanefndar eru skurði þessum:

„Fallist er á það með ríkisskattstjóra að misritun í lagatilvísun þess eðlis að ómerkja beri hinn kærða úrskurð. Ekki er unnt að greiðslur kæranda sem beinan kostnað við öflun húsaleiguteknanna laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum er því hafnað.“

### III.

Í kvörtuninni kemur fram, að B og C séu ósátt við úrskurð yfirskað þeirra að tvennu leyti. Annars vegar sé úrskurðurinn í ósamræmi við lög nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og hins vegar taki yfirskaðanefndin og úrskurðar þau atriði í kærnu, sem lotið hafi að 7. gr. laga þessara.

Þess er getið, að svo virðist sem úrskurður um svipað álitafni hafi kominn upp af ríkisskaðanefnd á árinu 1990, úrskurður nr. 22/1990. Samkvæmt þessu sem gerð er grein fyrir í kvörtuninni, verði að telja, að aldrei hafi verið skattleggja húsaleigutekjur við aðstæður, sem hér um ræðir. Lengi hefur verið viðurkennt þessa afstöðu og ekki hreyft við málum af þessu tagi. Eftir hafi umfjöllunin snúist um það, hvort húsaleigugjöldin væru beinn kostnaður leiguteknanna með sama hætti og beinn kostnaður við rekstur hins útgefnings ekki verið fjallað um sambandið milli teknanna og gjaldanna. Niðurstæðing sé í sama dúr, þar sem eingöngu er horft til þess, hvort húsaleigugjöldin séu aður við þá eign, sem gefur tekjurnar, en ekki tekið á því, hvort skaðinn einhver peningaleg gæði. Setning laga nr. 57/1994 bendi enn fremur til framkvæmd hafi þótt óeðlileg og ósanngjörn. Í þeim lögum séu tekið þátt það, að jafna megi saman leigutekjum og leigugjöldum af íbúðarhúsnæðis. Lagabreytingin gildi um tekjur ársins 1994 og með tilliti til tímasetningar í kjölfar umdeilda úrskurða ríkisskaðanefndar og síðar yfirskaðanefndar.

Yfirkattanevnd byggi synjun sína um frádrátt húsaleigugreiðslanna frá húsaleigutekjum á því, að gjöldin geti ekki talist beinn kostnaður í skilningi 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Vandséð verði að telja, að höfnun frádráttarins geti byggst á þessum grundvelli, enda sé ljóst, að húsaleigutekjurnar hefðu ekki getað orðið til í þessari samhangandi atburðarás nema með greiðslu húsaleigugjaldanna. Ekkert í fyrrgreindu ákvæði banni frádráttinn og þar sem þar sé vísað til 1. tölul. 31. gr. laga nr. 75/1981, hljóti sambandið milli teknanna og gjaldanna að þurfa að vera náð og beint. Lengst af hafi verið tekið tillit til slíks samhengis í skattframkvæmd og einkennilegt verði að teljast, að úrskurður í máli af þessu tagi skuli ekki falla fyrir en á árinu 1990, enda þótt gildandi skattalög hafi verið sett 1978. Ákvörðun löggjafans að heimila húsaleigugjöld til frádráttar húsaleigutekjum af íbúðarhúsnæði til eigin nota með lögum nr. 57/1994 virðist gerð „til að afstýra því slysi sem hafði orðið hjá Ríkisskattanevnd“.

Í 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, komi fram sú meginregla, að „skattskyldar tekjur teljist, með þeim undantekningum og takmörkunum sem síðar greinir, hvers konar gæði, arður, laun og hagnaður sem skattaðila *hlotnast* og metin verða til peningaverðs og skiptir ekki máli hvaðan þær stafa eða í hvaða formi þær eru“. Í tilviki B og C hafi hvorki afkoma þeirra né fjárhagsstaða breyst við búferlaflutninginn og í sambandi við hann útleigu íbúðarhúsnæðisins og tóku annars húsnæðis á leigu. Þeim hafi því ekki hlotnast neinn ábati. Um sé að ræða eina samfellda atburðarás, sem valdi ekki breytingu á hag þeirra, því að þau reki áfram eitt heimili. Ríkisskattanevnd og yfirkattanevnd slíti þessa atburðarás úr samhengi með úrskurðum sínum.

Yfirkattanevnd byggi oft á því í úrskurðum sínum, að ekki sé lagaheimild fyrir hinu eða þessu. Á hitt beri hins vegar að líta, að lög in um tekjuskatt og eignarskatt séu í eðli sínu „rammalög“ þar sem skírskotað sé til aðstæðna, samhengis og sambands milli hluta, fremur en að talin séu upp atriði yfir það, hvað sé leyfilegt og hvað ekki. Þótt ekki komi það beint fram í orðalagi í hinum umdeilda úrskurði, verði ekki betur séð en yfirkattanevnd horfi eingöngu á málið frá þessum sjónarhóli, þ.e. líti á málið út frá 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 eingöngu, þrátt fyrir það, að málsástæður væru aðrar en í fyrri úrskurðum. Af þeim sökum hafi nefndin ekki úrskurðað um allt kæruefni málsins og ekki uppfyllt þær kröfur um rökstuðning úrskurða nefndarinnar, sem settar eru í 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirkattanevnd.

Í kvörtuninni er vísað til þess, að leigutekjur teljist til eignatekna samkvæmt C-lið 7. gr. laga nr. 75/1981. Hefð sé fyrir því í skattarétti, að jafnað sé saman hagnaði og tapi af sams konar eignum eða samkynja liðum. Sú kenning hafi lengi verið til, að samjöfnun tekna og gjalda eða frádráttur frá tekjum sé á því byggð, að um náð og/eða beint samband sé að ræða milli teknanna og gjaldanna. Dæmi séu um þetta í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. t.d. 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. og 1. mgr. 23. gr. laganna. Verði ekki annað séð en leigutekjur og leigugjöld B og C falli að þessum kenningum. Í úrskurði yfirkattanevndar sé hins vegar með öllu horft fram hjá þessu atriði málsins og hann kveðinn upp á allt öðrum forsendum.

#### IV.

Samkvæmt framansögðu eru athugasemdir yðar við úrskurð yfirkattanevndar nr. 845/1995 tvíþættar. Annars vegar að lagafyrirmæla um rökstuðning úrskurða nefndarinnar hafi ekki verið gætt, sbr. 13. gr. laga nr. 30/1992, um yfirkattanevnd, þar sem nefndin hafi í úrskurði sínum ekki tekið sérstaklega til úrlausnar þá málsástæðu, sem byggð var á 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þ.e. ekki hafi orðið til tekjur í skilningi meginreglu skattalaga um skattskyldar tekjur. Hins vegar er því haldið fram, að efnislega sé niðurstaða yfirkattanevndar röng, sérstaklega þegar aðstæður í málinu eru virtar með tiliti til tilgangs laga nr. 75/1981.





starfsemi og um lögaðila. Tekjur af útleigu á eigin íbúðarhúsnæði eru skattskyldar og hefur ekki verið lagaheimild til þess að draga leiguútgjöld íbúðarhúsnæðis frá leigutekjum. Hins vegar er heimilt skv. 2. mgr. 30. gr. tekjuskattslaga að draga beinan kostnað við íbúðarhúsnæði frá leigutekjum.

Í 2. mgr. 2. tölul. C-liðar 7. gr. laganna segir að af íbúðarhúsnæði, sem skattaðili á og notar til eigin þarfa, skuli hvorki reikna tekjur né gjöld. Er með frumvarpinu leit að leiða til að útfæra nánar þetta ákvæði.

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 knúnir 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.

Með þeirri breytingu, sem hér er gerð tillaga um, verður heimilað að draga húsaleigugjöld frá tekjum af útleigu á eigin íbúðarhúsnæði í stað beins kostnaðar. Verði tekjur af útleigu eigin húsnæðis umfram leiguútgjöld er gert ráð fyrir að með slíkar tekjur verði farið samkvæmt ákvæðum laganna um skatta á tekjur utan atvinnurekstrar.“ (Alþt. 1993, A-deild, bls. 534.)

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis gerði breytingar á frumvarpinu í það horf, sem að lögum varð, og þrengdi frádráttarheimildina þannig, að hún varð bundin við frádrátt frá leigutekjum af íbúðarhúsnæði, sem ætlað er til eigin nota en er tímabundið til útleigu. Í frumvarpinu voru ekki sett slík skilyrði.

Sú heimild, sem gildi um árabíl um frádrátt helmings greiddrar húsaleigu frá tekjum almennt, hefur að mínum dómi ekki sérstaka þýðingu fyrir úrlausnarefnið.

Húsaleigutekjur eru skattskyldar tekjur samkvæmt 2. tölul. C-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Húsaleigutekjur þær, sem í málinu greinir, eru ekki tengdar atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, sbr. meðal annars lokamálslið 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Heimild til frádráttar á móti þessum tekjum ræðst því að mínu áliti af ákvæðum 30. gr. í III. kafla laga þessara, sbr. 1. mgr. 29. gr., er hljóðar svo: „Frá skattskyldum tekjum manns, sem ekki eru tengdar atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, þar með talið endurgjald skv. 2. mgr. 1. tl. A-liðs 7. gr., er einungis heimill sá frádráttur sem sérstaklega er getið um í þessum kafla.“

Að mínum dómi gat frádráttur húsaleigugreiðslna frá húsaleigutekjum því einungis komið til álita á grundvelli 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 gjaldárið 1994, enda kom sú laga-breyting, sem gerð var með lögum nr. 57/1994, ekki til framkvæmda fyrr en gjaldárið 1995. Frádrátturinn varð því að byggjast á 1. og 2. málsli. 2. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 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 ákvæði 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.“

Vegna tilvísunar ákvæðisins til 1. mgr. 1. tölul. 31. gr. laga nr. 75/1981 er ljóst, að við skilgreiningu á beinum kostnaði ber að fara eftir almennum reglum um rekstrarkostnað,

eftir því sem við á, með þeim takmörkunum, sem ákvæðið sjálft mælin að líta, að tekjur þær, sem til álita kemur að draga frá beinan kostnað 30. gr. laga nr. 75/1981, eru mjög sundurleitar. Auk almennra reglna um því óhjákvæmilegt að horfa til eðlis þeirra tekna, sem í hlut eiga hver dráttarheimildin er skýrð.

Samkvæmt úrskurðarframkvæmd hafa bæði ríkisskattanevnd og y svo á, að við slíkar aðstæður, sem í máli þessu greinir, geti húsaleigug húsnæði ekki talist til beins kostnaðar í skilningi fyrrnefnds ákvæðis, þ komið til frádráttar húsaleigutekjum af slíku húsnæði. Við meðferð varð að lögum nr. 57/1994, sem rakið er hér að framan, verður ekki be horf löggjafans hafi verið það, að lagaheimild hafi ekki verið til frádr stæður. Þá vek ég sérstaka athygli á því, að sú heimild til frádráttar íbúðarhúsnæði til eigin nota frá leigutekjum af íbúðarhúsnæði, sem lög laga nr. 57/1994, kemur í stað beins kostnaðar samkvæmt 2. mgr. 30. Bendir þetta til þess, að mínum dómi, að af hálfu löggjafans hafi verið lögtöku 1. gr. laga nr. 57/1994 væri tekin upp sérstök og afmörkuð frád uð við sérstakar aðstæður, sem ástæða var talin til að taka tillit til. A þess að vænta, að frádráttur húsaleigugjaldanna kæmi til viðbótar bei og það hugtak hafði verið skilið.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, tel ég ekki ástæðu til þ semdir við efnislega niðurstöðu yfirskattanevndar í úrskurði nr. 845/19

## V.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að hvorki séu efní minni hálfu við rökstuðning né efnislega niðurstöðu í úrskurði yfirskatt 1995 í máli þeirra B og C. Í samræmi við þetta er afskiptum mínum af r mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

### 17.12. Dráttarvextir af vangreiddum virðisaukaskatti. Málshr (Mál nr. 1643/1996)

Við skattskil A vegna rekstraráranna 1991 og 1992 kom fram sam arskýrslum, að virðisaukaskattur hafði verið vanreiknaður samkv virðisaukaskattsskýrslum. Hinn 9. janúar 1995 og 6. apríl 1995 en stjórnir virðisaukaskatt A í samræmi við þær leiðréttingar, sem A ha Þá bætti skattstjóri álagi og dráttarvöxtum við hinar vangreiddu fj hafa orðið fyrir verulegu fjárhagslegu tjóni vegna óhóflegs dráttar ins af hendi skattstjóra, er leitt hefði til mun hærri dráttarvaxtak hefði orðið. Kröfu A um niðurfellingu dráttarvaxta af skattskuldin sem málið lá óhreyft hjá skattstjóra, var hafnað af hálfu fjármála

Í bréfi, sem umboðsmaður ritaði A, var gerð grein fyrir leiðr stendur á, að fram kemur við ársuppgjör mismunur milli áður skattsskýrslna annars vegar og bókhalds og ársreiknings hins ve gat þess, að í lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, væri ekki sé um málsmeðferð vegna ágreinings um dráttarvexti vegna síðbúinn ıla á virðisaukaskatti og vegna síðbúinnar endurgreiðslu af hálfu vexti vegna ofgreiðslu skattaðila á virðisaukaskatti. Svo hefði veri atriði færi eftir ákvæðum laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eign úrskurðarframkvæmd hefði verið talið, að ágreiningsefni um innh

berra gjalda, þ.m.t. vaxta, ættu ekki undir kærumeðferð þá, sem kveðið væri á um í 99. og 100. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. nú ákvæði laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd. Því væri talið, að ekki væri á valdsviði yfirskattanefndar að fjalla um slík ágreiningsefni.

Umboðsmaður féllst á, að dregist hefði úr hófi, að skattstjóri afgreiddi málið. Hins vegar bæri að líta til þess, að A hefði verið skylt samkvæmt ákvæðum virðisaukaskattslaga að leiðrétta fyrri virðisaukaskattsskil með leiðréttum skýrslum og standa skil á hinum vangoldna og gjaldfallna virðisaukaskatti, þegar mismunur kom í ljós, hvað sem leið afgreiðslu skattstjóra. Þegar þetta væri virt og það að á samanburðarblaði virðisaukaskatts væru áprentaðar skýrar og áberandi leiðbeiningar í þessa veru, taldi umboðsmaður, að ekki væru efni til að gera athugasemdir við þá ákvörðun fjármálaráðuneytisins að synja A um niðurfellingu dráttarvaxta.

Í bréfi mínu til A, dags. 2. febrúar 1996, sagði:

„I.

Ég vísa til kvörtunar yðar, dags. 12. desember 1995, þar sem þér teljið, að dregist hafi úr hömlu hjá skattstjóranum í X að afgreiða samanburðarblöð yðar til virðisaukaskatts vegna rekstraráranna 1991 og 1992. Teljið þér, að þér hafið orðið fyrir verulegu fjárhagslegu tjóni vegna óhóflegs dráttar á afgreiðslu málsins af hendi skattstjórans, er leitt hafi til mun hærri dráttarvaxtakröfu ríkisins en ella hefði orðið.

Samkvæmt bréfi yðar og gögnum, sem því fylgdu, kom fram mismunur á samanburðarskýrslum yðar til virðisaukaskatts, er þýddi, að þér skulduðuð um 190.000 kr. vegna rekstrarársins 1991 og um 120.000 kr. vegna rekstrarársins 1992. Samkvæmt bréfi skattstjórans í X, dags. 2. maí 1995, sem fylgdi bréfi yðar í ljósriti, barst samanburðarskýrsla virðisaukaskatts (RSK 10.25) og framhaldsblað (RSK 10.26) vegna rekstrarársins 1991 með skattframtali yðar árið 1992, sem skattstjóri móttók 13. maí 1992. Þær breytingar, sem fram komu á framhaldsblaðinu, voru skráðar hjá skattstjóra 9. janúar 1995, eftir því sem upplýst er í þessu bréfi skattstjórans. Samanburðarskýrsla virðisaukaskatts og framhaldsblað vegna rekstrarársins 1992 bárust skattstjóra með skattframtali yðar árið 1993, er skattstjóri móttók 30. apríl 1993. Þær breytingar, sem fram komu á framhaldsblaðinu, voru skráðar hjá skattstjóra 6. apríl 1995.

Í bréfi yðar kemur fram, að eftir að fyrrgreindar breytingar höfðu verið skráðar hjá skattstjóra, hafi innheimtumaður ríkissjóðs gert kröfu um greiðslu skuldarinnar með álagi og dráttarvöxtum, samtals um 360.000 kr. vegna ársins 1991 og um 190.000 kr. vegna ársins 1992. Þér vefengið ekki skattskuldina, en sættið yður hins vegar ekki við að greiða dráttarvexti af henni fyrir þann tíma, sem málið lá óafgreitt hjá skattstjóra. Beiðni yðar um það, dags. 18. maí 1995, hafi fjármálaráðuneytið hafnað með bréfi, dags. 3. nóvember 1995. Ljósrit af þessu bréfi fjármálaráðuneytisins fylgdi bréfi yðar og segir svo í bréfi ráðuneytisins:

„Ráðuneytið vill í þessu sambandi vísa til samanburðarskýrslu virðisaukaskatts (RSK 10.26), en þar stendur breiðletrað [. . .] neðst til hægri:

Ef fram kemur mismunur í staflið B skal sundurliða þann mismun eftir upp-  
gjörstímabilum með útfyllingu leiðréttingarskýrslu RSK 10.26.

Á téðri leiðréttingarskýrslu stendur á sama stað:

Skýrslur með jákvæðan mismun (VSK vanreiknaður) skal þegar í stað senda til innheimtumanns ríkissjóðs ásamt greiðslu. Inneignarskýrslur skal senda beint til skattstjóra.

Að lokum vill ráðuneytið taka fram að það semur í engum tilvikum um niður-

fellingu dráttarvaxta þar sem ekki er heimild til slíkrar niðurfellingar mundu slíkt brjóta í bága við jafnræðisreglu stjórnsýslu- og skattaréttis um niðurfellingu dráttarvaxta við einn gjaldanda yrði ráðuneytið við alla ella væri ekki eins farið með alla gjaldendur.

Með vísan til framansagðs verður ráðuneytið því að synja erindið.

## II.

Eftir því sem þér lýsið málavöxtum í kvörtun yðar, kom fram við rekstraráranna 1991 og 1992 jákvæður mismunur annars vegar milli áskattskrána og hins vegar bókhalds og ársreiknings, þ.e. virði virði vanreiknaður samkvæmt skýrslunum. Bar yður því að gera greinarmun á samanburðarblaði virðisaukaskatts með sundurliðun á einstökum tímabil, sbr. form fyrir slíkar leiðréttingar (RSK 10.26). Skyldu til að stafræna burðarblöðum virðisaukaskatts, sem mun byggjast á 5. gr. reglugerðar framtal og skil á virðisaukaskatti, sbr. og IX. kafla laga nr. 75/1981, um arskatt, og 5. mgr. 49. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með dragið þér út af fyrir sig ekki í efa.

Samkvæmt framansögðu kom í ljós, að virðisaukaskattur hafði verið yðar hálfu fyrir einhver af virðisaukaskattstímabilum rekstraráranna 1991 og 1992. Þessi mismunur kom fram, hvernig sýna vangreiðsla skiptist á tímabil. Þessi vangreiðsla var í gildi 1. og 2. mgr. 24. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum um sökum bætti skattstjóri álagi við hina vangreiddu fjárhæð samkvæmt 1. mgr. 29. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum. Jafnvel dráttarvextir samkvæmt 1. mgr. 28. gr. laga þessara. Þér unið álaginu ekkert.

Ég tel rétt að geta þess, að í lögum nr. 50/1988 er ekki sérstaklega meðferð vegna ágreinings um dráttarvexti vegna síðbúinnar greiðslu virðisaukaskatti og vegna síðbúinnar endurgreiðslu af hálfu ríkissjóðs, sbr. 2. mgr. 29. gr. laga nr. 50/1988, um vexti vegna ofgreiðslu skattaðila á virðisaukaskatti. Hefur verið talið fari eftir ákvæðum laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum. Um vexti ofgreiddu skattfé er fjallað í 112. gr. laga nr. 75/1981 í XIII. kafla laganna ábyrgð. Samkvæmt úrskurðarframkvæmd ríkisskattanefndar og síðar hefur verið talið, að ágreiningsefni um innheimtu álagðra opinberra greiðsli eigi ekki undir kærumeðferð þá, sem kveðið er á um í 99. og 100. gr. laga nr. 50/1988, um yfirskattanefnd. Af þessu hefur verið talið meðferð eftir 29. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, sbr. nú lög nr. 50/1988, um skattanefnd, eigi ekki við um ákvörðun dráttarvaxta af vangreiddum skattgjafum því ekki á valdsviði yfirskattanefndar að fjalla um slík ágreiningsefni.

Ég skil svo bréf skattstjóra, dags. 2. maí 1995, að hinn 9. janúar 1995 hafi virðisaukaskattur yðar fyrir hin umliðnu tímabil verið formlega endurskiptur hækkanar í samræmi við þær leiðréttingar, sem þér höfðuð gert grein fyrir þá með yður, að dregist hafi úr hófi, að skattstjóri afgreiddi málið á þessum vegar ber að líta til þess, að mínum dómi, að yður var skylt samkvæmt virðisaukaskattslaga að leiðrétta fyrri virðisaukaskattsskil yðar með leiðréttingu skattsskýrslum og standa skil á hinum vangoldna og gjaldfallna skattgjafum mismunur kom í ljós, hvað sem leið fyrrgreindri afgreiðslu skattstjóra. og það, að á samanburðarblaði virðisaukaskatts (RSK 10.26) eru áberandi leiðbeiningar í þessa veru, tel ég, að ekki séu efni til að gera

ákvörðun fjármálaráðuneytisins frá 3. nóvember 1995, að synja yður um niðurfellingu eða lækkun dráttarvaxta.

Samkvæmt því, sem að framan greinir, er ekki tilefni til þess, að ég fjalli frekar um kvörtun yðar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

## 18.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að fjalli um kvörtun.

### 18.1.

#### Málskot til æðra stjórnvalds.

#### Ákvörðun stjórnar ábyrgðasjóðs launa verður skotið til félagsmálaráðuneytis. (Mál nr. 1779/1996)

A kvartaði yfir því, að ábyrgðasjóður launa hefði hafnað að g. protabú X hf. Í bréfi, er ég ritaði A 1. október 1996, sagði meðal annars „Í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 53/1993, um ábyrgðasjóð launa vegna gjaldlagismálaráðherra fari með framkvæmd laganna og að ábyrgðasjóðsmanna stjórn, sem skipuð sé af félagsmálaráðherra. Í 2. mgr. 6. gr. kerfisstjórn úrskurði um ágreining um greiðsluskyldu samkvæmt lögnum. Þetta er heimild í 18. gr. laganna til að setja í reglugerð nánari ákvæði um hvernig anna skuli háttáð.

Félagsmálaráðherra fer samkvæmt framansögðu með forræði á málum sjóðs launa. Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 getið ráðgjafar ræddan úrskurð sjóðstjórnarinnar til félagsmálaráðuneytisins. Bendi þetta leið, þar sem ekki verður kvartað til umboðsmanns, fyrir en að felld úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann, t. l. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns.

#### Almenn kæruleið skattamála. Synjun ríkisskattstjóra um endurákvörðun. (Mál nr. 1811/1996)

A bar fram kvörtun vegna B og C út af þeirri ákvörðun ríkisskattstjóra um beiðni þeirra um að færa skattskyldan söluhagnað af íbúðarhúsnæðismóti eftirstöðvum yfirfæranlegs rekstrartaps þeirra vegna verslunarinnar stað.

Í bréfi, er umboðsmaður ritaði B og C, lýsti hann erindi þeirra um afgreiðslu þess embættis á málinu. B og C hefðu selt íbúðarhúsnæði mars 1994 með skattskyldum söluhagnaði að undangengnum verslunarinnar um, sem rekinn hefði verið með tapi. Í skattframtali árið 1995 höfðu þeir fram á frestun á skattlagningu söluhagnaðarins um tvenn áramót samkvæmt 2. mgr. 16. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, í þessum fjárfesta í íbúðarhúsnæði innan frestsins og lækka stofnverð nýrri hagnað söluhagnaðarins. Umboðsmaður tók fram, að skilja yrði erindið skattstjóra svo, að í því hefði falist beiðni um endurupptöku álagningu þannig að í stað frestunar á skattlagningu söluhagnaðarins um söluhagnaðinum jafnað á móti eftirstöðvum rekstrartaps vegna þess ar, er B og C höfðu með höndum að X.

Umboðsmaður benti á, að almennt yrði að ganga út frá því, að útlagning skattlagningu væri ráðið til lykta eftir því almenna kærufyrir um í 99. gr. laga nr. 75/1981 og lögum nr. 30/1992, um yfirskatt, þeim væri leyst af hálfu skattstjóra eða eftir atvikum ríkisskattstjóra kærufyrir um, sem skjóta mætti til yfirskattanefndar. Meðal sk

umboðsmaður gæti fjallað um kvörtun, væri það skilyrði 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, að máli hefði verið skotið til æðra stjórnvalds, áður en það væri borið undir umboðsmann Alþingis. Þar sem ekki hefði verið leitað þeirra úrræða, sem fælust í hinni almennu kæruleið skattamála, væri þessu skilyrði ekki fullnægt. Þótt leitað hefði verið til ríkisskattstjóra með beiðni um breytingu á skattákvörðun, gæti það út af fyrir sig ekki leitt til þess, að fyrrgreint skilyrði teldist uppfyllt. Umboðsmaður gat þess, að synjun ríkisskattstjóra á að neyta heimilda sinna til endurupptöku hefði ekki verið talin ákvörðun, sem kæránleg væri til yfirskattanefndar, áður ríkisskattanefndar. Samkvæmt þessu taldi umboðsmaður, að lagaskilyrði brysti fyrir því, að hann gæti fjallað frekar um kvörtunarefnið.

Í bréfi mínu til A, dags. 8. júlí 1996, sagði:

#### „I.

Ég vísa til kvörtunar þeirrar, dags. 28. maí 1996, sem þér hafið borið fram vegna B og C. Kvörtunin beinist að ríkisskattstjóra vegna þeirrar ákvörðunar hans frá 30. apríl 1996, að synja beiðni yðar, dags. 17. apríl 1996, vegna B og C að færa skattskyldan söluhagnað að fjárhæð 3.099.005 kr. af íbúðarhúsnæði þeirra í X á móti eftirstöðvum yfirfæranslegum rekstrartaps þeirra vegna verslunarrekstrar á sama stað, er hafi framreiknað numið 10.919.232 kr. í árslok 1995.

#### II.

Með kvörtun yðar fylgdi afrit af erindi yðar til ríkisskattstjóra, dags. 17. apríl 1996, vegna B og C og ljósrit af umræddri synjun ríkisskattstjóra, dags. 30. apríl 1996. Þá fylgdi kvörtuninni ljósrit staðfestingar Búnaðarbanka Íslands . . ., dags. 4. mars 1996, á niðurstöðu greiðslumats vegna húsbrefaviðskipta.

Í umræddu erindi til ríkisskattstjóra er málavöxtum lýst svo, að á tímabilinu júlí 1988 til apríl 1993 hafi B haft útibú . . . í X á leigu og rekið það með ótakmarkaðri ábyrgð fyrir eigin reikning. Tap hafi verið af rekstri útibúsins allan tímann og sé uppsafnað, yfirfæranslegt tap nú 10.919.232 kr. Með rekstri útibúsins hafi fylgt íbúðarhúsnæði, sem hafi verið í eigu . . . . Húsnæði þetta hafi þau B og C keypt á árinu 1991. Fjárfestingu þessari er lýst svo, að hún hafi verið ná tengd rekstri útibúsins og í raun hluti af rekstri þess. Tekist hafi að selja þetta íbúðarhúsnæði í mars 1994 eftir að það hafi verið á söluskrá í tæp tvö ár. Söluverð hafi verið 5.400.000 kr. Myndast hafi söluhagnaður að fjárhæð 3.099.005 kr. og ástæður fyrir söluhagnaðinum hafi verið hagstætt kaupverð í upphafi, yfirfærður eldri söluhagnaður og gott viðhald. Þar sem eignartími hafi ekki náð fimm árum, hafi söluhagnaðurinn verið skattskyldur að fullu. Farið hafi verið fram á frestun skattlagningar söluhagnaðarins um tvenn áramót samkvæmt heimild þeirri, er greinir í 2. mgr. 16. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Frestur þessi renni út á þessu ári.

Í erindinu er tekið fram, að þau B og C hafi kannað möguleika á því að festa kaup á nýju íbúðarhúsnæði. Í ljós hefði komið, að þau hefðu ekki greiðslugetu til að standa undir greiðslubyrði húsbrefalána vegna greiðslubyrðar af bankalánum, sbr. yfirlýsingu Búnaðarbanka Íslands . . ., dags. 4. mars 1996. Væri endurfjárfesting í íbúðarhúsnæði því ekki gerleg innan þess frests, sem settur væri í 2. mgr. 16. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Að öllu óbreyttu kæmi umræddur söluhagnaður því til skattlagningar við álagningu gjaldárið 1997 og afleiðingin yrði greiðsluþrot og gjaldþrot þeirra B og C.

Í erindinu var lögð áhersla á, að beint samband væri á milli kaupanna á íbúðarhúsnæðinu í X og reksturs útibúsins. Einnig væri ljóst, að uppsafnað tap af rekstri útibúsins og tilheyrandi skuldasöfnun kæmi í veg fyrir þann möguleika, að þeim B og C tækist að festa kaup á íbúðarhúsnæði með fyrrgreindum afleiðingum.

Í ljósi þess, sem að framan greinir, fóruð þér í erindi þessu frá skattstjóra, að embættið „taki umræddan söluhagnað og telji hann með útibúarekstrinum og færi hann til lækkunar á yfirfæranlegu skattalegu og á erindi, dags. 6. september 1993, sem þér senduð ríkisskattstjóra, fram á leiðréttingu á reiknuðu endurgjaldi B, en stór hluti af tapinu hefur þess. Þessu erindi synjaði ríkisskattstjóri með bréfi, dags. 12. október 1993.

Hinn 30. apríl 1996 tók ríkisskattstjóri erindið til afgreiðslu og sýndi ákvörðun ríkisskattstjóra svohljóðandi:

„Í erindinu kemur m.a. fram að í mars 1994 hafi gjaldendurnir B og C sölunæði, sem þeir höfðu átt skemur en 5 ár frá söludegi og hafi söluhagnaðinn verið 3.099.005. Hafi verið óskað eftir frestun á skattalegri meðferð söluhagnaðarinnar á renni frestur því út á þessu ári. Sé nú komið í ljós að gjaldendurnir hafi lagt bolmagn til að kaupa íbúðarhúsnæði á árinu. Er af þeim sökum óskað heimilað verði að færa söluhagnaðinn til lækkunar á yfirfæranlegu skattalegu og hafi numið kr. 10.919.232. Er því haldið fram að beint samband sé milli söluhagnaðarinnar og íbúðarhúsnæðisins sem selt var og tapreksturs.

Lagaheimild skortir til að verða við erindinu. Verður því að svara erindið neikvætt.

### III.

Í kvörtuninni lýsið þér atvikum með sama hætti og í framangreindri kvörtun skattstjóra. Takið þér fram, að þau B og C geti engan veginn sætt sig við skattstjóra. Þau fá ekki séð, að afgreiðsla hans á málinu þjóni hagsmunum þeirra enda blasi greiðslu- og gjaldprot þeirra við. Ríkisskattstjóri hafi fulla vaxtábyrgð upp skattframtöl þeirra, sbr. 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjustjórnun. Ekki verði séð, að neitt í lögum sé umkraffðri skattmeðferð til fyrirstöðu að skattleggja tekjur, sem aldrei hafi verið til ráðstöfunar í hendi B og C og eignaaukningar. Þau hafi aldrei innleyst umræddan söluhagnað til sín, heldur raun farið í það að greiða hluta af því tapi, sem varð af rekstri útibúsins.

Þá óskið þér í kvörtuninni eftir álitinu mínu á því, hvort „fjármálaráðgjafi“ hver annar aðili í stjórnarsýslunni hafi heimild til að semja um niðurfellingu skattsins sem fyrirsjáanlega mun leiða af skattlagningu umrædds söluhagnaðarinnar.

### IV.

Eins og fram kemur í kvörtun yðar, varð hagnaður að fjárhæð 3.099.005 í íbúðarhúsnæði B og C í X, á árinu 1994. Hvorki er ágreiningur um fjárhæð hagnaðarinnar né uppgjörsaðferð hans. Þar sem þau B og C höfðu átt íbúðarhúsnæðið fimm ár njóta þau ekki skattfrelsisákvæðis 1. mgr. 16. gr. laga nr. 75/1981 um eignarskatt.

Samkvæmt frásögn yðar var framtalsárið 1995 farið fram á frestun söluhagnaðarins um tvenn áramót samkvæmt heimild í 2. mgr. 16. gr. laga nr. 75/1981 því skyni að endurfjárfesta í íbúðarhúsnæði innan nefnds frests og lækkunar á eignar um fjárhæð söluhagnaðarins. Þar sem fyrirsjáanlegt er samkvæmt frásögn yðar, að þau B og C muni ekki hafa fjárhagslegt bolmagn til endurfjárfestingar í húsnæði, blasi við, að söluhagnaðurinn verði skattlagður með fullum þessum skatt. Því hafi verið leitað til ríkisskattstjóra með skatterindi, dags. 17. apríl 1995, sem það embætti hefur samkvæmt 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981 til að gefa skattframtöl um opinberum gjöldum. Verður að skilja það erindi svo, að í því hafi farið um urupptöku álagningar gjaldárið 1995 þannig að í stað frestunar á skattframtölu söluhagnaðarins um tvenn áramót hafi verið farið fram á, að söluhagnaðinum verði skattlagður.



eftirstöðvum rekstrartaps vegna þess verslunarrekstrar, sem í málinu greinir. Verður að telja, að sú krafa hafi byggst á því, að íbúðarhúsnæðið væri í slíkum tengslum við atvinnureksturinn, að líta bæri á það í skattalegu tilliti sem atvinnurekstrareign, sbr. og 3. mgr. 3. tölul. 62. gr. laga nr. 75/1981.

Í tilefni af kvörtun yðar bendi ég á, að almennt verður að ganga út frá því, að ágreiningsefnum út af skattálagningu sé ráðið til lykta eftir því almenna kærkerfi, sem mælt er fyrir um í 99. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, þ.e. að úr þeim sé leyst af hálfu skattstjóra eða eftir atvikum ríkisskattstjóra með formlegum kærúrskurðum, sem skjóta má til yfirskattanefndar, sbr. 3. gr. laga nr. 30/1992.

Meðal skilyrða fyrir því, að ég geti fjallað um kvörtun, er það skilyrði 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, að máli hafi verið skotið til æðra stjórnvalds, áður en það er borið undir umboðsmann Alþingis. Þar sem ekki hefur verið leitað þeirra úrræða, sem felast í hinni almennu kæruleið skattamála, er þessu skilyrði ekki fullnægt. Þótt leitað hafi verið til ríkisskattstjóra með beiðni um breytingu á skattákvörðun á grundvelli þeirra lagaheimilda, sem það embætti hefur í þeim efnum, sbr. að framan, getur það út af fyrir sig ekki leitt til þess, að fyrrgreint skilyrði teljist uppfyllt. Rétt er að geta þess, að synjun ríkisskattstjóra á að neyta þeirra heimilda til endurupptöku hefur ekki verið talin ákvörðun, sem kæránleg er til yfirskattanefndar, áður ríkisskattanefndar. Samkvæmt þessu brestur lagaskilyrði fyrir því, að ég geti fjallað frekar um kvörtunarefnið. Þá tel ég ekki tilefni til að fjalla um innheimtu þeirra skattkrafna, sem kunna að leiða af skattlagningu söluhagnaðarins, sbr. niðurlag kvörtunar yðar.

Samkvæmt framansögðu eru ekki skilyrði fyrir því, að ég fjalli frekar um kvörtun yðar og er afskiptum mínum af máli þessu lokið, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

**Valdsvið ríkistollanefndar. Almenn kæruleið  
tollamála. Virðisaukaskattur við innflutning vöru.  
(Mál nr. 1889/1996)**

**A hf. kvartaði yfir þeim skilningi fjármálaráðuneytisins að gjald, sem innheimt væri fyrir úthlutun tollkvóta, teldist ekki til tollverðs samkvæmt IV. kafla tollalaga, nr. 55/1987, og að ekki bæri að innheimta virðisaukaskatt af slíkum tollkvóta við innflutning.**

Í bréfi, sem umboðsmaður ritaði A hf., gerði hann grein fyrir ákvæðum laga um tollkvóta, sem sett voru vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni, og stjórnvaldsfyrirmælum um úthlutun tollkvóta. Þá gerði umboðsmaður grein fyrir sérstökum ákvæðum um innflutning í lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Tók hann fram, að samkvæmt lögum nr. 50/1988 félli virðisaukaskattur stjórnarfarslega undir hið almenna skattkerfi með þeirri undantekningu, að virðisaukaskattur við innflutning vöru heyrði stjórnarfarslega undir tollkerfið og væri innheimtur með aðflutningsgjöldum. Þá fjallaði umboðsmaður um meðferð tollamála, álagningu tollstjóra á tollum og öðrum gjöldum, sem greiða ber við tollafgreiðslu vara, kærur til tollstjóra og endurákvörðunarheimildir ríkistollstjóra, svo og kærur til ríkistollanefndar.

Umboðsmaður taldi ljóst, að það bæri undir tollyfirvöld að skera úr því ágreiningsefni, sem A hf. bar fram. Eins og lausn ágreiningsmála á sviði tollamála væri farið að lögum, þar sem meðal annars væri gert ráð fyrir sérstökum, óháðum úrskurðaraðila, þ.e. ríkistollanefnd, taldi umboðsmaður, að A hf., bæri að bera ágreiningsefnið upp á vettvangi tollamála og leita eftir úrlausn tollstjóra eða eftir atvikum ríkistoll-

stjóra. Ákvarðanir þeirra stjórnvalda gæti hann kært til ríkistollar sig ekki við þær. Taldi umboðsmaður, að afstaða fjármálaráðuney A hf. hefði enga bindandi þýðingu fyrir ríkistollanefnd, þegar lit hlutverks nefndarinnar að lögum.

Umboðsmaður vísaði til þess, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. la umboðsmann Alþingis, væri ekki unnt að kvarta til umboðsma stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í máli, ef skjóta mætti máli ti Samkvæmt því væru ekki skilyrði til þess, að hann fjallaði um kv hann hefði leitað réttar síns hjá tollyfirvöldum, eftir atvikum með nefndar og að gengnum úrskurði hennar.

Í bréfi mínu til A hf., dags. 10. október 1996, sagði meðal annars s

## I.

„Samkvæmt framansögðu snýst ágreiningur yðar við fjármálará hvort gjald það, sem innheimt er fyrir úthlutaðan tollkvóta, beri að þannig að telja beri gjald þetta með við ákvörðun og innheimtu virðis gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Í XI. kafla laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breyt ákvæði um innflutning. Þar segir svo í 1. og 2. mgr. 34. gr.:

„Við innflutning á vöru skal virðisaukaskattur innheimtur skyldrar vöru að viðbættum tolli og öðrum gjöldum sem á eru lög

Um ákvörðun tollverðs skulu gilda ákvæði þar að lútandi í 1987, með síðari breytingum.“

Þá er 37. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, svohljóðandi:

„Virðisaukaskattur af innflutningi skal innheimtur með aðflu

Að því leyti sem eigi er ákveðið í lögum þessum eða regluger mælum settum samkvæmt þeim um skattskyldu, úrskurð um skat innheimtu, lækkun eða endurgreiðslu vegna rýrnunar, skemmda e lögvernd, sektir, viðurlög, refsingar og aðra framkvæmd varðandi innfluttum vörum og þjónustu, skulu gilda ákvæði tollalaga, nr. 5 breytingum, svo og reglugerða og annarra fyrirmæla settra samkv

Samkvæmt lögum nr. 50/1988 fellur virðisaukaskattur stjórnarfar menna skattkerfi, þ.e. skattstjóra og ríkisskattstjóra með kæruehimild ar, sbr. 29. gr. laganna og lög nr. 30/1992, um yfirsattanefnd, með þei að virðisaukaskattur við innflutning vöru heyrir stjórnarfarslega un kvæmt XI. kafla laga nr. 50/1988, sbr. tilvitnuð ákvæði hér að framan. S virðisaukaskattur af innfluttri vöru stjórnarfarslega alveg felldur undir heimtur með aðflutningsgjöldum. Er almennt vísað til tollalaga nr. skyldu, álagningu, innheimtu, lögvernd, viðurlög og refsingar og aðra leyti sem ekki er sérstaklega ákveðið í virðisaukaskattslögum eða reg fyrirmælum, settum samkvæmt þeim lögum. Samkvæmt þessu er vir skiptur stjórnarfarslega. Slík tilhögun gildi reyndar einnig í tíð sölus skattur af innflutningi til eigin nota og neyslu innflytjandans féll undir

Í tollalögum nr. 55/1987 er kveðið á um tollverð og ákvörðun þess, sbr. 1. gr. og IV. kafla laganna. Í X. kafla laganna, sbr. breytingar þær, sem gerðar voru með 26.–28. gr. laga nr. 69/1996, um breytingar á tollalögum nr. 55 30. mars 1987, með síðari breytingum, er fjallað um álagningu tolla, úrskurði tollstjóra, kærur o.fl. Þá er í 35. gr. laga nr. 55/1987, sbr. e-lið 17. gr. laga nr. 69/1996, fjallað um endurákvörðunarheimild ríkistollstjóra á ákvörðunum tollstjóra.

Um álagningu tollstjóra á tollum og öðrum gjöldum, sem greiða ber við tollafgreiðslu vara, og endurákvörðanir aðflutningsgjalda er fjallað í 97.–99. gr. laga nr. 55/1987, sbr. 26. gr. laga nr. 69/1996. Í 100. gr. laga nr. 55/1987, sbr. d-lið 26. gr. laga nr. 69/1996, er kveðið á um kærur til tollstjóra. Segir þar meðal annars svo: „Telji innflytjandi ákvörðun tollstjóra um gjaldskyldu, tollflokkun, tollverð eða fjárhæð aðflutningsgjalda við tollmeðferð vöru eigi rétta getur hann sent skriflega rökstudda kæru, studda nauðsynlegum gögnum, til viðkomandi tollstjóra.“

Í 101. gr. laga nr. 55/1987, sbr. 27. gr. laga nr. 69/1996, er fjallað um kærur til ríkistollanefndar. Í 1. mgr. greinarinnar segir svo: „Innflytjandi getur skotið endurákvörðun ríkistollstjóra skv. 35. gr., úrskurði tollstjóra skv. 100. gr. og ákvörðun tollstjóra skv. 142. gr. til ríkistollanefndar innan 60 daga, talið frá póstagningu úrskurðar eða ákvörðunar.“ Samkvæmt 38. gr. laga nr. 55/1987, sbr. h-lið 17. gr. laga nr. 69/1996, skal ríkistollanefnd „vera óháður úrskurðaraðili í ágreiningsmálum sem til hennar er skotið skv. 101. og 102. gr. um ákvörðun tolla og annarra skatta og gjalda sem greiða ber við tollafgreiðslu, tollverð, tollflokkun og annað eftir því sem lög þessi mæla fyrir um“. Samkvæmt 102. gr. laga nr. 55/1987, sbr. 28. gr. laga nr. 69/1996, skal nefndin úrskurða um kærur um gjöld, sem tollstjórar leggja á innfluttar vörur samkvæmt ákvæðum annarra laga. Í 7. mgr. 101. gr. laga nr. 55/1987, sbr. d-lið 27. gr. laga nr. 69/1996, segir svo: „Úrskurður ríkistollanefndar er fullnaðarúrskurður á stjórnsýslustigi. Málskot til almennra dómstóla um úrlausnarefni sem farið hefur fyrir nefndina frestar eða breytir ekki niðurstöðu hennar fyrr en dómur er genginn.“

### [III.]

Eins og fram hefur komið, laut málefni það, sem þér báruð upp við fjármálaráðuneytið, að því, hvort reikna bæri gjald það, sem þér greidduð fyrir úthlutaðan tollkvóta, með við ákvörðun tollverðs við innheimtu virðisaukaskatts við innflutning umræddrar vöru.

Ég tel ljóst samkvæmt framansögðu, að það beri undir tollyfirvöld að skera úr þessu ágreiningsefni. Eins og lausn ágreiningsmála á sviði tollamála er farið að lögum og að framan hefur verið rakið, þar sem meðal annars er gert ráð fyrir sérstökum óháðum úrskurðaraðila á þessu sviði, þ.e. ríkistollanefnd, tel ég, að þér eigið að bera upp umrætt ágreiningsefni á þeim vettvangi og leita eftir úrlausn tollstjóra eða eftir atvikum ríkistollstjóra. Ákvarðanir þeirra stjórnvalda getið þér kært til ríkistollanefndar samkvæmt framansögðu, sættið þér yður ekki við þær. Ég tel, að afstaða fjármálaráðuneytisins í bréfi þess, dags. 22. ágúst 1996, hafi enga bindandi þýðingu fyrir ríkistollanefnd, þegar litið er til stöðu og hlutverks nefndarinnar að lögum.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds. Samkvæmt þessu get ég ekki fjallað um kvörtun yðar, fyrr en þér hafið leitað réttar yðar hjá tollyfirvöldum, eftir atvikum með kæru til ríkistollanefndar og að gengnum úrskurði hennar. Sættið þér yður ekki við þá niðurstöðu, getið þér leitað til mín að nýju.

Samkvæmt því, sem ég hef hér rakið, eru ekki skilyrði fyrir því, að ég fjalli að svo stöddu frekar um kvörtun yðar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.“

**18.2. Stjórnvöld annars ríkis eiga lögsögu í máli.****Alþjóðlegur einkamálaréttur. Heimilisfesti. Mannanöfn  
(Mál nr. 1913/1996)**

A kvartaði yfir því, að Hagstofa Íslands hefði ekki orðið við beiðningu á kenninafni hans.

Í bréfi mínu til A, dags. 10. október 1996, sagði meðal annars svo:  
„Ég skil kvörtun yðar svo, hún beinist ekki að efnislegrri úrslausn umsókn yðar um kenninafnbreytingu, enda hafi hún vísað erindinu frá að dönsk stjórnvöld ættu lögsögu í málinu.

Samkvæmt kvörtun yðar eruð þér búsettir og eigið lögheimili í Íslandi. Meginregla samkvæmt alþjóðlegum einkamálarétti að málefni er varðstaklinga heyrir undir stjórnvöld þess ríkis, þar sem viðkomandi á heimili til framangreinds munu dönsk stjórnvöld eiga lögsögu í máli yðar. Benda til stjórnvalda þar í landi með erindi yðar. Verði erindi yðar vísað frá hætti, bendi ég yður á að vísa frávísuninni til æðra stjórnvalds.

Samkvæmt framansögðu eru ekki skilyrði til að ég geti haft frekari áhrif. Verði niðurstaða danskra stjórnvalda hins vegar sú, að dönsk stjórnvöld í málinu, er yður heimilt að leita til umboðsmanns Alþingis á ný.“

**18.3.****Málsaðild.****Stjórnvöld geta ekki skotið ágreiningi sínu í milli  
til umboðsmanns.  
(Mál nr. 1849/1996)**

Hreppsnefnd óskaði álits míns á réttmæti úrskurðar umhverfisráðs fella úr gildi ákvörðun byggingarnefndar hreppsins um að synja fjármála leyfi til að rífa tiltekið íbúðarhús. Í bréfi mínu til hreppsnefndarinnar, 1996, sagði meðal annars svo:

„Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, er umboðsmann að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og stjórnslu hátt, sem nánar greinir í lögunum, og tryggja rétt borgaranna gagnvakt landsins. Skal umboðsmaður gæta þess, að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslu hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnslu nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, er hlutverki greint svo, að hann skuli gæta þess, að stjórnvöld virði rétt einstaklinga. Hefur umboðsmaður í því skyni eftirlit með því, að jafnræði sé virt í stjórnslu að stjórnslu sé að öðru leyti í samræmi við lög og vandaða stjórnslu.“

... Kvörtun yðar lýtur ... að meginstefnu til að skiptum tveggja ferð stjórnsluvalds. Samkvæmt 2. og 5. gr. laga nr. 13/1987 getur sá umboðsmaður við umboðsmann, sem telur stjórnvöld hafa beitt sig rangindum. Stjórnslu sjálf skotið til umboðsmanns ágreiningi sínum við önnur stjórnvöld umboðsmanns, er þau fara með sem slík. Af þessum ástæðum getur [hreppurinn] kvörtun út af umræddri ákvörðun umhverfisráðuneytisins.“

**Byggingar- og skipulagsmál.  
(Mál nr. 1855/1996)**

**Frestur til að bera fram kvörtun við umboðsmann vegna aðalskipulags miðast við birtingu auglýsingar um staðfestingu skipulagsins.**

A leitaði til mín og kvartaði yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins þar sem hafnað var kröfu A um ógildingu tiltekins hluta aðalskipulags X-hrepps 1992–2012. Kvörtun A beindist annars vegar að aðalskipulagi X-hrepps 1992–2012 og undirbúningi þess en hins vegar að úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 2. júlí 1996. Í bréfi mínu til A, dags. 20. desember 1996, sagði meðal annars:

„Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, skal bera kvörtun fram „innan árs frá því er stjórnarsýslugerningur sá, er um ræðir, var til lykta leiddur“. Um gerð skipulagsuppdráttar er fjallað í IV. kafla skipulagslaga og í V. kafla sömu laga um framlagningu skipulagstillagna, samþykkt þeirra og staðfestingu. Meðal annars lúta tillögur um aðalskipulag þessum lagaákvæðum og lýkur þeirri málsmeðferð með staðfestingu ráðherra á skipulagsuppdrætti og birtingu í Stjórnartíðindum, svo sem nánar greinir í 5. mgr. 18. gr. skipulagslaga nr. 19/1964.

Ofangreind staðfesting og birting skipulags er lokaáfangi lögskipaðrar málsmeðferðar við gerð aðalskipulags og verður upphaf frests til að bera fram kvörtun samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 að miðast við birtingu samkvæmt 5. mgr. 18. gr. skipulagslaga. Auglýsing um staðfestingu aðalskipulags X-hrepps 1992–2012 var birt í B-deild Stjórnartíðinda 10. nóvember 1993. Kvörtun A var borin fram 31. júlí 1996 og var þá liðinn framangreindur frestur samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 til að bera fram kvörtun. Ekki verður litið svo á, að síðari umfjöllun umhverfisráðuneytisins, sem lauk með svonefndum úrskurði þess frá 2. júlí 1996, hafi falið í sér endurupptöku máls samkvæmt 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Verður að líta á úrskurð þennan sem svör umhverfisráðuneytisins við gagnrýni A. Slík viðbrögð geta hins vegar ekki breytt neinu um upphaf frests samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987.

Samkvæmt framansögðu brestur lagaskilyrði fyrir því, að ég geti fjallað nánar um þann þátt kvörtunar A, sem beinist að aðalskipulagi X-hrepps 1992–2012 sem slíku og undirbúningi þess.

[. . .]

Úrskurður umhverfisráðuneytisins frá 2. júlí 1996 felur í sér, eins og að framan segir, svör ráðuneytisins við gagnrýni A á umræddu aðalskipulagi [. . .] og á undirbúningi þess. Miðað við efni úrskurðarins að þessu leyti tel ég ekki tilefni til að fjalla sérstaklega um hann, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987. Hef ég þar einnig haft í huga, að aðalskipulag haggar ekki eitt sér við mannvirkjum eða hagnýtingu lands, sem fyrir er við gerð skipulags, enda þótt fari í bága við skipulagið.“

## 19.0. Sveitarfélög.

### 19.1.

#### Sveitarstjórnarlög. Atkvæðagreiðsla. Ákvörðunarvald sveitarstjórna. (Mál nr. 1524/1995)

A kvartaði yfir því, að félagsmálaráðuneytið hefði staðfest gildi stjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna, um reglur um atkvæð nafn bæjarfélagsins. Samkvæmt reglunum skyldu íbúar velja milli bæjarfélagið. A taldi reglurnar takmarka valfrelsi íbúanna og ekkingu félagsmálaráðuneytisins nr. 100/1994, um staðfestingu félags sameiningu Keflavíkurbæjar, Njarðvíkurbæjar og Hafnahrepps. skoðanakönnun skuli fara fram um nafn hins nýja sveitarfélags og grundvelli hennar.

Í bréfi umboðsmanns til A kemur fram að sveitarstjórnir eigi nafn á nýtt sveitarfélag. Ákveði sveitarstjórn að láta fara fram atkvæmt 5. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986, sé hún buðin hennar. Ákvörðun um slíka atkvæðagreiðslu takmarki hins vegar vald sveitarstjórna til að setja reglur um framkvæmd hennar. Taldum umrætt ákvæði reglna bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og gegn ákvæði auglýsingar félagsmálaráðuneytisins nr. 100/1994.

#### I.

Í bréfi mínu til A, dags. 4. júní 1996, sagði:

„Ég vísa til erindis yðar frá 14. ágúst 1995, þar sem þér kvartið y málaráðuneytisins frá 28. júní 1995, er staðfesti gildi samþykktar bæjarstjórnar Njarðvíkur og Hafna frá 9. mars 1995 um „reglur um atkvæðagreiðslu í bærarfélagið“.

#### II.

Forsaga máls þessa er í stuttu máli sú, að hinn 27. júní 1994 kvað félagsmálaráðuneytið upp úrskurð í máli vegna kæru yðar á framkvæmd atkvæðagreiðslu íbúanna í apríl 1994, um nafn á sveitarfélag það, sem varð til við sameiningu Keflavíkur, Njarðvíkurkaupstaðar og Hafnahrepps. Niðurstaða félagsmálaráðuneytisins slíkir annmarkar hefðu verið á undirbúningi og framkvæmd skoðanakönnunar ógilda bæri hana. Jafnframt bæri bæjarstjórn hins nýja sveitarfélags að taka atkvæðagreiðslu að nýju. Þá taldi ráðuneytið, að sú atkvæðagreiðsla gæði grundvelli óbreyttra reglna, en þær reglur, sem gilt höfðu um atkvæðagreiðslu 1994, hefðu verið óskýrar.

Í bréfi, sem ráðuneytið ritaði bæjarstjórn Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafnahrepps var lagt fyrir bæjarstjórnina að láta skoðanakönnunina fara fram að ný um atkvæðagreiðslu skýrar reglur, sem auglýstar yrðu á þann hátt, sem tilkynningar í sveitarfélaginu. Á fundi 7. mars 1995 samþykkti bæjarstjórnin gildi allar reglur sem giltu um framkvæmd nafnakosninganna sem fram gæði 1994 í Keflavík-Njarðvík-Höfnum“. Á framhaldsfundi 9. mars 1995 samþykkti einn síðan svohljóðandi reglur fyrir nýja atkvæðagreiðslu:

„Á bæjarstjórnarfundi Keflavíkur-Njarðvíkur-Hafna, fimmtudaginn 9. mars 1995, var samþykkt að efna til almennrar atkvæðagreiðslu, skv. 5. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986, um nafn nýja sveitarfélagsins.“

stjórnarlaga nr. 8/1986, um nýtt nafn fyrir bæjarfélagið, sbr. fyrirmæli í auglýsingu nr. 100/1994 2. mgr. 109 gr. sveitarstjórnarlaga og úrskurð félagsmálaráðuneytisins, dags. 27. júní 1994, þar sem lagt er fyrir að ný atkvæðagreiðsla fari fram um nafn á bæjarfélagið. Atkvæðagreiðslan fari fram laugardaginn 8. apríl 1995, samhliða kosningum til Alþingis sem fara fram sama dag. Kjörstaðir í bæjarfélaginu verða þeir sömu og við kosningar til Alþingis og stendur kjörfundur yfir sama tíma og við þær kosningar.

[. . .]

6. Valið skal milli tveggja eftirtalinna nafna á kjörseðli: Reykjanesbær og Suðurnesbær. Einungis má greiða öðru nafninu atkvæði.

7. Atkvæði er greitt með því að kjósandi markar með ritblýi kross á atkvæðaseðilinn fyrir framan það nafn er hann vill greiða atkvæði sitt.

8. Atkvæði skal metið ógilt ef ekki verður séð með vissu hvoru nafninu kjósandi greiðir atkvæði sitt ef merkt er við bæði nöfnin, ef áletrun er á atkvæðaseðli fram yfir það sem segir í reglum þessum eða annarleg merki sem ætla má að séu sett á atkvæðaseðilinn af ásettu ráði til að gera hann auðkennilegan og ef atkvæðaseðill er annar en hefur verið afhentur af kjörstjórn.

9. Úrslit atkvæðagreiðslunnar er bindandi um val á nafni. Það nafn er fleiri atkvæði hlýtur skal valið sem nafn á bæjarfélagið.

10. Kjörstjórn sem valin var á fundi bæjarstjórnar þann 21. febrúar 1995 vegna atkvæðagreiðslu þessarar annast framkvæmd atkvæðagreiðslunnar, talningu atkvæða og úrskurðar um gild og ógild atkvæði á grundvelli þessara regna er gilda um atkvæðagreiðsluna.

[. . .]“

Atkvæðagreiðsla fór fram í samræmi við framangreindar reglur þann 8. apríl 1995. Samkvæmt skýrslu yfirkjörstjórnar voru á kjörskrá 7.032 og greiddu 5.232 atkvæði. Niðurstaða kosninganna varð sú að Reykjanesbær hlaut 832 atkvæði og Suðurnesbær 682 atkvæði. Ógild atkvæði voru 3.385 og auðir seðlar 333.

Í úrskurði, dags. 28. júní 1995, fjallaði félagsmálaráðuneytið um „athugasemd og eða eftir atvikum kærú“ yðar frá 23. mars 1995, vegna þeirrar tilhögunar, sem bæjarstjórn Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna samþykkti að viðhafa varðandi framangreinda atkvæðagreiðslu á fundi sínum 9. mars 1995. Um málsástæður yðar segir meðal annars svo í úrskurðinum:

„Kærandi gerir í fyrsta lagi athugasemdir við val bæjarstjórnarinnar á þeim nöfnunum, sem greiða átti atkvæði um. Fram hafi komið gagnrýni á nöfnin af hálfu forystumanna annarra sveitarfélaga á Suðurnesjum, formanni örnefnanefndar og fleiri aðilum. Síðan segir svo í kærinni: „. . . Mér sýnist það nafnaval ótækt að taka upp nöfn sem fáir eru sáttir við og þjóna þar að auki sem nöfn á heilum landsvæðum og geta því hæglega valdið ruglingi og misskilningi.“

Kærandi rekur í kærinni að fram hafi farið atkvæðagreiðsla um nafn á sveitarfélagið hinn 16. apríl 1994, sem síðan var úrskurðuð ógild af félagsmálaráðuneytinu. Niðurstaða þeirrar atkvæðagreiðslu hafi hins vegar verið sú að meirihluti þeirra sem greiddu atkvæði völdu nafnið Keflavík. Bæjarstjórnin hafi jafnframt falið Félagsvísindadeild Háskóla Íslands að framkvæma skoðanakönnun varðandi nafngiftina og hafi 60% valið nafnið Keflavík. Að auki hafi Víkurfréttir birt hinn 23. mars s.l. nýja skoðanakönnun um nafnaval og þar hafi Keflavík fengið 53%. Með vísan til framangreinds sé ljóst að bæjarstjórnin hafi gengið á móti vilja meginþorra bæjarbúa.

Að lokum tekur kærandi fram að hann telji þá ákvörðun bæjarstjórnarinnar, að láta fara fram atkvæðagreiðslu um nafn á sveitarfélagið, ekki samræmast fyrirmælum

í auglýsingu nr. 100/1994, en í þeirri auglýsingu segir m.a. svo: „S fara fram um nafn hins nýja sveitarfélags og skal nafnið ákveðið ar.“

Með vísan til framangreinds fer kærandi fram á það við ráðu samþykkt bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna frá 9. gefa kjósendum í sveitarfélaginu einungis kost á að velja um nöfn Reykjanesbær.“

Um rök sveitarstjórnar, sem byggist á álitsgerð B, héraðsdómslög annars svo í úrskurðinum:

„Ég tel að enginn annar aðili en bæjarstjórn hafi vald til að eru í boði þegar efnt er til almennrar atkvæðagreiðslu um val á na gr. laga nr. 8/1986 og 2. mgr. 2. tl. 1. gr. laga nr. 75/1993 um breytt 1986, sbr. 5. mgr. 54. gr. laga nr. 8/1986, auk þess sem félagsmálará stjórn þetta verkefni. Eftir að félagsmálaráðuneytið ógilti atkvæða fram 16. apríl 1994, var enginn annar aðili bær til að ákveða tilhö greiðslu um nafnið en réttkjörin bæjarstjórn Keflavíkur-Njarðvík auki skoraði ráðuneytið á bæjarstjórn að ganga frá málinu. Þrátt litshlutverk félagsmálaráðuneytisins með því að sveitarstjórnir fa skurðarvald ráðuneytisins um ýmis vafaatriði sem upp kunna kvæmd sveitarstjórnarmálefna, er það ekki á valdi ráðuneytisins a bæjarstjórnar í máli þessu, þ.e. þær er byggjast á huglægu og frjál ar. Valkostirnir þ.e. nöfnin Suðurnesbær og Reykjanesbær hljóta lægu og frjálssu mati og snerta ekki formhlið atkvæðagreiðslunn neytisins um ógildingu fyrri atkvæðagreiðslunnar byggðust á ra tilhögun hennar. Íhlutunarvald félagsmálaráðuneytisins er einnig stjórnarskrárinnar en megininntak þeirrar greinar kveður á um að ráða málefnum sínum. [ . . . ].“

Í niðurstöðu ráðuneytisins í málinu segir meðal annars svo:

„... . Bæjarstjórn varð við þessu og samþykkti reglur fyrir a fundi sínum hinn 9. mars 1995. Telja verður þær reglur vera skýr þær deilt efnislega í máli þessu, nema hvað varðar 6. tölulið þeirra sem greiða átti atkvæði um.

Í úrskurði ráðuneytisins frá 27. júní 1994 er ítarlega fjallað um sem slík atkvæðagreiðsla á stoð í og segir þar m.a. svo: „Skóðan apríl 1994 var því ekki kosning í skilningi III. kafla sveitarstjórnar atkvæðagreiðsla í skilningi 54. gr. sveitarstjórnarlaga . . .“ Með v arra röksemda í úrskurðinum og þess að bæjarstjórn Keflavíkur, N varð við áskorun ráðuneytisins frá 27. júní 1994, telur ráðuneytið bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna, að láta fara fram nafn á sveitarfélagið samræmist fyrirmælum í auglýsingu um stað ráðuneytisins á sameiningu Keflavíkurbæjar, Njarðvíkurbæjar o 100/1994 svo og sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 skiptist staðbundin sveitarfélög sem stýra sjálf málefnum sínum á eigin áb var sett á grundvelli 76. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir: „Rétti að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar skal



Sveitarstjórn fer með stjórn sveitarfélags samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum lögum, sbr. ákvæði 2. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga. Í sveitarstjórnarlögum eða öðrum lögum er hins vegar hvergi að finna fyrirmæli um að sveitarstjórn sé lagalega skylt að fara ætíð að vilja meirihluta íbúa viðkomandi sveitarfélags við afgreiðslu mála, sbr. þó 5. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga, en þar segir að niðurstaða almennrar atkvæðagreiðslu í sveitarfélagi sé bindandi fyrir sveitarstjórn ef sveitarstjórnin hefur fyrirfram ákveðið að svo skuli vera.

Við sameiningu sveitarfélaga er það hlutverk viðkomandi sveitarstjórna að ákveða m.a. nafn hins sameinaða sveitarfélags, sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Í lagagreininni er þeim sveitarstjórnnum, sem hlut eiga að máli, því veitt ákvörðunarvald um nafn hins sameinaða sveitarfélags. Í því tilfelli sem hér um ræðir ákváðu sveitarstjórnir Keflavíkurkaupstaðar, Njarðvíkurkaupstaðar og Hafnahrepps ekki nafn fyrir hið nýja sveitarfélag um leið og önnur atriði varðandi sameininguna voru samþykkt, heldur ákváðu sveitarstjórnirnar að skoðanakönnun skyldi fara fram um nafn hins nýja sveitarfélags og að nafnið skyldi ákveðið á grundvelli hennar, sbr. auglýsingu nr. 100/1994.

Í 1. mgr. 4. gr. sveitarstjórnarlaga segir að ekki megi breyta nafni sveitarfélags nema með staðfestingu félagsmálaráðuneytisins. Um nafngiftir sveitarfélaga er að öðru leyti ekki að finna ákvæði í sveitarstjórnarlögum. Þau fyrirmæli laganna að ekki megi breyta nafni sveitarfélags nema með staðfestingu ráðuneytisins gefa vísbendingu um að ráðuneytið geti haft ákveðið íhlutunarvald, sbr. ennfremur ákvæði 1. mgr. 118. gr. sveitarstjórnarlaga um eftirlitshlutverk ráðuneytisins með sveitarstjórnnum. Í því ákvæði segir orðrétt: „Ráðuneytið skal hafa eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum skv. lögum þessum og öðrum löglegum fyrirmælum.“ Í lögnum er hins vegar ekki að finna leiðbeiningu um hversu víðtækt íhlutunarvald ráðuneytisins er, t.d. um á hvaða grundvelli ráðuneytið getur neitað um staðfestingu á nafni og slíkt er heldur ekki að finna í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986. Ljóst er þó að íhlutunarvaldið hlýtur að takmarkast að nokkru leyti af sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Á fundi bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna þann 18. apríl 1995, var samþykkt að fresta ákvörðun um nafn fyrir hið nýja sveitarfélag uns ráðuneytið hefði kveðið upp úrskurði í kærumáli þessu.

Þar sem ráðuneytinu hefur enn ekki borist til staðfestingar nafn fyrir sveitarfélag það, sem til varð við sameiningu Keflavíkurkaupstaðar, Njarðvíkurkaupstaðar og Hafnahrepps, telur það ekki efni til að fjalla efnislega um þær tillögur að nafni, sem fram hafa komið. Þegar nafnið berst til staðfestingar mun ráðuneytið hins vegar taka til athugunar hvort ástæða er til að gera athugasemdir af þess hálfu við ákvörðun bæjarstjórnar.

Að lokum skal tekið fram að ráðuneytið telur að ekki hafi verið sýnt fram á nein atriði varðandi formhlið fundar bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna, sem fram fór 7. og 9. mars 1995, sem sjálfkrafa geta valdið ógildi þeirra ákvarðana sem á honum voru teknar.

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða ráðuneytisins að samþykkt bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna frá 9. mars 1995 um „reglur um atkvæðagreiðslu á nýju nafni á bæjarfélagið“ sé gild.“

Í kvörtun yðar til mín kemur fram, að þér teljið niðurstöðu ráðuneytisins ekki í samræmi við auglýsingu nr. 100/1994, um sameiningu Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna, sem þér teljið kveða á um, að „skoðanir íbúanna eigi að koma fram og það eigi að fara eftir

þeim“. Teljið þér skilning bæjarstjórnar og ráðuneytisins of þröngan auglýsingarinnar. Þá teljið þér samband milli reglna þeirra, sem samþy arstjórnunum þremur frá 29. mars 1994, og framangreindrar auglýsin óeðlilegt að fram fari atkvæðagreiðsla um nafn sveitarfélagsins, sem h um en þeim, sem lágu fyrir við staðfestingu félagsmálaráðuneytisins á sveitarfélaga, sem hér um ræðir.

### III.

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf 22. ágúst 1995, þar sem ég óskað 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti ha málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar yðar. Svarbréf félagsmálar gögnum málsins, barst mér með bréfi, dags. 6. september 1995. Í bréfi til umræddrar auglýsingar, þar sem segir, að skoðanakönnun skuli fara nýja sveitarfélags og skuli nafnið ákveðið á grundvelli hennar. Síðan s

„Sveitarstjórnir sveitarfélaganna þriggja ákváðu að láta fara f keppni um nafn á hið nýja sveitarfélag. Í framhaldi af þeirri h ákváðu sveitarstjórnirnar að láta fara fram almenna atkvæðagreið um um nafn á hið nýja sveitarfélag.

Ráðuneytið bendir á í úrskurðum sínum að atkvæðagreiðslur 18. apríl 1994 og 8. apríl 1995, hafi verið almennar atkvæðagreiðslu 54. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, en þar er að finna opna he stjórnir til að láta fara fram almenna atkvæðagreiðslu „til þess a ingabærra íbúa um tiltekið málefni“.

Ráðuneytið telur að sú leið, sem farin var við val á nafni fyri lag, hafi ekki brotið í bága við fyrirmæli í auglýsingu nr. 100/ greindum hætti var kannaður vilji íbúa hinna þriggja fyrirveran nafn á hið nýja sveitarfélag.

Samhljóða ákvæði og tilvitnað ákvæði í auglýsingu nr. 100/199 auglýsingum um staðfestingu félagsmálaráðuneytisins á sameining þegar viðkomandi sveitarstjórnir hafa ekki fyrirfram tekið ákvö hið sameinaða sveitarfélag. Ráðuneytið hefur aldrei litið svo á a sér að viðkomandi sveitarstjórnir séu skuldbundnar til að velja þa kvæði hlýtur í skoðanakönnun/atkvæðagreiðslu, nema slíkt hafi v fram af hálfu sveitarstjórnanna og tilkynnt sérstaklega, sbr. m.a sveitarstjórnarlaga. Jafnframt er rétt að benda á ákvæði 2. mý stjórnarlaga, en þar segir svo m.a. orðrétt: „Hafi sameiningin hlo sveitarstjórnir þær, sem hlut eiga að máli, taka ákvarðanir um fjárl félaganna, fjölda fulltrúa í nýrri sveitarstjórn, *nafn hins sameinu önnur atriði.*“

Að öðru leyti vísar ráðuneytið til úrskurða ráðuneytisins frá júní 1995, en þar er rakinn nokkuð ítarlega aðdragandi málsins ráðuneytisins fyrir niðurstöðum þess.“

Með bréfi 11. september 1995 gaf ég yður kost á að koma að þei málinu, sem þér telduð ástæðu til að gera í tilefni framangreinds bréfs. Athugasemdir yðar bárust með bréfum, dags. 25. og 28. septem meðal annars svo:

„Félagsmálaráðuneytið staðfesti sameiningu sveitarfélaganna 1994 samanber auglýsingu nr. 100/1994, sem áður er vitnað í. Þess

beinu framhaldi af samþykkt sveitarstjórnanna þriggja um reglur, sem ákveða hvernig velja skyldi nafn á sveitarfélagið. [. . .]

Það er athyglisvert hvað reglur þessar eru lýðræðislegar og er þar enga fyrirvara að finna um hvaða nafn megi velja ef mönnum fellur ekki við neitt af þessum fimm nöfnum sem valin höfðu verið sérstaklega til að krossa við.

*Ég tel að með samþykkt þessari og auglýsingu nr. 100/1994 hafi fráfarandi sveitarstjórnir framselt rétt sinn til kjósenda um að velja nafn á sveitarfélagið og tel ég að 54. gr. sveitarstjórnarlaga breyti þar engu um . . .*

Þessu til stuðnings vil ég benda á 112. gr. sveitarstjórnarlaga, þar segir m.a. um auglýsingu á sameiningu sveitarfélaga: „Þar skal greint frá nafni hins nýja sveitarfélags.“ Þessi grein kveður svo á um að ákvörðun um nafn skuli liggja fyrir þegar sameining er auglýst. Í tilfelli því sem hér um ræðir varð það ekki gert, en hinsvegar var auglýst með hvaða hætti ákvörðun um nafn skyldi tekin. Þess vegna tel ég að fylgja beri auglýsingu nr. 100/1994 nákvæmlega og þeim ákvörðunum sem fráfarandi sveitarstjórnir höfðu áður ákveðið.“

#### IV.

##### 1.

Samkvæmt framansögðu lýtur erindi yðar til félagsmálaráðuneytisins frá 23. mars 1995 annars vegar að efnislegri umfjöllun um þær tillögur að nafni, sem um ræðir í máli þessu, og hins vegar að formhlið atkvæðagreiðslu þeirrar, sem fram fór um nafn hins sameinaða sveitarfélags hinn 8. apríl 1995. Í kvörtun yðar til mín óskið þér umsagnar minnar vegna úrskurðar félagsmálaráðuneytisins frá 28. júní 1995 og málsins í heild.

Samkvæmt 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, verður ekki kvartað til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli. Með vísan til þess, að í úrskurði félagsmálaráðuneytisins felst ekki efnisleg umfjöllun um þær tillögur, sem fram höfðu komið um nafn fyrir hið nýja sveitarfélag, mun umfjöllun mín í málinu takmarkast við þann hluta kvörtunar yðar, sem lýtur að þeim reglum, sem samþykktar voru um atkvæðagreiðsluna á fundi bæjarstjórnar hins nýja sveitarfélags 9. mars 1995, enda hefur mér ekki borist kvörtun vegna þeirrar úrlausnar, sem felst í auglýsingu félagsmálaráðuneytisins nr. 524, 26. september 1995, um nafn á sveitarfélagi því, sem til varð við sameiningu Keflavíkurkaupstaðar, Njarðvíkurkaupstaðar og Hafnahrepps.

##### 2.

Samkvæmt 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 skulu sveitarstjórnir þær, sem hlut eiga að sameiningu, taka ákvarðanir um ýmis atriði varðandi málefni sveitarfélaganna, þ. á m. um nafn hins sameinaða sveitarfélags. Eins og fram hefur komið í máli þessu, var nafn á sveitarfélag það, sem hér um ræðir, ekki valið um leið og gengið var frá öðrum atriðum varðandi sameininguna. Þess í stað var ákveðið, að nafn þess skyldi ráðast af niðurstöðu skoðanakönnunar, sem efnt skyldi til í þeim tilgangi. Félagsmálaráðuneytið staðfesti sameininguna, sbr. auglýsingu nr. 100, 25. febrúar 1994. Í henni var þó ekki greint frá nafni hins sameinaða sveitarfélags, eins og 112. gr. laganna gerir ráð fyrir. Í lokamálsgrein auglýsingarinnar segir hins vegar, að skoðanakönnun skuli fara fram um nafn hins nýja sveitarfélags og skuli nafnið ákveðið á grundvelli hennar. Þá muni nafn hins nýja sveitarfélags verða auglýst sérstaklega.

Kvörtun yðar beinist einkum að 6. tölul. reglna frá 9. mars 1995, „um atkvæðagreiðslu á nýju nafni á bæjarfélagið“, þ.e. að valið skuli milli tveggja nafna, Reykjanesbær og Suðurnesbær. Teljið þér, að með slíkri takmörkun á kostum geti atkvæðagreiðslan ekki talist

skoðanakönnun, þar sem leitað sé eftir skoðunum íbúa sveitarfélaganna félagið, og því ekki í samræmi við auglýsingu félagsmálaráðuneytisins

Óumdeilt er í málinu, að sveitarstjórnir eiga ákvörðunarvald um n. lag. Samkvæmt 5. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga er sveitarstjórn heimennrar atkvæðagreiðslu í sveitarfélagi til þess að kanna vilja kosningtekið málefni. Niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu er ekki bindandi um fyrir sveitarstjórn, nema hún hafi fyrirfram ákveðið að svo skuli vera. fyrir ákvörðun um að nafn á hið nýja bæjarfélag skuli ákveðið á grundunar. Ég tel því ljóst, að fráfarandi sveitarstjórnir hafi ákveðið að niðinnar skuli vera bindandi um afgreiðslu málsins í skilningi 5. mgr. 54. laga.

Samkvæmt kvörtun yðar teljið þér, að fullkomið framsal á ákvörðun á bæjarfélaginu til kjósenda, felist í samþykkt fráfarandi sveitarstjórn 100/1994, þannig að bæjarstjórnin hafi ekki eingöngu verið bundin af rarrinnar samkvæmt framansögðu, heldur hafi henni jafnframt verið óheimum framkvæmd hennar, sem takmarki valfrelsi kjósenda. Að athugun kvæðagreiðslu á grundvelli 54. gr. sveitarstjórnarlaga ekki takmark sveitarstjórna í víðtækari mæli en þar greinir, þ.e. hvað niðurstöðu atkar. Það er því skoðun mín, að ákvörðun um slíka atkvæðagreiðslu takununarvald sveitarstjórna til að setja reglur um framkvæmd hennar, þhvaða kostir skuli vera í boði. Tel ég því 6. tölul. reglna bæjarstjórnarvíkur og Hafna frá 9. mars 1995 ekki brjóta gegn lokamálsgrein auglýsingu.

Eins og fyrr greinir, gerið þér þá athugasemd, með vísan til 112. laga, að fylgja beri auglýsingu nr. 100/1994 nákvæmlega, þar sem í he reglur, sem félagsmálaráðuneytið hafi gengið út frá að giltu um skoðun fyrir hið nýja sveitarfélag, þegar það staðfesti sameininguna. Í ákvæðinu hvort framkvæmd nafngjafar þurfi að uppfylla ákveðin skilyrði til þessingu ráðuneytisins. Þá kemur ekki annað fram í athugasemdum með varð að lögum nr. 8/1986, en að ákvæðið fjalli um ýmis framkvæmdaatstækkun sveitarfélaga með sameiningu þeirra (Alpt. 1984, A-deild, b tryggir því, að nafn nýs sveitarfélags liggja fyrir við stofnun þess, eða a. a. auk þess sem auglýsing samkvæmt því hefur upplýsingalegt gildi. Me greinds verður ekki ráðið að bein tengsl séu á milli reglna um framkvæunar og staðfestingar ráðuneytisins samkvæmt 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þá er ég sammála þeirri niðurstöðu ráðuneytisins, að ekki hafi verið atriði varðandi formhlið fundar umræddrar bæjarstjórnar 7. og 9. ma krafa geti valdið ógildi þeirra ákvarðana, sem á honum voru teknar. Me greinds, tel ég ekki ástæðu til athugasemda vegna úrskurðar félagsmá 28. júní 1995, þar sem samþykkt bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur o 1995 um „reglur um atkvæðagreiðslu á nýju nafni á bæjarfélagið“ var

## 20.0. Tollar.

### 20.1.

#### Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra. Valdframsal. Birting fyrimæla um valdframsal. (Mál nr. 1132/1994)

A, tollgæslustjóri, kvartaði yfir því að gerðar hefðu verið breytingar á stöðu og störfum tollgæslustjóra, sem ekki væru samrýmanlegar lögum.

Kvörtun A laut í fyrsta lagi að því að ríkistollstjóri hefði gengið inn á lögbundið verksvið tollgæslustjóra og taldi A að rót ágreiningsins væri það deiluefni hvort embætti tollgæslustjóra og ríkistollstjóra væru hliðsett stjórnvöld, eða hvort tollgæslustjóri væri í öllum störfum lægra sett stjórnvald gagnvart ríkistollstjóra. Umboðsmaður rakti ákvæði laga um tollheimtu og tolleftirlit, allt frá lögum nr. 68/1956 og til þess er gildandi tollalög, nr. 55/1987, voru sett. Tók umboðsmaður fram, að þegar stöðu tollgæslustjóra var fyrst komið á fót hefði hann heyrt beint undir ráðherra og valdsvið hans verið takmarkað við tollgæslumenn utan Reykjavíkur. Með lögum nr. 59/1969 hefði sú breyting verið gerð að tollgæslan í Reykjavík var færð undir stjórn tollgæslustjóra í umboði tollstjórans í Reykjavík. Í 33. og 34. gr. laga nr. 55/1987 hefðu verið sett sérstök ákvæði um stöðu og störf tollgæslustjóra, sem ætluð hefðu verið til þess að árétta stöðu Tollgæslu Íslands, án þess þó að ákvæðin veittu ótvíræða vísbendingu um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra. Var það niðurstaða umboðsmanns, að ekki væri með skýrum hætti tekið af skarið um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra í ákvæðum tollalaga, nr. 55/1987. Miklu máli skipti hins vegar að skýr og ótvíræð ákvæði væru ávallt um stöðu og stjórnsýslusamband stjórnvalda í stjórnsýslukerfinu (SUA 1993:10). Taldi umboðsmaður nauðsynlegt, að ákvæði tollalaga yrðu tekin til endurskoðunar og vakti af þessu tilefni athygli Alþingis og fjármálaráðherra á málinu, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987.

Í skýringum fjármálaráðuneytisins til umboðsmanns kom fram, að þar sem starfssvið ríkistollstjóra hefði ekki þótt skýrt afmarkað í lögum hefði ráðuneytið tekið ákvarðanir um skipulagsbreytingar um framkvæmd tollamála á árinu 1988. Hefðu breytingarnar verið settar fram í bréfi, dags. 3. júní 1988. Taldi umboðsmaður ljóst að fjármálaráðuneytið hefði skipað tollgæslustjóra undir stjórn ríkistollstjóra með valdframsali á grundvelli 31. gr. tollalaga. Hver svo sem staða tollgæslustjóra teldist vera samkvæmt tollalögum hefði tollgæslustjóri því heyrt undir stjórn ríkistollstjóra frá 3. júní 1988 og væru fyrimælin bindandi fyrir tollgæslustjóra frá því er þau voru birt honum. Umboðsmaður tók hins vegar fram að valdframsal til lægra setts stjórnvalds hefði ekki aðeins þýðingu fyrir það stjórnvald sem fengi vald framselt, heldur einnig fyrir önnur stjórnvöld og almenning. Taldi umboðsmaður að það hefði verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að birta fyrimæli ráðherra um valdframsal. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðherra að sambærileg fyrimæli yrðu framvegis birt í samræmi við lög nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.

Vegna þeirrar kvörtunar A, að ríkistollstjóri hefði gengið inn á lögbundið verksvið tollgæslustjóra og Tollgæslu Íslands tók umboðsmaður fram, að án sérstakrar lagaheimildar gæti ráðherra ekki falið öðrum stjórnvöldum að annast almennt verkefni á fyrsta stjórnsýslustigi, sem Alþingi hefði sérstaklega falið tollgæslustjóra og Tollgæslu Íslands með skýrum ákvæðum í lögum.

Kvörtun A laut í öðru lagi að því að ekki væri farið eftir 1. mgr. 35. gr. tollalaga, nr. 55/1987, um ráðningu tollgæslumanna hjá Tollgæslu Íslands, en flestir tollgæslumenn væru nú ráðnir til starfa hjá tollstjórum. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til um-

boðsmanns var staðfest að 60 af 68,5 stöðuheimildum tollgæslum fluttar frá Tollgæslu Íslands til tollstjóra og var sú tilhögun studd nr. 92/1989, um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, þar s skyldu vera starfsmenn sýslumanna. Umboðsmaður tók fram, að lögákveðið að tollgæslumenn skyldu ráðnir til starfa hjá Tollgæslu mátt ákveða aðra skipan á starfsmannamálum tollgæslunnar, ne ingu. Ákvarðanir fjármálaráðherra hefðu því verið andstæðar lög maður fram, að svo almennt ákvæði sem 1. másl. 3. mgr. 15. gr. la að við sýslumannsembætti skyldi vera það starfslíð sem dóms- og k telur þörf á, gæti í engu haggað skýru og ótvíræðu sérákvæði 1. m Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðherra að haf koma lögmatrí skipan á ráðningu tollgæslumanna, eða hafa ella fr synlegum lagabreytingum.

A kvartaði í þriðja lagi yfir því að ríkistollstjóri hefði sagt up not af einkabifreið, sem gerður hafði verið milli Tollgæslu Íslands árið 1986. Taldi tollgæslustjóri að samningnum hefði ekki verið s bæru stjórnvaldi. Umboðsmaður taldi ljóst að fjármálaráðuneyt menna ákvörðun um uppsögn bifreiðasamninga. Með tilliti til fy stöðu um stjórnsýslusamband ríkistollstjóra og tollgæslustjóra, t ekki tilefni til athugasemda, þótt ríkistollstjóri hefði í tilefni af neytisins tekið ákvörðun og tilkynnt tollgæslustjóra um uppsögn á af einkabifreið hans.

## I.

Hinn 10. júní 1994 leitaði til mín A, tollgæslustjóri, og kvartaði me að gerðar hefðu verið breytingar á stöðu og störfum tollgæslustjóra, se rýmanlegar lögum.

Í fyrsta lagi kvartar A yfir því, að ríkistollstjóri hafi gengið á ým bundið verksvið tollgæslustjóra. A telur, að hér sé ekki um að ræða sínu, sem felldar verði undir 33. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og sk ríkisins, heldur hafi verið gerðar grundvallarbreytingar á stöðu og störf sem ekki séu samrýmanlegar lögum. Sem dæmi bendir hann á, að skv. 1 laga nr. 55/1987 skuli tollgæslustjóri fara með fjárreiður tollgæslunnar. aftur á móti í höndum ríkistollstjóra. A telur, að rót þessa ágreining hvort embætti tollgæslustjóra og ríkistollstjóra séu hliðsett stjórnvöld, j stjóri hafi einungis boðvald gagnvart tollgæslustjóra um þau efni, sem s fyrir um í lögum, og um annað ekki, eða hvort tollgæslustjóri sé í öll lægra sett stjórnvald gagnvart ríkistollstjóra.

Þá bendir A á, að skv. 1. mgr. 35. gr. tollalaga nr. 55/1987 skuli tol til starfa hjá Tollgæslu Íslands. Eftir þessu sé ekki farið og séu flestir ráðnir til starfa hjá tollstjórum. Yfir þessu kvartar A.

Loks kvartar A yfir uppsögn ríkistollstjóra á samningi um afnot af sem gerður hafi verið 5. febrúar 1986. Telur A, að umræddum samnin sagt upp af bæru stjórnvaldi, hvorki samkvæmt efni samningsins né stjóra.

## II.

Hinn 6. október 1994 ritaði ég fjármálaráðherra bréf og óskaði efti 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti gögn, er málið snertu, og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Ég óskaði j

upplýst yrði, hvort beitt hefði verið heimild 3. másl. 31. gr. tollalaga nr. 55/1987 til að fela ríkistollstjóra yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála. Ef svo væri, óskaði ég eftir að upplýst yrði, hvaða þættir tollamála hefðu verið færðir undir yfirstjórn hans, í hvaða formi slík ákvörðun hefði verið tekin og hvernig staðið hefði verið að birtingu hennar.

Svör fjármálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 15. desember 1994, og segir þar meðal annars svo:

„Um starfssvið ríkistollstjóra segir í 31. gr. tollalaga, að ráðherra geti falið ríkistollstjóra yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála, eftir því sem henta þyki. Verkefnum hans er síðan nánar lýst í 32. gr. laganna. Hefur hann samkvæmt lagagreininni eftirlitsskyldu með störfum tollstjóra og skal gæta þess að samræmi sé í störfum þeirra og ákvörðunum. Í 33. gr. laganna er kveðið á um að við embætti hans starfi Tollgæsla Íslands undir stjórn tollgæslustjóra. Er gert ráð fyrir því í 34. gr. að ríkistollstjóri geti falið tollgæslustjóra störf, án þess að nánar sé skilgreint, um hvers kyns störf þar geti verið að ræða.

Starfssviði tollgæslustjóra er ekki heldur lýst ítarlega í tollalögum. Eins og áður segir starfar Tollgæsla Íslands skv. 33. gr. laganna undir hans stjórn. Skal hún hafa með höndum tolleftirlit á tollsvæði ríkisins. Skv. 34. gr. skal tollgæslustjóri, auk þeirra starfa sem honum eru sérstaklega falin samkvæmt ákvæðum laganna eða af ríkistollstjóra, fara með stjórn tollgæslunnar í tollumdæmum landsins og hvarvetna á tollsvæði ríkisins, svo og fjárreiður hennar, stjórn tollgæslumanna og hafa eftirlit með störfum þeirra og samræma þau. Í 2. og 3. mgr. 34. gr. er nánar kveðið á um verkefni hans í tollgæslumálum.

Ekki verður séð að nánar sé skilgreint í lögnum, hver verkefnaskipting skuli vera milli embættis ríkistollstjóra og embættis tollgæslustjóra. Af framangreindum ákvæðum laganna, og þá fyrst og fremst því ákvæði, að Tollgæsla Íslands starfi við embætti ríkistollstjóra, svo og af því ákvæði að ríkistollstjóri geti falið tollgæslustjóra störf, án þess að nánar sé afmarkað um hvers kyns störf sé að ræða, virðist þó mega ráða, að vilji löggjafans hafi staðið til þess, að tollgæslustjóri heyrði undir ríkistollstjóra og lyti boðvaldi hans. Ekki er þó skýrt kveðið á um þetta í lögnum.

Skv. 3. másl. 31. gr. tollalaga getur ráðherra falið ríkistollstjóra yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála, eftir því sem henta þykir. Þar sem starfssvið ríkistollstjóra er ekki skýrt afmarkað í lögnum og nokkur óvissa ríkti um verkaskiptingu á milli embætta, voru af hálfu ráðuneytisins ákveðnar tilteknar skipulagsbreytingar í framkvæmd tollamála á fyrrihluta ársins 1988. Voru þær settar fram á meðfylgjandi yfirliti, dags. 3. júní 1988, er ber yfirskriftina „skipan tollamála“. Samkvæmt yfirlitinu annast eftirtaldir aðilar framkvæmd tollalaga: Í fyrsta lagi fjármálaráðuneyti, í öðru lagi embætti ríkistollstjóra og tollgæslustjóri sem hluti þess og í þriðja lagi tollstjórnar. Nánar segir um embætti ríkistollstjóra að það fari með almenna tollstjórn, rekstrar- og fjármál og yfirstjórn tolleftirlits, þ.e. tollgæslu og tollendurskoðun. Þá segir í a) lið II C á yfirlitinu, að tolleftirlit við embætti ríkistollstjóra feli í sér faglega yfirstjórn á tolleftirliti og tollgæslu. Loks kemur fram, undir liðnum „Starfsvettvangur og skipan embætta“ að gert er ráð fyrir að tollgæsla heyrir undir embætti ríkistollstjóra og að stjórnendur tollgæslu heyrir undir embætti ríkistollstjóra. Ríkistollstjóra voru kynntar skipulagsbreytingar þessar með bréfi dags. 30. júní 1988. Var honum jafnframt falið að koma þeim í framkvæmd og haga störfum í samræmi við hana. Þá voru dómsmálaráðuneytinu kynntar breytingarnar með bréfi dagsettu sama dag.

Ráðuneytið felst, með vísan til framansagðs, ekki á þá skoðun [A] að ríkistollstjóri hafi gengið inn á lögbundið verkvið tollgæslustjóra og að gerðar hafi verið grundvallarbreytingar á stöðu og störfum tollgæslustjóra, sem ekki séu samrýmanleg-

ar tollalögum nr. 55/1987. Telur ráðuneytið að starfssvið ríkistolls og tollgæslustjóra hins vegar hafi engan veginn verið skýrt afmarkað 55/1987. Bar m.a. af þeim sökum nauðsyn til að setja nánari reglur um mála. Það var gert með bréfum til dómsmálaráðuneytis og ríkistollstjóra júní 1988. Hinu breytta skipulagi var lýst á yfirliti yfir skipan tolla 1988. Verður ekki séð að skipulagið brjóti í bága við ákvæði tolla 1988. Verður ekki séð að ríkistollstjóri hafi í embættisfærslu sinni gengið á sitt, eins og það var ákvarðað með skipulaginu.

Í þessu sambandi má benda á dóm Hæstaréttar, uppkveðinn 1. júní 1988 í málinu Hólagarður hf. gegn tollstjóranum í Reykjavík. Málið var áttuð skattstjóra um skyldu sóknaraðila til greiðslu viðbótarsöluskatts, á grundvelli niðurstöðu rannsóknar skattrannsóknarstjóra að söluskattsskylda var tilkomin. Taldi Hæstiréttur í máli þessu að sama ríkisstofnun hefði áttuð sókn í söluskattsmáli sóknaraðila og uppkvaðningu úrskurðar á grundvelli rannsóknar og að mál hefði verið leitt til lykta á einu stjórnarsýslustigi. Það er ákvæði laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, varðandi skattstjóra og skattrannsóknarstjóra, sbr. einkum 102. gr. laganna, sem tálkuð þannig að um eitt og sama embættið væri að ræða. Verður áttuð að starfssvið og tengsl tollgæslustjóra og ríkistollstjóra séu sambærileg og tengsl skattrannsóknarstjóra og ríkisskattstjóra, eins og þau voru áður.

Í öðru lagi kvartar [A] yfir því, að flestir tollgæslumenn séu ráðgjafar hjá tollstjórum, en ekki hjá Tollgæslu Íslands, svo sem kveðið sé á um í tollalaga, nr. 55/1987.

Með skipulagsbreytingum þeim, sem kynntar voru dómsmálaráðuneyti ríkistollstjóra með bréfum dags. 30. júní 1988, var m.a. áttuð að menn tollafgreiðsla og tolltíðing yrðu í framtíðinni í höndum einnig. Í bréfi til dómsmálaráðuneytis kemur fram, að þessi breyting hefði áttuð að starfsmenn, sem ráðnir hefðu verið hjá tollgæslunni en störfuðu hjá tollstjórum, myndu starfa á ábyrgð og undir stjórn komandi tollstjóra. Var ríkistollstjóra falið að gera tillögur um flutning á starfsmönnum frá Tollgæslu Íslands til einstakra tollstjóraembættanna í samræmi við tillögur. Ríkistollstjóri lagði fram tillögur sínar með bréfi dags. 17. júní 1988. Þeim er m.a. lagt til að 60 af 68,5 stöðum sem heyrðu undir fjárlagadeild lands, færðust undir fjárlagadeild embættis tollstjórans í Reykjavík. Í bréfi til dómsmálaráðuneytis, dags. 13. febrúar 1989, kemur fram að ráðgjafar sitt leyti fallist á tillögur ríkistollstjóra varðandi flutning stöðuheimildum Íslands til einstakra tollstjóra. Á sama hátt hafi við afgreiðslu fjárlaga verið tekið tillit til þessara breytinga og fjárveitingum til viðkomandi ætta hagað í samræmi við þær. Þá hafi ráðninganefnd ríkisins samþykkað stöðuheimildanna með bréfi dags. 1. febrúar 1989. Með vísan til þess svo á, að frá og með 1. janúar 1989 skuli tollstarfsmenn ráðnir af tollum á grundvelli tollumdæmum og starfa þar á ábyrgð og undir verkstjórn ríkisskattstjóra send ríkistollstjóra og launaskrifstofu ríkisins. Var tilgangur um þessum á stöðuheimildum frá Tollgæslu Íslands til einstakra tollstjóra fyrst og fremst sá, að þeir tollstarfsmenn, sem störfuðu að verkefni tollalögum heyrðu undir einstök tollstjóraembætti, yrðu starfsmenn tollstjóra.

Í þriðja lagi kvartar [A] yfir uppsögn ríkistollstjóra á samningi um bifreið sinni, sem gerður hafi verið 5. febrúar 1986. Telur [A] að



ekki verið sagt upp af þar til bæru stjórnvaldi, hvorki samkvæmt efni samningsins né valdsviði ríkistollstjóra.

Hinn 5. febrúar 1986 gerðu tollgæslan og [A] með sér samning um afnot af bifreið hans í þágu embættis tollgæslunnar. Með samningnum skuldbatt bifreiðareigandi sig til að inna af höndum á samningstímabilinu þann akstur, sem að dómi forstöðumanns tollgæslunnar teldist nauðsynlegur í þágu hennar, enda teldist aksturinn í verkahring bifreiðareiganda. Um greiðslu fyrir afnot bifreiðarinnar átti að fara samkvæmt gjaldskrá sem ákveðin er af ferðakostnaðarnefnd. Skyldi samningurinn gilda frá 1. janúar 1986 og vera uppsęjanlegur af hálfu samningsaðila með eins mánaðar uppsagnarfresti. Samningurinn er undirritaður af [A], sem bifreiðareiganda annars vegar og [A] sem forstöðumanni tollgæslunnar hins vegar.

Með bréfi til ríkistollstjóra, dags. 30. nóvember 1993, tilkynnti ráðuneytið að það teldi rétt, í framhaldi af fyrirhuguðum aðgerðum til lækkunar útgjalda hjá einstökum stofnunum, að samningar um akstur, sem gerðir hefðu verið við einstaka starfsmenn embættisins fyrir 1. september 1987, yrðu teknir til endurskoðunar. Teldi ráðuneytið rétt að þeim yrði þegar sagt upp og nýir samningar gerðir við viðkomandi starfsmenn frá og með 1. janúar 1994, ef forsendur yrðu taldar til þess. Með bréfi dags. sama dag tilkynnti ríkistollstjóri [A] um uppsögn samningsins.

Eins og þegar hefur komið fram, er embætti tollgæslustjóra talið heyra undir embætti ríkistollstjóra og tollgæslustjóri lúta boðvaldi ríkistollstjóra. Er ríkistollstjóri samkvæmt því bær til þess að segja upp samningum sem tollgæslustjóri hefur gert fyrir hönd Tollgæslunnar um afnot af bifreið fyrir stofnunina.“

Hinn 22. desember 1994 gaf ég A færi á að gera athugasemdir við framangreint bréf fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 5. janúar 1995.

Með bréfi, dags. 12. janúar 1995, gaf ég fjármálaráðuneytinu færi á að gera athugasemdir við bréf A. Svör fjármálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 28. apríl 1995, og segir þar meðal annars svo:

„Ákvæði 33. gr. laga nr. 55/1987 á rætur að rekja til 4. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969 um tollheimtu og tolleftirlit, en þar sagði: „Við embætti tollstjóra í Reykjavík skal vera sérstakur tollgæslustjóri, skipaður með sama hætti og héraðsdómarar að fengnum tillögum tollstjóra . . . Tollgæslustjóri skal annast í umboði tollstjóra stjórn tollgæslunnar í Reykjavík, eftir því sem nánar verður ákveðið, og yfirstjórn tollgæslunnar utan Reykjavíkur, eftir því sem fjármálaráðherra ákveður í erindisbréfi er hann setur honum . . .“ Var því í eldri lögum gert ráð fyrir að tollgæslustjóri færi með stjórn tollgæslunnar í Reykjavík í umboði tollstjórans í Reykjavík svo og með yfirstjórn tollgæslunnar utan Reykjavíkur.

Í 33. gr. frumvarps til tollalaga sagði: „Við embætti tollstjóra í Reykjavík skal vera tollgæslustjóri . . .“ Í meðförum Alþingis var orðalagi greinarinnar breytt og segir nú í 1. mgr. hennar: „Við embætti ríkistollstjóra starfar Tollgæsla Íslands undir stjórn tollgæslustjóra . . .“. Markmiðið með breytingu þessari virðist fyrst og fremst hafa verið að undirstrika þá breytingu sem frumvarp til tollalaga gerði ráð fyrir varðandi yfirstjórn tollamála, þ.e. að stofnað yrði embætti ríkistollstjóra þar sem tollgæslustjóri starfaði ásamt tollgæslunni. Jafnframt var tryggt, ef til þess kæmi að ráðherra ákvæði að fela öðrum en tollstjóra í Reykjavík að gegna ríkistollstjóraembættinu að tollgæslustjóri teldist starfsmaður embættis ríkistollstjóra. Með lagasetningunni var hins vegar á engan hátt stefnt að því að embætti tollgæslustjóra yrði sérstök stofnun innan embættis ríkistollstjóra er færi með yfirstjórn tollgæslumála. Verða

hvergi fundin rök fyrir slíkri kerfisbreytingu í tollalögum, frumva umræðum um frumvarpið á meðan það var í meðförum þingsins.

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 55/1987 segir um 33. greinin svari til fyrrgreindrar 4. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969. Í greininni vísað til laga nr. 59/1969 varðandi þau ákvæði sem snúa að tollum eru ákvæðin að efni til hin sömu og í eldri lögnum. Telja verður að ekki verið að ástæðulausu, heldur hafi hún átt að tryggja að sami gilda um réttarsambandið á milli ríkistollstjóra og tollgæslustjóra um réttarsambandið á milli tollstjóra í Reykjavík og tollgæslustjóra nefnda réttarsambandið má vitna til orða þáverandi fjármálaráðherra mælti fyrir frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 59/1969, sbr. C-dekret frá 1967, bls. 509–510, en hann sagði þá eftirfarandi: „Þá er með þessu til að lögfesta ástand, sem í rauninni hefur skapast, án þess að væri lögnum, en það hefur verið ákveðið með reglugerð, en það er Reykjavík fari formlega með yfirstjórn tollgæslunnar um land allt, bæjarfógetar verði að sjálfsögðu áfram tollstjórar á sínum stað. Eftir framkvæmt þannig að undanförunu, að sérstakur tollgæslustjóri hefur verið við embætti tollstjóra, og hefur honum verið falið umboð til þess að með tollgæslunni um land allt. Þetta hefur gefið mjög góða raun og gæta að lögfesta þessa skipan mála.“ Í þessum orðum þáverandi fjármálaráðherra því skýrt fram að tollgæslustjóri skyldi heyra undir embætti tollstjóra vík.

Tollalög nr. 55/1987 fólu ekki í sér neina stefnubreytingu að þessu tollgæslustjóra. Staða hans fluttist aðeins til ríkistollstjóra með þessu henni höfðu áður fylgt. Til þess að skýra nánar verkefni tollgæslustjóra setja yrði honum sérstakt erindisbréf, eins og samkvæmt eldri lögum starfsskyldur hans skilgreindar í lögum, sbr. 34. gr. laganna og greinir frumvarpið. Vekja má athygli á því að í stað hugtaksins „yfirstjórn“ í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969, var sett hugtakið „stjórn“. Virðist það að undirstrika að tollgæslustjóri færi ekki með yfirstjórn tollgæslunnar átti að vera á valdsviði ríkistollstjóra.

Með bréfi ráðuneytisins til tollstjórans í Reykjavík, dags. 18. september 1987, stjórnanum í Reykjavík falið að gegna starfi ríkistollstjóra frá og með 1987. Í bréfi ráðuneytisins til ríkistollstjóra, dags. sama dag, var embætti m.a. falið að sjá um framkvæmd tollalaga og annarra laga, reglugerðanna sem lytu að tollheimtu og tolleftirliti á tollsvæði ríkisins. Þar með var embættinu því í raun falin yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála, þ. a. tolla. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 25. september 1990, var síðan settu yfirstjórn tollstjóra. Skoða verður fyrirmæli í bréfum þessum í samhengi við lög nr. 55/1987 að koma á fót ríkistollstjóraembætti og að fjármálaráðherra ríkistollstjóra að fara með hluta af yfirstjórnvaldi sínu á sviði tolla og framkvæmdarvaldsins sem ætlunin var að færa frá fjármálaráðherra tollgæslumála eins og heimild hafði verið til skv. 4. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969. Tollgæslustjóri fékk því ekki neitt yfirstjórnvald með nýrri lagasetningu yfirmann, ríkistollstjóra.

Framangreint styður þá niðurstöðu að tollgæslustjóri heyri undir embætti tollstjóra og sé lægra sett stjórnvald gagnvart embættinu. [ . . ]

Í bréfi [A] kemur fram að hann telur skýrt kveðið á um það í lögum nr. 55/1987 að tollgæslustjóri skuli vera sjálfstætt stjórnvald, sem heyri undir herra. Telur hann furðu sæta að ráðuneytið hvorki minnst á né t.

lagagreinum í forsendum sínum. Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 55/1987 segir að tollyfirvald sé ríkistollstjóri, tollgæslustjóri og tollstjórar. Ákvæðið svarar efnislega til ákvæðisins í 1. gr. laga nr. 59/1969, að öðru leyti en því að í upphafi orðskýringarinnar hefur verið bætt við orðinu „Ríkistollstjóri“. Það er rangt hjá [A] að í þessu ákvæði, eða ákvæði 30. gr. laganna, sé skýrt kveðið á um að tollgæslustjóri skuli vera sjálfstætt stjórnvald. Engin afstaða er tekin til þess í téðum ákvæðum, hvort um sjálfstæð stjórnvöld er að ræða, né heldur hvert stjórnsýslusamband sé á milli þeirra aðila sem þar eru upp tald- ir.

[A] telur að skv. 31. gr. laga nr. 55/1987 geti ráðherra ekki framselt vald sitt til yfirstjórnar tollamála nema til tollstjórans í Reykjavík. Í ákvæðinu segir að ráðherra geti ákveðið að tollstjórinn í Reykjavík gegni jafnframt starfi ríkistollstjóra. Ákvæðið verður væntanlega að skýra með hliðsjón af því að með lögunum var stofnað nýtt embætti, embætti ríkistollstjóra. Ljóst var að til að byrja með yrði embættið að sækja sérþekkingu á mörgum sviðum tollamála til ýmissa embætta, einkum til tollstjórans í Reykjavík. Hafi því þótt heppilegt að hafa þann möguleika fyrir hendi að fela toll- stjóranum í Reykjavík að gegna stöðu ríkistollstjóra tímabundið jafnframt tollstjóra- embættinu, í stað þess að skipa þegar sjálfstæðan ríkistollstjóra. Hins vegar hafi um- ræddu ákvæði alls ekki verið ætlað að útiloka að ráðherra gæti síðar skipað annan mann en tollstjóran í Reykjavík til að gegna stöðu ríkistollstjóra og þannig skilið að fullu á milli þessara tveggja embætta.

Að því er varðar ummæli [A] um skilning ráðuneytisins á eigin bréfum frá 3. júní og 30. júní 1988 skal það tekið fram að hann er óbreyttur. Að auki vill ráðuneytið benda á að það hafði í raun þegar, með bréfum sínum til tollstjórans í Reykjavík og til ríkistollstjóra frá 18. júní 1987, en þau fylgja hjálagt, falið ríkistollstjóra yfirstjórn ákveðinna þátta tollamála, m.a. yfirstjórn tollgæslunnar. Ákvæði síðarnefnda bréfsins áttu einnig við er ráðuneytið setti sjálfstæðan ríkistollstjóra með bréfi dags. 25. sept- ember 1990, sem hjálagt fylgir. Ráðuneytið mótmælir sérstaklega þeirri skoðun [A] að ákvarðanir ráðuneytisins í þessum efnum hafi ekki haft neitt gildi þar eð þær voru ekki birtar. Hér var um að ræða ákvarðanir æðra setts stjórnvalds sem beint var til lægra setts stjórnvalds og fólu í sér verklagsreglur innan stjórnsýslunnar einnar, en höfðu ekki almenna þýðingu. Slíkar ákvarðanir þarf ekki að birta lögum samkvæmt, sbr. lög nr. 64/1943.

[A] fjallar í bréfi sínu um greinargerð ráðuneytisins varðandi breytingar sem orðið hafa á ráðningu tollstarfsmanna. Ráðuneytið vill í því sambandi taka fram, að með lögum nr. 92/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði voru gerðar ýmsar breytingar varðandi skipulag og verkefni sýslumanna og tollstjórans í Reykja- vík. Þannig kemur skýrt fram í lögunum að tollstjórn væri meðal þeirra stjórnsýslu- verkefna sem umboðsvald þeirra næði til, sbr. 10. gr. og 2. tölul. 1. mgr. 12. gr. lag- anna. Jafnframt að sýslumenn hefðu yfirumsjón með og bæru ábyrgð á rekstri emb- ætta sinna, sbr. 1. mgr. 15. gr. Í 3. mgr. 15. gr. laganna er það síðan sett í vald dómsmálaráðherra að ákveða hvaða starfslið skuli vera við sýslumannsembættin auk sýslumanns. Af hálfu ráðuneytisins svo og dómsmálaráðuneytisins hefur verið litið svo á að með þessum nýju lögum hafi eldri skipan á ráðningu, stjórnun og ábyrgð á öllu starfsliði sýslumanna verið breytt. Skuli nú allir starfsmenn sýslumannsembætta og tollstjóra sem sinna verkefnum sem falla undir tollstjórn, hvort sem um almenna tollstarfsmenn eða tollgæslumenn er að ræða, ráðnir til viðkomandi embætta og starfa þar undir stjórn og ábyrgð viðkomandi sýslumanns eða tollstjóra.

Hvað varðar uppsögn á bifreiðasamningi vill ráðuneytið láta nægja að vísa til fyrra bréfs ráðuneytisins til yðar, svo og til þess sem rakið hefur verið hér að framan [ . . . ]“

Með bréfi, dags. 5. maí 1995, gaf ég A færi á gera athugasemdir við fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags.

### III.

Í álitu mínu segir svo um kvörtunarefni A:

„1. Staða tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra.

Í kvörtun A kemur fram, að hann telur að rót þess ágreinings, þessu, sé það deiluefni, hvort embætti tollgæslustjóra og ríkistollstjóra völd, þannig að ríkistollstjóri hafi einungis boðvald gagnvart tollgæslustjóra sem sérstaklega er mælt fyrir um í lögum og um annað ekki, eða hvort öllum störfum sínum lægra sett stjórnvald gagnvart ríkistollstjóra. A tællustjóra sé með þeim hætti, sem fyrst er nefndur. Fjármálaráðuneytið tællustjóra vera lægra sett stjórnvald gagnvart ríkistollstjóra.

Hér á eftir verður athugað, hvar löggjafinn hefur skipað tollgæslustollamála og hver staða hans sé gagnvart ríkistollstjóra. Í næsta þætti hafa athugað, hvort ráðherra hafi á lögmatan hátt breytt þeirri skipan.

Í 2. gr. laga nr. 68/1956, um tollheimtu og tollefirlit, var svohljóðandi:

„Sérstakir tollgæslumenn eru tollstjórum til aðstoðar, eftir verður í reglugerð. Með reglugerð skulu og sett fyrir mæli um stjórn tollgæslumanna. Þeim skal gefið erindisbréf og nákvæmar re í starfi sínu.“

Í 3. gr. reglugerðar nr. 41/1957, um tollheimtu og tollefirlit, var ákvæði:

„Utan Reykjavíkur heyra tollgæslumenn undir yfirstjórn sérstak fjármálaráðuneytisins, sem annast þar fyrir hönd ráðuneytisins nákvæmd tollgæslunnar samkvæmt því, sem nánar verður ákveðið í“

Á grundvelli framangreinds ákvæðis skipaði fjármálaráðherra stjórn sem tollgæslustjóra hinn 24. janúar 1957. Í skipunarbréfi tollgæslustjóra ars svo:

„Með skipun þessari er yður falin yfirstjórn tollgæslunnar ut hvers konar eftirlit með framkvæmd hennar . . .“

Árið 1969 voru sett ný lög um tollheimtu og tollefirlit, lög nr. 59/19 voru svohljóðandi ákvæði:

„Yfirstjórn tollmála hefur fjármálaráðherra.

Tollstjórar annast tollheimtu og tollefirlit. Í Reykjavík er sérstak sýslumenn í sýslum, bæjarfógetar í kaupstöðum og sérstakir lögrúttúnnum eru tollstjórar í umdæmum sínum. Fjármálaráðherra getur breytt mörkum tollumdæma, ef sérstaklega stendur á.

Fjármálaráðherra getur falið tollstjóranum í Reykjavík yf þátta tollmála, eftir því sem henta þykir.

Við tollstjóraembættið í Reykjavík skal vera sérstakur tollgæsl með sama hætti og héraðsdómarar að fengnum tillögum tollstjóra

nægja skilyrðum 1.–6. tölul. 32. gr. laga nr. 85 frá 1936. Tollgæslustjórinn annast í umboði tollstjóra stjórn tollgæzlunnar í Reykjavík, eftir því sem nánar verður ákveðið, og yfirstjórn tollgæzlunnar utan Reykjavíkur, eftir því sem fjármálaráðherra ákveður í erindisbréfi, er hann setur honum.“

Í athugasemdum í greinargerð við 2. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 59/1969, um tollheimtu og tolleftirlit, segir svo:

„1. og 2. mgr. greinarinnar eru svo að segja samhljóða 1. gr. núgildandi laga um tollheimtu og tolleftirlit nr. 68 frá 17. ágúst 1956, sem hér á eftir er vísað til sem „gildandi laga“.

Í 3. og 4. mgr. greinarinnar eru það nýmæli, að fjármálaráðherra getur falið tollstjóranum í Reykjavík yfirstjórn ákveðinna þátta tollmála eftir því, sem henta þykir, og að tollgæslustjóri skuli skipaður með sama hætti og héraðsdómarar og annast auk starfa sinna við tollstjóraembættið í Reykjavík yfirstjórn tollgæzlunnar utan Reykjavíkur eftir því sem fjármálaráðherra ákveður.“ (Alft. 1968, A-deild, bls. 591.)

Í framsöguræðu fjármálaráðherra um frumvarpið sagði hann meðal annars svo um 2. gr. frumvarpsins:

„Ég gerði grein fyrir frv., þegar ég lagði það fram í fyrra og sé því ekki ástæðu til að hafa langa framsöguræðu um það nú [ . . . ].

Þá eru einnig lögfest hér viss atriði, sem áður hefur aðeins verið praxis, eins og það, að tollstjóranum í Reykjavík eða tollgæslustjóra í hans umboði er veitt aukið vald til þess að fara með tollgæzlu annars staðar í landinu eða yfirstjórn hennar og ákveða, að heimila meggi tollgæslustjóra eða fela meggi honum yfirstjórn allrar tollgæzlu utan Reykjavíkur.“ (Alft. 1969, B-deild, dálk. 1306–1307.)

Í framsöguræðu fjármálaráðherra um frumvarpið árið á undan sagði fjármálaráðherra svo um 2. gr. frumvarpsins:

„Þá er með þessu frumvarpi lagt til að lögfesta ástand, sem í rauninni hefur skapast, án þess að væri gert ráð fyrir því í l., en það hefur verið ákveðið með reglugerð, en það er, að tollstjórinn í Reykjavík fari formlega með yfirstjórn tollgæslunnar um land allt, þótt sýslumenn og bæjarfógetar verði að sjálfsögðu áfram tollstjórar á sínum stað. En þetta hefur verið framkvæmt þannig að undanförunu, að sérstakur tollgæslustjóri hefur verið skipaður við embætti tollstjóra, og hefur honum verið falið umboð til þess að hafa yfirumsjón með tollgæslunni um allt land. Þetta hefur gefið mjög góða raun og þykir því sjálfsagt að lögfesta þessa skipan mála.“ (Alft. 1967, C-deild, dálk. 509–510.)

Þegar stöðu tollgæslustjóra var fyrst komið á fót, heyrði hann beint undir ráðherra, en þá náði valdsvið tollgæslustjóra einungis til tollgæslumanna utan Reykjavíkur. Með lögum nr. 59/1969 var sú breyting gerð, að tollgæslan í Reykjavík var einnig færð undir stjórn tollgæslustjóra, í „umboði“ tollstjórans í Reykjavík. Ljóst er því, að yfirstjórn tollgæslu í Reykjavík var því í höndum tollstjórans í Reykjavík. Aftur á móti var lögfest, að yfirstjórn tollgæslunnar utan Reykjavíkur skyldi áfram vera í höndum tollgæslustjóra eftir nánari ákvörðun fjármálaráðherra.

Í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969, um tollheimtu og tolleftirlit, var lögfest sérstök heimild fyrir fjármálaráðherra til þess að mega fela tollstjóranum í Reykjavík yfirstjórn ákveð-

inna þátta tollmála, eftir því sem henta þætti. Ummæli fjármálaráðherra og 1968, sem hér að framan eru rakin, veita vísbendingu um, að tollstjórn kunnni í framkvæmd að hafa verið falin yfirstjórn tollgæslunnar um land hugasemdum í greinargerð frumvarps þess, er varð að tollalögum nr. ljóst, að umrædd heimild hafi lítið verið notuð, en þar segir:

„Fram til þessa hefur fjármálaráðherra ekki nema að takmörkuð sé þá heimild sem hann hefur lögum samkvæmt til þess að fylla Reykjavík yfirstjórn tiltekinna þátta tollamála. Þannig hefur honum verið að hafa eftirlit almennt með útflutningi landsmanna.“ (Alþt. 1986, bls. 1258.)

Árið 1987 voru sett ný tollalög, nr. 55/1987. Samkvæmt 1. gr. laganna var yfirvald skýrt svo, að það taki til ríkistollstjóra, tollgæslustjóra og tollstjóra laga nr. 55/1987, sbr. 161. gr. laga nr. 91/1991, er meðal annars fjallað um tollgæslustjóra. Greinarnar hljóða svo:

„33. gr.

Við embætti ríkistollstjóra starfar Tollgæsla Íslands undir stjórn Tollgæslustjóra skal fullnægja skilyrðum um embættisgengi héraðs og um skilyrðum um fyrri störf.

Tollgæsla Íslands skal hafa með höndum tolleftirlit á tollsvæðum sem nánar er kveðið á um í lögum.

34. gr.

Auk þeirra starfa sem tollgæslustjóra eru sérstaklega falin samkvæmt laga þessara, eða af ríkistollstjóra, skal hann fara með stjórn tollgæslumanna og hafa eftirlit með störfum þeirra og samræma þau.

Tollgæslustjóra er heimilt að senda tollgæslumenn í tollumdæmi eftirlits og er tollstjórnur skylt að veita nauðsynlega aðstoð við framfarir.

Tollgæslustjóri skal kynna tollgæslumönnum nýmæli í lögum og nýjungar er varða störf þeirra. Hann skal hafa eftirlit með ferðum fólks til og frá landinu, svo og flutningi á ótollafgreiddum varningi.

Þegar frumvarp til tollalaga var lagt fram, hljóðaði 33. gr. frumvarpsins:

„Við embætti tollstjórans í Reykjavík skal vera tollgæslustjóri og fullnægja skilyrðum um embættisgengi í 1.–6. tölul. 32. gr. laga nr. 85 um einkamála í héraði.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 1258.)

Meirihluti fjárhags- og viðskiptanefndar neðri deildar lagði fram þann 33. gr., sem varð að lögum. Í nefndarálitinu sagði svo um breytinguna:

„Á sérstöku þskj. flytur meiri hl. breytingartillögur sem flestar lagfæringar á frv. Rétt er þó að vekja sérstaka athygli á brtt. við kveðið er á um að Tollgæsla Íslands starfi við embætti ríkistollstjóra (Alþt. A-deild, bls. 3558.)“

Í ræðu framsögumanns meirihluta fjárhags- og viðskiptanefndar kom svo um breytinguna:

„Þá vil ég geta þess að meiri hl. nefndarinnar gerir till. til breytinga á 33. gr. frv. þar sem Tollgæsla Íslands er nefnd á nafn. Og nú segir skýrum orðum með leyfi forseta:

„Við embætti ríkistollstjóra starfar Tollgæsla Íslands undir stjórn tollgæslustjóra [. . .].

Þetta er gert til þess að það sé skýrt undir hvern og hvar Tollgæsla Íslands starfar en nefndarmeirihlutanum þótti sem ekki væri nægilega skýrt kveðið á um þetta atriði í lagafrv.“ (Alþt. 1986, B-deild, dálk. 3840.)

Af framansögðu er ljóst, að umræddum breytingum var ætlað að svara því, „hvar“ Tollgæsla Íslands starfaði, en samkvæmt breytingartillögum nefndarinnar varð það „við embætti ríkistollstjóra“. Þá var ætlunin að svara því „undir hvern“ Tollgæsla Íslands heyrði, en samkvæmt breytingartillögum nefndarinnar átti hún að heyra „undir stjórn tollgæslustjóra“.

Ekki verður séð, að ákvæði 33. og 34. gr. eða framangreind lögskýringargögn veiti ótvíræða vísbendingu um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra. Þá get ég heldur ekki fallist á, að tollgæslustjóri hafi sömu réttarstöðu og skattrannsóknarstjóri skv. 102. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, eins og þau voru fyrir setningu laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, enda eru embætti þessi á ólíkan hátt sögulega til kominn og ákvæði, sem um þau giltu, ósamhljóða í þýðingarmiklum atriðum. T.d. var lögfest, að skattrannsóknardeild væri ein deild embættis ríkisskattstjóra.

Þau sjónarmið, sem mæla fremur með því að tollgæslustjóra beri að telja lægra sett stjórnvald gagnvart ríkistollstjóra, eru þau, að í 1. mgr. 34. gr. tollalaga er gert ráð fyrir því, að ríkistollstjóri geti falið tollgæslustjóra störf. Á hinn bóginn mætti ætla að slíkt ákvæði væri óþarft, ef tollgæslustjóri væri lægra sett stjórnvald gagnvart ríkistollstjóra, þar sem slík valdheimild felst í almennu stjórnsýslusambandi á milli æðri og lægri stjórnvalda, án þess að það sé sérstaklega tekið fram.

Í athugasemdum í greinargerð við 33. gr. frumvarps til tollalaga, eins og það var úr garði gert, þegar það var lagt fram, sagði svo, að greinin svaraði til 4. mgr. 2. gr. gildandi tollheimtulaga (Alþt. 1986, A-deild, bls. 1304). Virðist því hafa verið gengið út frá því, að skipan svipuð þeirri, sem gildi samkvæmt lögum nr. 59/1969 og hér að framan er gerð grein fyrir, ætti að gilda áfram. Ákvæði þetta tók þó breytingum í meðförum þingsins, svo að óljóst er um þýðingu þessara ummæla við skýringu ákvæðisins.

Loks er að nefna, að skv. 1. mgr. 33. gr. starfar Tollgæsla Íslands undir stjórn tollgæslustjóra „við embætti ríkistollstjóra“. Eins og áður segir, var markmiðið með þessu ákvæði að svara því, „hvar“ Tollgæsla Íslands starfaði. Þessu ákvæði svipar til 1. málsl. 4. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969. Á hinn bóginn verður að hafa í huga, að í lögum nr. 55/1987 er ekki sambærilegt ákvæði og fram kom í 4. mgr. 2. gr. laga nr. 59/1969 um að tollgæslustjórinn annaðist í „umboði“ tollstjóra stjórn tollgæslunnar í Reykjavík. Ekki er því tekið af skarið með sama orðalagi eða öðru skýrara um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra. Þá er rétt að hafa í huga, að tollgæslustjóri heyrir undir eftirlit fjármálaráðherra skv. 30. gr. tollalaga. Ennfremur er rétt að hafa í huga, að hafi verið gengið út frá því, að tollgæslustjóri væri aðeins deild eða hluti af embætti ríkistollstjóra, hljóti þau ákvæði 34. gr., að tollgæslustjóri fari með fjárreiður Tollgæslu Íslands, að teljast nokkuð óvenjuleg.

Að framansögðu athuguðu er ljóst, að ekki er með skýrum hætti tekið af skarið um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra í ákvæðum tollalaga nr. 55/1987, með síðari breytingum. Miklu máli skiptir hins vegar að skýr og ótvíræð ákvæði séu ávallt um stöðu og stjórnsýslusamband stjórnvalda í stjórnsýslukerfinu.

Eins og ég vék að í inngangi að skýrslu minni fyrir árið 1993 (SUA 1993:10), veldur slíkur óskýrleiki almennt vanda í stjórnsýslu, ekki síst um kærueheimildir og stjórnunar-

heimildir. Ágreiningur um stöðu stjórnvalda og valdmörk milli þeirra er þess fallinn að valda því, að stjórnun á umræddu sviði verði ómarkvæð hvaða starfsmenn bera ábyrgð á umræddri starfsemi. Á endanum hlýða koma niður á almenningi, t.d. vegna þess að skilvirkni í stjórnsýslu málum þá er óljóst, hvaða stjórnvöld eru bær til þess að skera úr ágreiningu og koma.

Ég tel nauðsynlegt, að ákvæði tollalaga um stöðu tollgæslustjórna verði tekin til endurskoðunar og skýr ákvæði verði sett um stöðu þeirra málum. Af þessu tilefni er athygli Alþingis og fjármálaráðherra vakin á laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Ég áréttá hins vegar, að ég þess, hvernig rétt sé að skipa þessum málum í lögum og stjórnvaldsfyrir.

## 2. *Valdframsal ráðherra.*

Í 32. gr. tollalaga nr. 55/1987 er mælt fyrir um verkefni ríkistollstjórna ákvæði tollalaga um ríkistollstjóra á þann veg, að hér sé um að ræða s

Ákvæði 3. másl. 31. gr. tollalaga nr. 55/1987 um að ráðherra geti átt inn í Reykjavík gegni jafnframt starfi ríkistollstjóra, verður að skýra göngu um að ræða sérstaka heimild fyrir ráðherra til þess að fela tolls viki að gegna *einnig* starfi ríkistollstjóra, *þrátt fyrir* að störf, sem falla u kunnir að sumu leyti að vera ósamrýmanleg, sbr. ákvæði 32. gr. um e með tollstjórum, sbr. einnig 4. tölul. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. fjármálaráðuneytinu um, að rétt sé að skýra ákvæðið svo, að það geti s en tollstjóranum í Reykjavík til þess að gegna starfi ríkistollstjóra.

Samkvæmt 30. gr. tollalaga fer fjármálaráðherra með yfirstjórn to gr. laganna getur hann falið ríkistollstjóra yfirstjórn ákveðinna þátta to sjón af þeirri niðurstöðu, að fjármálaráðuneytið geti skipað annan ma Reykjavík til þess að gegna starfi ríkistollstjóra, verður að telja, að tollalaga geti ráðherra með valdframsali falið ríkistollstjóra yfirstjórn tollamála, hvort sem embætti ríkistollstjóra er gegnt af tollstjóranum í H

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 15. desember 1994, kemur starfssvið ríkistollstjóra hafi ekki þótt skýrt afmarkað í lögum og nokk um verkaskiptingu á milli embætta, hafi ráðuneytið tekið ákvarðanir í ingar um framkvæmd tollamála á fyrrihluta ársins 1988. Hafi þær verið dags. 3. júní 1988, sem beri yfirskriftina „skipan tollamála“. Þar segir m stöðu tollgæslustjóra:

### „*Skipan tollamála.*“

Framkvæmd tollalaga annast:

- I. Fjármálaráðuneyti.
- II. Embætti ríkistollstjóra og tollgæslustjóri sem hluti þess.
- III. Tollstjórar.

[. . .]

- II. *Embætti ríkistollstjóra* fer með almenna tollstjórn, rekstrar- og tollefirlits þ.e. tollgæslu og tollendurskoðun.

A. *Almenn tollstjórn* felur í sér eftirfarandi m.a.:

[. . .]

B. *Rekstrarstjórn* felur í sér m.a.:

[. . .]

C. *Tollefirlit* við embætti ríkistollstjóra felur í sér:

a) Faglega yfirstjórn á tollefirliti og tollgæslu.



- b) Eftirlit með tollgæslustörfum tollstjóra og samræmingu á störfum þeirra.
- c) Heildareftirlit með ferðum og flutningi fara og fólks til og frá landinu og flutningi á ótollafgreiddum varningi innanlands.
- d) Leit og rannsókn einstakra fara hvar sem er á tollsvæði ríkisins eftir ákvörðun tollgæslustjóra.
- e) Skoðun og rannsókn á innfluttum [vörum,] afgreiðslu vara [. . .] hvar sem er á tollasvæði ríkisins skv. ákvörðun tollgæslustjóra.
- f) Aðstoð við störf tollstjóra.
- g) Endurskoðun tollskjala.
- h) Rannsókn tolllagabrota, ákvörðun sekta og afgreiðsla tolllagabrota.
- i) Samskipti við innlenda og erlenda aðila og alþjóðastofnanir að því er varðar eftirlit og upplýsingar um ferðir fólks og flutning á vöru milli landa.“

Þótt æskilegt hefði verið að skýrar væri kveðið á um stöðu tollgæslustjóra, virðist þó ljóst af framangreindu yfirliti, að fjármálaráðuneytið hafi skipað tollgæslustjóra undir stjórn ríkistollstjóra, en embætti tollgæslustjóra er hér að framan talið hluti af embætti ríkistollstjóra. Hafi því borið að telja tollgæslustjóra hliðsett embætti ríkistollstjóra samkvæmt tollalögum nr. 55/1987, er ljóst, hvað sem öðru líður, að fjármálaráðherra gat með valdframsali falið ríkistollstjóra yfirstjórn embættis tollgæslustjóra á grundvelli 31. gr. tollalaga.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að á grundvelli fyrirmæla fjármálaráðuneytisins, dags. 3. júní 1988, heyrir tollgæslustjóri undir stjórn ríkistollstjóra, hver svo sem staða hans verður talin vera samkvæmt tollalögum. Umrædd fyrirmæli voru bindandi fyrir tollgæslustjóra frá því að þau höfðu verið birt honum.

### 3. *Birting fyrirmæla ráðherra um valdframsal.*

Upplýsingar um valdframsal ráðherra til lægra setts stjórnvalds hafa ekki aðeins þýðingu fyrir það stjórnvald, sem valdið fær framselt, heldur einnig önnur stjórnvöld, sem starfa á umræddu sviði, svo og fyrir almennung, sem verður að geta komist að því, hvaða stjórnvöld eru bær að lögum á hlutaðeigandi sviði. Ég tel því, að í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti beri að birta fyrirmæli ráðherra um valdframsal til lægra settra stjórnvalda.

Eins og hér að framan greinir í III. kafla 2, var að mati fjármálaráðuneytisins vafi um starfssvið ríkistollstjóra. Til lausnar á þessum vanda beitti fjármálaráðuneytið heimildum sínum sem yfirstjórnandi tollamála og tók af skarið um stöðu ríkistollstjóra gagnvart tollgæslustjóra meðal annars í skjóli 31. gr. tollalaga. Ég tel, að framansögðu athuguðu, að rétt hefði verið, að umræddum fyrirmælum ráðherra hefði verið komið í formlegan búning reglna, sem síðan hefðu verið birtar. Ástæðan var enn ríkari, þar sem að dómi ráðuneytisins hafði ríkt vafi um starfssvið ríkistollstjóra.

Ég tel rétt að beina þeim tilmælum til fjármálaráðherra, að sambærileg fyrirmæli um valdframsal til lægra settra stjórnvalda verði framvegis birt í samræmi við lög nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.

### 4. *Lögbundin verkefni Tollgæslu Íslands og tollgæslustjóra.*

[A], tollgæslustjóri kvartar yfir því, að ríkistollstjóri hafi gengið á ýmsan hátt inn á lögbundið verkssvið tollgæslustjóra svo og Tollgæslu Íslands. Í þessu sambandi hefur hann sérstaklega bent á, að dæmi sé um, að ríkistollstjóri hafi lagt hald á bifreið á grundvelli 3. mgr. 46. gr. tollalaga nr. 55/1987, án þess að tollgæslustjóri eða starfsmenn hans hafi komið

að málinu. Telur A, að ákvæðið veiti eingöngu tollgæslunni heimild til fyrsta stjórnarsýslustigi.

Meginreglan er sú, að innan ramma laga getur ráðherra ákveðið stjórnvöldum, sem undir hann heyra, að svo miklu leyti sem Alþingi hefur slíka skipan í lögum. Ekki er þörf á að fjalla hér um þær undantekningar þessari meginreglu. Aftur á móti er ljóst, að án sérstakrar lagaheimildar ekki falið öðrum stjórnvöldum að annast almennt verkefni á fyrsta stjórnarsýslustigi. Alþingi hefur sérstaklega falið tollgæslustjóra og Tollgæslu Íslands með þessum lögum.

Í fyrirmælum fjármálaráðuneytisins frá 3. júní 1988 er verkefnum stjórn ríkistollstjóra, skipt í þrennt: Almenna tollstjórn, rekstrarstjórn og skil skýringar fjármálaráðuneytisins svo, að síðastnefndi þátturinn hefur verið falið Tollgæslu Íslands. Af þeim verkefnum, sem heyra undir hinar deildirnar og samþykkingunum, sem fyrir mig hafa verið lögð, tel ég ekki hægt að fullyrða, að með þessum mælum hafi verið tekin lögbundin verkefni frá Tollgæslu Íslands og tollgæslu til ríkistollstjóra, ef undan er skilið, að fjármálastjórn tollgæslunnar verði rekstrarstjórn, en skv. 1. mgr. 34. gr. tollalaga skal tollgæslustjóri fara með tollgæslunni. Að öðru leyti tel ég ekki tilefni til athugasemda við fyrirmælini í neytisins frá 3. júní 1988 um valdmörk á milli ríkistollstjóra og tollgæslu Íslandsbandi.

Kemur þá til athugunar, að hvaða leyti ríkistollstjóri getur tekið á sig verkefni tollgæslustjóra og Tollgæslu Íslands. Þegar löggjafinn hefur með þessum lögum falið ákveðnu stjórnvaldi tiltekin verkefni, getur æðra sett stjórnvaldið að til sín umrædd verkefni og tekið ákvörðun um þau á fyrsta stjórnarsýslustigi gegnir um störf, sem ekki er lögbundið, að umrætt stjórnvald hafi ákveðið stjórnvald hefur falið því með valdframsali. Að framansögðu athugasemdu ríkistollstjóri getur ekki kallað til sín lögbundin verkefni Tollgæslu Íslandsbandi og tekið ákvörðun um þau á fyrsta stjórnarsýslustigi.

Það eru tilmæli mín til fjármálaráðherra, að séð verði til þess, að löggjafinn Tollgæslu Íslands og tollgæslustjóra verði almennt ekki unnin af öðrum stjórnarsýslustigi.

##### 5. *Starfsmenn Tollgæslu Íslands.*

Þá bendir A á, að skv. 1. mgr. 35. gr. tollalaga nr. 55/1987 skuli tollgæslustjóri til starfa hjá Tollgæslu Íslands, sem sé undir stjórn tollgæslustjóra. Eftir þessum lögum og séu flestir tollgæslumenn nú ráðnir til starfa hjá tollstjórum.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 15. desember 1994, segir að verið að öll almenn tollafgreiðsla og tolleftirlit yrði í framtíðinni í höndum tollgæslustjóra. Hafi þessi ákvörðun verið tilkynnt dóms- og kirkjumálaráðuneyti ríkistollstjóra með bréfum, dags. 30. júní 1988, en ráðningarnefnd ríkistollstjóra tilflutning stöðuheimildanna með bréfi, dags. 1. febrúar 1989. Í framtíðinni ákveðið hafi ríkistollstjóra verið falið að gera tillögur um flutning á stöðuheimildum Tollgæslu Íslands til einstakra tollstjóraembættanna. Hafi 60 af 68,5 stöðuheimildum Tollgæslu Íslands tilfluttar frá Tollgæslu Íslands til tollstjóra. Í bréfi fjármálaráðuneytisins kemur fram, að tilgangurinn með tilfærslum á þessum stöðuheimildum Tollgæslu Íslands hafi fyrst og fremst verið sá, að þeir tollgæslumenn, sem unnu með stöðuheimildum tollstjóra, yrðu starfsmenn hlutaðeigandi tollstjóra.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 28. apríl 1995, kemur fram sú ástæða fyrir því, að með lögum nr. 92/1989, um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds, yrði breytingar á ráðningu tollstarfsmanna. Þannig væri tollstjórn nýr

verkefna sýslumanna, sbr. 10. og 2. tölul. 1. mgr. 12. gr. laganna, og í 3. mgr. 15. gr. laganna kæmi fram, að við embætti sýslumanna skuli auk sýslumanns vera það starfslið, sem dóms- og kirkjumálaráðherra telji þörf á.

1. mgr. 35. gr. tollalaga nr. 55/1987 hljóðar svo:

„Tollyfirvöldum til aðstoðar eru tollgæslumenn og aðrir tollstarfsmenn. Tollgæslumenn skulu ráðnir til starfa hjá Tollgæslu Íslands.“

Þar sem lögákveðið er að tollgæslumenn skuli ráðnir til starfa hjá Tollgæslu Íslands, varð önnur skipan á starfsmannamálum tollgæslunnar ekki ákveðin nema með lagabreytingu. Þar sem lögum var ekki breytt, voru ákvarðanir fjármálaráðherra um tilflutning tollgæslumanna frá Tollgæslu Íslands til tollstjóra andstæðar lögum.

Að því er snertir ákvæði laga nr. 92/1989, um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, þá er ljóst, að ákvæði 10. gr. og 2. tölul. 1. mgr. 12. gr. laganna eru í samræmi við 31. gr. tollalaga og breyta í raun engu hér um. Að því er varðar 1. másl. 3. mgr. 15. gr. laganna, þar sem segir að „við sýslumannsembætti [skuli] auk sýslumanns vera það starfslið sem dómsmálaráðherra telur þörf á“, þá getur svo almennt ákvæði í engu haggð við skýru og ótvíræðu sérákvæði 1. mgr. 35. gr. tollalaga um að tollgæslumenn skuli ráðnir til starfa hjá Tollgæslu Íslands.

Að framansögðu athuguðu er ljóst, að samkvæmt gildandi lögum ber að ráða tollgæslumenn við Tollgæslu Íslands. Það eru því tilmæli mín, að fjármálaráðherra hafi forgöngu um að koma skipan á ráðningu tollgæslumanna í lögmeitt horf, en hafi ella frumkvæði að nauðsynlegum lagabreytingum.

#### 6. *Bifreiðastyrkur.*

Loks kvartar A yfir uppsögn ríkistollstjóra á samningi um afnot af einkabifreið sinni, sem gerður hafi verið 5. febrúar 1986. Telur A, að umræddum samningi hafi ekki verið sagt upp af til þess bæru stjórnvaldi.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 15. desember 1994, kemur fram, að ráðuneytið hafi tilkynnt með bréfi til ríkistollstjóra, dags. 30. nóvember 1993, að það teldi rétt, í framhaldi af fyrirhuguðum aðgerðum til lækkunar útgjalda hjá einstökum stofnunum, að samningar um akstur, sem gerðir hefðu verið við einstaka starfsmenn embættisins fyrir 1. september 1987, yrðu teknir til endurskoðunar. Teldi ráðuneytið rétt, að þeim yrði þegar sagt upp og nýir samningar gerðir við viðkomandi starfsmenn frá og með 1. janúar 1994, ef forsendur yrðu taldar til þess. Með bréfi dagsettu sama dag tilkynnti ríkistollstjóri [A] síðan um uppsögn samningsins.

Af framansögðu er ljóst, að fjármálaráðuneytið tók almenna ákvörðun um uppsögn bifreiðasamninga. Með vísan til niðurstöðu minnar í III. kafla 2 tel ég ekki tilefni til athugasemda, þótt ríkistollstjóri hafi í tilefni af fyrirmælum ráðuneytisins tekið ákvörðun og tilkynnt tollgæslustjóra um uppsögn á samningi um afnot af einkabifreið hans.“

#### IV.

Niðurstöðu álits míns, dags. 8. janúar 1996, dró ég saman með svofelldum hætti:

#### „Niðurstæða.“

Það er niðurstæða mín, í tilefni af þeirri kvörtun, sem hér hefur verið fjallað um, að lög séu ekki skýr um stöðu tollgæslustjóra gagnvart ríkistollstjóra í ákvæðum tollalaga nr. 55/1987, með síðari breytingum. Mikilsvert er hins vegar að skýr og ótvíræð ákvæði séu ávallt um stöðu og stjórnarsýslusamband stjórnvalda í stjórnarsýslukerfinu. Þar sem ég tel nauðsynlegt að ákvæði tollalaga um stöðu tollgæslustjóra og ríkistollstjóra verði tekin til

endurskoðunar og skýr ákvæði verði sett um stöðu þeirra í stjórnkerfi til Alþingis og fjármálaráðherra vakin á málinu, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 Alþingis. Ég áréttá hins vegar, að ég tek ekki afstöðu til þess, hvern þessum málum í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.

Ég tel rétt að beina þeim tilmælum til fjármálaráðherra, að fyrir framsal til lægra settra stjórnvalda verði, í samræmi við vandaða stjórnsýslis birt í samræmi við lög nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaer

Þá er það niðurstaða mín, að án sérstakrar lagaheimildar geti fjárfalið öðrum töllyfírvöldum að annast almennt þau verkefni á fyrsta stigi Alþingi hefur sérstaklega falið Tollgæslu Íslands eða tollgæslustjóra málum um í lögum. Ennfremur tel ég, að ríkistollstjóri geti ekki kallað til sín lög Tollgæslu Íslands eða tollgæslustjóra og tekið ákvörðun um þau á fyrsta

Eins og nánar greinir hér að framan, ber að gildandi lögum að ráðgjafi Tollgæslu Íslands, sbr. 1. mgr. 35. gr. tollalaga. Það eru því tilmæli mín til herra hafi forgöngu um, að koma skipan á ráðningu tollgæslumanna til hafi ella frumkvæði að nauðsynlegum lagabreytingum.

Loks er það niðurstaða mín, að ekki sé tilefni til athugasemda, þótt í tilefni af fyrir mælum ráðuneytisins tekið ákvörðun og tilkynnt tollgæslu sögn á samningi um afnot af einkabifreið hans.“

## V.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 1996, óskaði ég eftir upplýsingum fjárfingum hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af álitum mínum ráðuneytisins, dags. 1. október 1996, segir meðal annars:

„Ráðuneytið vill til svars við fyrirspurn yðar taka fram að svarið var að frumkvæði fjármálaráðherra lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um á tollalögum. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu kom fram að ráðgjafi m.a. ætlað að kveða skýrar á um hlutverk, ábyrgð og verkaskipting milli stjórnsýslisins til að gera það skilvirkara. Frumvarp þetta varð síðan að lögu breytinguna var Tollgæsla Íslands og embætti tollgæslustjóra lagðar og voru ýmis eftirlitsverkefni sem tollgæslustjóri hafði áður sinnt um lagðar tollstjóra færð til einstakra tollstjóra, sem bera ábyrgð á og fara nánar um hverjum stað fyrir sig. Önnur eftirlitsverkefni verða í höndum ráðgjafar jafnframt fer með yfirstjórn tolleftirlits. Að mati ráðuneytisins eru skýr hvað varðar stjórn tollgæslumála.

Hvað varðar tilmæli yðar um að fyrir mæli um að valdframskiptum stjórnvalda verði framvegis birt í samræmi við lög nr. 64/1943 skal tilmæli neytið mun leitast við að birta slík fyrir mæli í samræmi við ákvæði lögum tíðinni.

Til svars við fyrirspurn yðar um ráðningu tollgæslumanna vill ég taka fram að Tollgæsla Íslands var lögð niður með lögum nr. 69/1996, eða lögum komið. Jafnframt var fellt brott ákvæði um að tollgæslumenn skyldu ráðgjafa hjá Tollgæslu Íslands. Samkvæmt núgildandi lögum er gert ráð fyrir að tollgæslumenn verði ráðnir til starfa hjá viðkomandi tollstjóra, eða hjá ríkis

Bréfinu fylgdi frumvarp til laga um breyting á tollalögum, nr. 55/1996, um síðari breytingum, ásamt greinargerð.

## 21.0. Verðbréfavíðskipti.

### 21.1.

**Hlutabréf. Eftirlit bankaeftirlits. Stjórnarsýslusamband.  
Málsmeðferðarreglur. Andmælaréttur. Þagnarskylda stjórnvalda.  
Lagastoð reglugerðar. EES-samningurinn.  
(Mál nr. 1394/1995)**

A hf. kvartaði yfir málsmeðferð og niðurstöðu bankaeftirlits Seðlabanka Íslands í sambandi við sölu á hlutabréfum í A hf. sem boðin höfðu verið hluthöfum félagsins. Beindist rannsókn bankaeftirlitsins að því hvort fara hefði átt með útboðið sem almennt útboð verðbréfa samkvæmt 17. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, og reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Niðurstaða bankaeftirlits varð sú að ráðstafanir hefðu verið gerðar af hálfu A hf. sem væru fullnægjandi, þannig að útboðið félli utan ákvæða um almenn útboð. Kvörtun A hf. laut hins vegar að efnisniðurstöðu bankaeftirlits, þar sem félagið hélt því fram, að skilyrði hefðu aldrei verið fyrir því, að fara með útboðið sem almennt útboð.

Kvörtun A hf. laut í fyrsta lagi að því, að ekki væri hægt að fá ákvarðanir banka-  
eftirlits endurskoðaðar með kærui til víðskiptaráðuneytisins, en ráðuneytið vísaði kærui A hf. frá. Af þessu tilefni rakti umboðsmaður sögu seðlabanka og hlutverk, sem og sérstaka stöðu hans sem sjálfstæðrar ríkisstofnunar og taldi, að ákvörðunum bankans á vettvangi hinnar eiginlegu seðlabankastarfsemi yrði almennt ekki skotið til víðskiptaráðherra. Á hinn bóginn benti umboðsmaður á að víðfangsefni bankaeftirlitsins væru hefðbundin eftirlitsverkefni, sem væru eðlisóskyld hefðbundum verkefnum seðlabanka, og víða væri eftirlit með bankastarfsemi ekki á vegum seðlabanka heldur í höndum sjálfstæðra eftirlitsstofnana. Taldi umboðsmaður rök fremur hnuga að því að ákvarðanir bankaeftirlitsins féllu undir lögfesta meginreglu um málskotsrétt samkvæmt 1. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga, vegna eðlis bankaeftirlits og skipanar slíkra mála almennt, meðal annars yfirstjórn víðskiptaráðherra á eiginlegu starfssviði bankaftirlitsins. Taldi umboðsmaður að í úrskurði víðskiptaráðuneytisins hefði um of verið einblínt á stöðu seðlabankans sem sjálfstæðrar stofnunar. Niðurstaða umboðsmanns var þó, að um óvissu væri að ræða um kæruiheimild, sem brýnt væri að eytt yrði. Í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, rakti umboðsmaður athygli Alþingis og víðskiptaráðherra á nauðsyn þess að koma málskotsrétti á tryggan lagagrundvöll.

A hf. hélt því í öðru lagi fram, að bankaeftirlitið hefði ekki virt þagnarskyldu 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands. Ágreiningur var um það, hvernig fréttir höfðu borist um rannsókn bankaftirlitsins, en ágreiningslaust var að starfsmaður bankaftirlits hafði staðfest að hlutabréfasala á vegum félagsins væri til athugunar. Umboðsmaður áréttaði að bankaftirlitinu hefði borið að virða ákvæði 38. gr., sbr. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 9/1993, við meðferð málsins. Tók umboðsmaður fram að brýnt hefði verið að ekki kæmi til opinberrar umfjöllunar málsins fyrir tilverknað banka-  
eftirlitsins, á rannsóknarstigi þess, enda hefði umfjöllun getað skaðað hagsmuni fyrirtækisins. Um það hvort brotið hefði verið gegn þagnarskylduákvæðum tók umboðsmaður fram, að málsatvik yrðu ekki upplýst nema með skýrslutökum og öflun sönnunargagna, sem eðlilegast væri að dómstólar önnuðust.

Í þriðja lagi kvartaði A hf. yfir því að brotið hefði verið gegn ákvæði 13. gr. stjórnarsýslulaga, um andmælarétt, meðal annars þannig að A hf. hefði ekki fengið svör við því, hvaða lagareglur bankaftirlitið teldi félagið hafa brotið. Umboðsmaður féllst á það, að skýrar hefði mátt koma fram í bréfi bankaftirlitsins, við upphaf rannsókn-

ar, að hverju rannsóknin beindist. Hins vegar taldi umboðsmaður að vera ljóst efni rannsóknarinnar. Það var niðurstaða umboðsmanns tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, meðal annars með bankaráði, og með bréfi, þar sem skýringar félagsins komu fram.

Um efnisniðurstöðu bankaráðs, sem gaf í skyn vafa um lögmæð hafi, tók umboðsmaður fram, að staðreyndir um fjárhæð útboðsins ótvírætt fyrir bankaeftirlitinu fyrr en með bréfi A hf., þar sem fyrr fundargerðir stjórnarfundna og ljósrít af samkomulagi við starfsmenn umboðsmaður því ekki ástæðu til sérstakrar umfjöllunar vegna bankaeftirlitsins.

Fimmtí liður í kvörtun A hf. laut að því að nokkur ákvæði í 1993 ættu ekki stoð í lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, einkum marksfjárhæð almenns útboðs og ákvæði um að selja mætti hlutafé hóps manna, væri hópurinn ekki stærri en 25 aðilar. Umboðsmaður efni ákvæði tilskipunar ráðs Evrópubandalaganna 89/298/EBE, sem EES-samninginn og íslenskur réttur aðlagður að með lögum nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, og reglum um gerð útboð voru af stjórn Verðbréfaþings Íslands. Þá tók umboðsmaður fram ákvæði þessi til samræmis við ákvæði lögjafar EES. Taldi umboðsmaður að ákvæði b-liðar 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar fengi staðist, þar ákvæði í tilskipun ráðs Evrópubandalaganna 89/298/EBE tiltók að sem miða ætti við um heimild til sölu bréfa til takmarkaðs hóps manna. Umboðsmaður að sú fjárhæð sem miðað væri við í c- og d-lið 1. tölul. nr. 505/1993, sem var 5 milljónir króna, væri nokkuð yfir þeim mörkum EES-réttar settu, sem voru 40.000 evrópskar mynteiningar. Beið umboðsmaður þeim tilmælum til viðskiptaráðherra að endurskoða ákvæði b-, c- og d-gr. reglugerðarinnar í samræmi við þessa niðurstöðu.

## I.

Hinn 13. mars 1995 leitaði B, hæstaréttarlögmaður, til mín f.h. A til málsmeðferð og niðurstöðu bankaeftirlits Seðlabanka Íslands í sambandi við bréfum í A hf., sem boðin hefðu verið hluthöfum í fréttabréfi hlutfélagi hinn 9. desember 1994. Þá kvartaði hann einnig yfir því, að reglugerð nr. 505/1993 um almennt útboð verðbréfa, hefði ekki næga lagastoð, svo og að ekki virðist fram endurskoðun á ákvörðunum bankaeftirlitsins innan stjórnarsýslunnar.

## II.

Í kvörtuninni er um málavexti vísað til gagna, er fylgdu henni, einnig viðskiptaráðherra, dags. 28. desember 1994. Þar kemur meðal annars fram frá 1994 hafi birst í Morgunblaðinu grein, þar sem meðal annars hefði bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hefði til athugunar, hvort hlutabréfasölu A hf., er stæði yfir meðal hluthafa, væri í samræmi við reglur um almennt útboð. Þá hefði komið fram í greininni, að samkvæmt upplýsingum Morgunblaðsins eftirlitið óskað eftir upplýsingum frá A hf. um hlutabréfasöluna, meðal annars úr skugga um, hvort hún félli undir reglugerð um almennt útboð verðbréfa.

Í tilefni af fréttaflytningi um hlutabréfasölu A hf. ritaði stjórn félagsins Seðlabanka Íslands bréf, dags. 18. desember 1994, þar sem spurst var frá bankaeftirlitið hefði athugasemdir eða spurningar fram að færa við hlutabréfasölu til hluthafa eða um nýjasta fréttabréf félagsins til hluthafa, dags. 1994, og skýringar á fyrrgreindri frétt í Morgunblaðinu. Kom fram í

væri borið óljósum ásökunum um ólögmeta starfsemi í fréttum þessum, og til að verjast tjóni yrði félagið að fá að vita, á hverju ásanir þessar væru byggðar.

Af hálfu A hf. hefur verið upplýst, að í framhaldi af fyrrgreindu bréfi hefði símleiðis verið haft samband við forstöðumann bankaeftirlitsins, og hefði hann vísað til bréfs stofnunarinnar til A hf., er sent hefði verið 16. desember 1994. A hf. hefði samkvæmt beiðni borist ljósrit af þessu bréfi, en frumrit þess hefði hins vegar ekki borist félaginu fyrr en 20. desember 1994.

Í fyrrgreindu bréfi bankaeftirlitsins er vísað til Fréttabréfs A hf. frá 9. desember 1994, þar sem fram kemur, að unnið sé að því að fá íslenska og erlenda aðila til að leggja fram fjármagn í rekstur félagsins, ýmist sem lánsfé eða hlutafé. Þá segir svo í bréfi þessu:

„Af þessu tilefni og með tilvísun til 17. og 31. gr. laga nr. 9/1993, sbr. og reglugerð nr. 505/1993, óskar bankaeftirlitið hér með eftir upplýsingum um dreifingu umrædds fréttabréfs, fjölda núverandi hluthafa í félaginu og eintak af gildandi samþykktum félagsins. Jafnframt óskast afrit af samþykkt hluthafafundar um aukningu hlutafjár, sé slík samþykkt fyrir hendi.“

Með bréfi A hf., dags. 19. desember 1994, var fyrrgreindu bréfi bankaeftirlitsins svarað og lögð fram umbeðin gögn og gefnar skýringar. Meðal annars var lagt fram afrit af fundargerð síðasta aðalfundar félagsins, er haldinn var 30. september 1994, þar sem samþykkt var heimild til stjórnar um að auka hlutafé félagsins um 5.000.000 kr. að nafnvirði. Í bréfinu var tekið fram, að sú heimild hefði ekki verið nýtt. Ætti félagið til ráðstöfunar hlutafé í sjálfu sér að upphæð 1.534.439 kr. að nafnvirði.

Af hálfu A hf. hefur komið fram, að samkvæmt beiðni félagsins hafi fulltrúar þess og starfsmenn bankaeftirlitsins átt fund um málið að morgni 21. desember 1994. Á þeim fundi hafi fulltrúar A hf. upplýst, eins og fram hefði komið í bréfinu frá 19. desember 1994, að félagið hefði til ráðstöfunar hlutabréf í félaginu að fjárhæð 1.534.439 kr. að nafnvirði. Stjórn félagsins hefði hins vegar verið búin að lofa starfsmönnum, öðrum en stjórnarmönnum, að selja þeim hlutabréf í félaginu að nafnverði 1.500.000 kr., en þeir hefðu frest til næsta hausts til að taka bréfin. Allar líkur væru þó á því, að þeir tækju um helming bréfanna fyrir árslok. Samkvæmt þessu hefði félagið til ráðstöfunar u.þ.b. 784.439 kr. að nafnverði, að teknu tilliti til vilyrðis starfsmanna, og næði söluverð bréfanna því ekki 5.000.000 kr. og teldist því ekki almennt útboð samkvæmt skilgreiningu reglugerðar nr. 505/1993. Jafnframt hafi fulltrúum bankaeftirlitsins verið tjáð, að stjórn A hf. hefði boðið hluthöfum til kaups hlutabréf í félaginu í viðkomandi fréttabréfi. Fréttabréf þetta hefði verið sent hluthöfum, tveimur fyrrverandi hluthöfum, fjórum verðbréfafyrtækjum og einum samstarfsaðila A hf. erlendis. Allir hluthafar fái send fréttabréf félagsins. Þá séu öllum öðrum hluthöfum en þeim, sem mæta á aðalfund, sendir reikningar félagsins árlega. Hluthafar verði því að teljast vel upplýstir um málefni félagsins og ekki sé hér um óviðkomandi aðila að ræða, sem ekkert þekki til þess.

Í lok fundarins hafi fulltrúar A hf. farið þess á leit við fulltrúa bankaeftirlitsins, að áður en bankaeftirlitið afgreiddi málið, yrði félaginu gerð skrifleg grein fyrir því, hvaða ákvæði laga um verðbréfaútskipti bankaeftirlitið teldi það hafa brotið, svo að félaginu gæfist kostur á að koma að þeim andmælum, sem það hefði fram að færa, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands ritaði A hf. bréf, dags. 21. desember 1994. Í því bréfi er vísað til bréfs A hf., dags. 19. desember 1994, og fundar forsvarsmanna A hf. og bankaftirlitsins um sama efni, sem haldinn hafi verið 21. desember 1994. Þá segir svo í bréfi þessu:

„Að lokinni athugun fyrirbyggjandi gagna og upplýsinga telur að fyrirhuguð sala hlutafjár, eins og að henni var staðið af hálfu mennt útboð verðbréfa í skilningi laga nr. 9/1993, um verðbréfavæglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Jafnframt bankaeftirlitsins að reglum um almennt útboð hefur ekki verið fylgt í þessu sambandi. Verður ekki hjá því komist, ekki síst með tilliti bankaeftirlitsins og [A] hf., að átelja forsvarsmenn félagsins fyrir ræddrar sölu hlutafjár í félaginu. Er í því sambandi vakin athygli litsins til félagsins, dags. 15.12.1993, sem varðar beint sölu þeirra hluta, verið að selja samkvæmt upplýsingum forsvarsmanna félagsins. Þetta staklega bent á að upplýsingar sem fram koma í fréttabréfi félagsins þær gefa tilefni til að ætla að forsvarsmönnum félagsins hefði væntanlegra fjárfesta fyrir ítarlegar upplýsingar um stöðu félagsins.“

Með hliðsjón af framansögðu er þess krafist að sala hlutafjár félagsins, sem kynnt var í fréttabréfi þess þann 9. desember 1994, verði og ekki hafin að nýju fyrr en tryggt hefur verið að lögmæltum skilvæmd hennar hefi verið fullnægt. Hjalagt fylgir hefti þar sem fram og reglur á verðbréfasviðinu.

Að teknu tilliti til hagsmuna verðbréfamarkaðarins mun banka sér meðfylgjandi fréttatilkynningu þar sem gerð verður grein fyrir niðurstöðu þess.

Vegna upplýsinga, sem fram komu á tilvitnuðum fundi fulltrúa eftirlits, um stöðu verðbréfafyrirtækja gagnvart félaginu skal tekið tillit til þess að mun kannaður sérstaklega af hálfu bankaeftirlitsins.

Afrit bréfs þessa er sent viðskiptaráðherra, sbr. 31. gr. laga nr. 17. gr. laga nr. 36/1986.“

Fréttatilkynning sú, sem fylgdi ofangreindu bréfi bankaeftirlitsins, aldrei gefin út, er svohljóðandi:

„Að gefnu tilefni hefur bankaeftirlit Seðlabanka Íslands kannað um írhugaðrar sölu hlutafjár í hlutafélaginu [A] hf.“

Að lokinni athugun fyrirbyggjandi gagna og einstakra efnisþátta umrædda hlutafjár sölu telur bankaeftirlitið að við framkvæmd hennar fara að gildandi reglum um almenn útboð verðbréfa, sbr. einkum laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti og reglugerð nr. 505/1993, um verðbréfa. Þessa var hins vegar ekki gætt af hálfu forsvarsmanna félagsins.

Með hliðsjón af framansögðu og með tilvísun til 31. gr. laga nr. 17. gr. laga nr. 36/1986, hefur bankaeftirlit Seðlabanka Íslands krafist þess að [A] hf. á vegum félagsins verði stöðvuð þar til lögmæltum skilyrðum hennar telst fullnægt.“

Með bréfi, dags. 22. desember 1994, sendi bankaeftirlitið viðskipting framangreindu bréfi sínu með tilvísan til 5. mgr. 17. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands.

Með bréfi, dags. 21. desember 1994, var þess farið á leit af hálfu Aftirlitsins, að hlutafélagið fengi að koma að sjónarmiðum sínum um hlutabréfa bankaeftirlitið afgreiddi málið. Þess var því beiðst, að bankaeftirlitið myndi greiðslu, sem félaginu hefði borist í myndriti þann dag, ásamt myndfréttatilkynningu. Var óskað eftir fresti til 28. desember 1994. Af hálfu



fram, að fulltrúar þess hafi hitt fulltrúa viðskiptaráðuneytisins að máli 22. desember 1994 og skýrt þeim frá málavöxtum. Hafi fulltrúum A hf. þá verið tjáð, að ekki yrði aðhafst í málinu þann daginn og að félaginu yrði veittur frestur til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Í tilefni af fyrrgreindri beiðni A hf. ritaði bankaeftirlitið félaginu bréf, dags. 22. desember 1994, þar sem segir svo meðal annars:

„Samkvæmt beiðni yðar veitist félaginu frestur til að koma að sjónarmiðum sínum við afstöðu bankaeftirlitsins sem kynnt var forráðamönnum félagsins með símbréfi 21. desember 1994, sbr. og bréf bankaeftirlitsins til félagsins dags. 1. dag. Frestur er veittur til kl. 12.00 á hádegi þann 23. desember n.k., enda fari frekari sala hlutabréfa ekki fram á þeim tíma á vegum félagsins.“

Með bréfi, dags. 22. desember 1994, gerði A hf. grein fyrir sjónarmiðum sínum og athugasemdum. Var þess getið, að þegar umrætt fréttabréf var sent hluthöfum, hefði félagið haft til ráðstöfunar hlutafé að nafnverði 1.534.439 kr. Af þeirri fjárhæð hefði starfsmönnum verið lofað hlutabréfum að fjárhæð 1.500.000 kr. sem kaupauka og greiðslu fyrir yfirvinnu. Þessu til staðfestingar var vísað til fundargerða stjórnarfunda frá 3. og 17. október 1994, sem fylgdu bréfi félagsins í ljósríti. Stjórnin hefði þó haft vilyrði starfsmanna fyrir því, að þeir myndu ekki gera kröfu til þess, að allri fjárhæðinni yrði haldið eftir. Hefði hugmyndin verið sú, að starfsmenn samþykktu, að einungis hlutabréfum að nafnverði 750.000 kr. yrði haldið eftir nú, en afgangurinn 750.000 kr. yrði gefinn út á næsta ári. Þetta hefði verið staðfest með samkomulagi við starfsmenn, dags. 22. desember 1994. Fylgdi samkomulag þetta í ljósríti í bréfi félagsins. Af hálfu félagsins var tekið fram, að þetta staðfesti það, sem fulltrúar þess hefðu tjáð fulltrúum bankaeftirlitsins á fundi að morgni 21. desember 1994, þ.e. að til sölu hafi einungis verið hlutabréf að nafnverði 784.439 kr., sem reiknaðist 4.706.634 kr. á genginu sex. Í samræmi við samkomulagið við starfsmenn héldi stjórnin eftir 750.000 kr. af þeim hlutabréfum, sem væru til ráðstöfunar, sbr. fundargerð stjórnarfundar 22. desember 1994, sem fylgdi með í ljósríti.

Í samræmi við framanritað var því haldið fram af hálfu A hf. í bréfi félagsins, að sala hlutabréfanna félli ekki undir reglum um almennt útboð í lögum nr. 9/1993, um verðbréfa- viðskipti, sbr. c-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Í lok bréfsins var þess farið á leit, að úrskurður bankaeftirlitsins og afrit væntanlegrar fréttatilkynningar yrði sent félaginu í myndriti, áður en fjölmiðlum yrði skýrt frá úrskurðinum.

Með bréfi, dags. 23. desember 1994, tilkynnti bankaeftirlit Seðlabanka Íslands A hf. um svofellda niðurstöðu í málinu:

„Með tilvísun til bréfs yðar telur bankaeftirlitið að af hálfu félagsins hafi nú verið gerðar ráðstafanir um framkvæmd sölu hlutabréfa í félaginu sem séu fullnægjandi með hliðsjón af gildandi reglum um almenn útboð verðbréfa.“

Sama dag og þessi niðurstaða bankaeftirlitsins lá fyrir sendi A hf. frá sér fréttatilkynningu, þar sem vísað var til þess, að samkvæmt niðurstöðunni væri hlutabréfasala félagsins lögleg. Tekið var fram, að frétt sú, er birst hefði í Morgunblaðinu 17. desember 1994, hefði valdið hluthöfum og öðrum aðstandendum félagsins áhyggjum. Þótt stjórn félagsins hafi ávallt verið ljóst, að hlutabréfasalan hefði verið lögleg, skaðaði slík fréttamfjöllun félagið.

Með bréfi, dags. 28. desember 1994, kærði A hf. til viðskiptaráðherra „meðferð og niðurstöðu bankaeftirlits Seðlabanka Íslands vegna rannsóknar bankaeftirlitsins á því hvort hlutabréfasala [A] hf., sem nú stendur yfir meðal hluthafa, samrýmist lögum og regl-



Viðskiptaráðherra hefði og sett þá reglugerð, sem félagið væri sakað um að hafa brotið. Bankaeftirlitið hefði hér ekkert úrskurðarvald samkvæmt lögnum. Það væri ráðherra að taka afstöðu til þess, hvort hann teldi, að brotið hefði verið gegn lögnum, og gera þá nauðsynlegar ráðstafanir. Þegar af þessari ástæðu stýddist afgreiðsla bankaeftirlitsins ekki við lög og bæri að ómerkja hana. Þá var vísað til tiltekins afskiptavalds ráðherra samkvæmt lögum nr. 9/1993, er væri í samræmi við það hlutverk hans að annast framkvæmd þeirra. Ekkert af því væri í verkahring Seðlabanka Íslands eða þeirrar deildar hans, sem nefnd væri bankaeftirlit. Á það var bent, að skjalfest lægi fyrir í gögnum málsins, að bankaeftirlitið hefði ætlað sér að ljúka málinu, án þess að A hf. fengi nokkrum vörnum við komið, og þar með brotið gegn 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þrátt fyrir ítrekaðar aðvaranir. Þegar ráðuneytið yrði þess áskynja, að stjórnsýslulög hefðu verið freklega brotin af embættismanni, er ráðherra hefði skipað, bæri ráðuneytinu að sjá til þess, að slík brot yrðu ekki endurtekin. Því bæri að veita forstöðumanni bankaeftirlitsins skriflega áminningu eða vekja athygli bankaráðs Seðlabanka Íslands á þessu broti, svo að bankaráðið gæti brugðist við, ef ráðuneytið teldi þetta ekki í sínum verkahring. Sama gilti um meint brot gegn þagnarskylduákvæðum 38. gr. laga nr. 36/1986.

Í kæru A hf. var með skírskotun til sjónarmiða, er fram komu í hinum lögfræðilegu álitserðum um málskotsrétt vegna ákvarðana bankaeftirlitsins, tekið fram, að málinu yrði væntanlega skotið til bankaráðs og bankastjórnar Seðlabanka Íslands, ef ráðuneytið vísaði því frá. Hins vegar yrði að telja það vafasamt með tilliti til réttaröryggis, ef æðsta stjórnvald bankaeftirlits Seðlabanka Íslands væri bankaráð sömu stofnunar, enda fengi málið þá enga stjórnsýsluumfjöllun utan veggja Seðlabankans.

Hinn 1. febrúar 1995 tók viðskiptaráðuneytið kæru A hf. til úrlausnar. Varð niðurstaða ráðuneytisins sú, að vísa bæri kærinni frá. Í forsendum ráðuneytisins fyrir þessari niðurstöðu segir meðal annars svo:

„Með bréfi dags. 19. janúar 1995 hafið þér tjáð yður um niðurstöður lögfræðinganna. Þér teljið með vísan til 31. og 38. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfaviðskipti, að mál yðar hafi heyrt undir viðskiptaráðherra og að úrskurðarvaldið hafi verið í höndum hans en ekki bankaeftirlitsins. Í ljósi þessa teljið þér að ekki séu lagarök til að vísa málinu frá og að ráðherra eigi að taka það til efnislegrar meðferðar. Ráðuneytið fellst ekki á þessa skoðun yðar. Í lögum nr. 9/1993 er bankaeftirlitinu, eins og þér bendið réttilega á, falið eftirlit með verðbréfafyrirtækjum og verðbréfamiðlurum. Þessum aðilum er veittur réttur til að stunda ákveðna starfsemi sem öðrum er óheimill. Skal í þessu sambandi sérstaklega nefndur einkaréttur til að annast almennt útboð verðbréfa skv. 1. mgr. 17. gr. Að áliti ráðuneytisins felur þetta í sér að bankaeftirlitinu ber einnig að fylgjast með því hvort sala verðbréfa teljist vera almennt útboð og hvort farið sé eftir þeim reglum sem um slík útboð gilda.

Bankaeftirlit Seðlabankans er sérstök deild í Seðlabanka Íslands og starfar undir yfirstjórn bankastjórnar og bankaráðs, sbr. 13. gr. laga nr. 36/1986. Samkvæmt 1. gr. sömu laga er Seðlabankinn sjálfstæð stofnun, sem er eign ríkisins en lýtur sérstakri stjórn. Í 25. gr. laga nr. 36/1986 segir: „Yfirstjórn Seðlabankans er í höndum viðskiptaráðherra og bankaráðs, svo sem mælt er fyrir í lögum þessum. Stjórn bankans er að öðru leyti í höndum bankastjórnar.“ Af þessu og öðrum ákvæðum laganna má sjá að stjórn Seðlabankans er í höndum bankastjórnarinnar og ber hún ábyrgð á rekstri bankans og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki eru öðrum falin með lögnum. Þegar þetta er virt, litið er til ummæla í lögskýringargögnum og höfð er hliðsjón að öðru leyti af röksemdum ofangreindra lögfræðinga telur ráðuneytið ótvírátt að Seðlabanki Íslands sé sjálfstæð ríkisstofnun í skilningi stjórnsýsluréttar. Því

verður ákvörðun bankaeftirlits Seðlabankans ekki kærð til ráðherra stjórnarsýslulaga þar sem ráðherra hefur ekki heimild að lögum til að breyta ákvörðunum bankaeftirlitsins.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið er vísað frá desember 1994 á meðferð og niðurstöðu bankaeftirlits Seðlabankans rannsóknar bankaeftirlitsins á því hvort hlutabréfasala [A] hf., samskipti hluthafa, samrýmdist ákvæðum laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðs nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa.

Í bréfi yðar kemur einnig fram að þér teljið að ráðuneytið eigi að brot bankaeftirlitsins á andmælarétti 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 á þagnarskylduákvæði 38. gr. laga nr. 36/1986[6], um Seðlabanka Íslands.

Yður til upplýsingar skal þess getið að ráðuneytið hefur í framhaldinu og þeirri niðurstöðu sem nú er fengin varðandi stjórnarsýslusamband senda Seðlabanka Íslands og Verðbréfaþingi Íslands bréf þar sem er staðfest stjórnarsýslulaga og þagnarskylduákvæði laga um Seðlabanka Íslands.

Í niðurlagi bréfs yðar bendið þér á að það verði að teljast brot bankaeftirlitið telst vera lægra sett stjórnvald og bankastjórn Seðlabankans æðra sett stjórnvald í skilningi stjórnarsýslulaga. Það leiðir af úrskurði bankaeftirlitsins fær ekki stjórnarsýsluumfjöllun utan bankastjórnum tekur undir þetta sjónarmið og hyggst leggja drög að breytingu þess.

Að gengnum frávísunarúrskurði viðskiptaráðuneytisins sneri A hf. Seðlabanka Íslands með kæru, dags. 6. febrúar 1995, og gerði þær kröfur bankaeftirlitsins í málinu, sbr. bréf þess til A hf., dags. 23. desember 1994 staðfest yrði, að umrædd hlutabréfasala hefði frá upphafi verið í samræmi 1993, um verðbréfavíðskipti, og reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð var þess krafist, að forstöðumanni bankaeftirlitsins yrði veitt skrifleg ákærð rætt brot hans á 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og þagnarskylduákvæði 36/1986, um Seðlabanka Íslands.

Í kærinni var tekið fram, að kæru fyrirtækisins til viðskiptaráðuneytisins desember 1994, hefði verið vísað frá af hálfu ráðuneytisins, þar sem ráðuneytið talið sig bært til að fjalla um kærna. Í lögfræðilegum álitum, sem ráðuneytið kæmi fram, þ. á m. í álitsgerð ríkislögmanns, að skjóta mætti ákvörðunum til bankaráðs Seðlabanka Íslands sem æðra setts stjórnvalds gagnvart samkvæmt 13. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands. Um rökstuðninginn var vísað til gagna, er fylgdu kærinni.

Með bréfi bankaráðs Seðlabanka Íslands til A hf., dags. 3. mars 1995 kynnt, að bankaráðið hefði fjallað um kæru þess og samþykkt ályktun sinni 2. mars 1995. Fylgdi ályktun bankaráðsins bréfinu. Samkvæmt ályktun niðurstæða bankaráðsins, að vísa bæri kæru A hf. frá á svofelldum forspá.

„Bankaráðið hefur sérstaklega athugað hvort fyrir hendi séu ástæður til að fella úr gildi eða breyta ákvörðunum sem teknar eru af bankanum deildum hans á lögsmætan og formlega réttan hátt. Niðurstæða bankaráðsins atriði er sú að ekki verði annað ráðið af lögum um Seðlabankann en gangi þeirra en að bankaráðið skorti heimildir til að fella úr gildi ákvæðum unum sem teknar eru af bankanum eða einstökum deildum hans á formlega réttan hátt.“

Þrátt fyrir ofangreinda niðurstöðu tekur bankaráðið fram í ályktuninni, að það hafi kynnt sér málið efnislega og álykti um það. Samkvæmt þeirri ályktun er það niðurstaða bankaráðsins, að bankaeftirlitið hafi haft fulla ástæðu til að kanna, hvort sú hlutabréfasala, sem kynnt var í fréttabréfi A hf. 9. desember 1994, teldist almennt útboð í skilningi laga nr. 9/1993 og reglugerðar nr. 505/1993 og að bankaeftirlitið hafi með þeirri athugun verið að sinna lögboðinni eftirlitsskyldu sinni. Að því er varðar málsmeðferð bankaeftirlitsins tekur bankaráðið fram í ályktuninni, að það telji, að bankaeftirlitið hafi farið að lögum. Í þessum efnum eru málavextir raktir í ályktuninni, en síðan segir svo:

„Við mat á þessu máli ber að hafa í huga að í framangreindum lögum og reglugerðum eru mjög strangar kröfur gerðar til þeirra aðila, sem afla sér fjármagns með sölu verðbréfa til almennings. Byggjast reglur þessar á því að um neytendavernd er að ræða og að væntanlegir kaupendur slíkra verðbréfa eigi að geta haft greiðan aðgang að öllum upplýsingum um stöðu og fyrirætlanir viðkomandi fyrirtækis. Upplýsingaskylda um nákvæmar fyrirætlanir útboðsaðila hvílir á útboðsaðilanum sjálfum. Leiki einhver vafi á að farið sé að settum lögum og reglum ber bankaeftirlitinu að grípa inn í og fullvissa sig um hvort svo er eða ekki. Upplýsingar þær sem fram komu í fréttabréfi [A] HF. voru ekki nægilega glöggar að þessu leyti. Það var reyndar ekki fyrir en með bréfi fyrirtækisins þann 22. desember sl. að upplýst var endanlega hve há hlutafjárupphæð var boðin til sölu. Bankaráðið telur því að við meðferð þessa máls hafi bankaeftirlit Seðlabanka Íslands farið að lögum.“

Þá viku bankaráðið í ályktuninni að þagnarskylduákvæðum 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, og upplýsingagjöf til fjölmiðla. Segir svo um þetta:

„Að gefnu tilefni í bréfi [A] HF. vill bankaráðið leggja áherslu á að ávallt hefur verið lögð rík áhersla á að starfsmenn Seðlabankans gæti þeirrar þagnarskyldu, sem á þá er lögð, sbr. 38. gr. laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands. Á það ber hins vegar að líta að það er ávallt matsatriði hvenær rétt er að veita fjölmiðlum upplýsingar um mál af því tagi, sem hér um ræðir. Við mat á því hvort og með hvaða hætti réttlætlegt er að veita fjölmiðlum upplýsingar ber að hafa í huga að starfsemi bankaeftirlitsins, í tilvikum eins og þeim sem hér um ræðir, er ekki síst til þess að vernda almenning og hagsmuni verðbréfamarkaðarins og tryggja að farið sé eftir lögum og reglum þegar leitað er eftir fjármagni með sölu verðbréfa til almennings. Akveðin upplýsingaskylda hvílir því á Seðlabankanum í þessum efnum. Bankastjórnin hefur tjáð bankaráðinu að hún áformi að setja reglur um framkvæmd þeirrar upplýsingaskyldu.“

### III.

Í kvörtun A hf. kemur fram, að félagið gerir engar athugasemdir við það, að bankaeftirlitið skyldi taka til athugunar þá hlutabréfasölu, sem í málinu greinir, enda sé það hlutverk stofnunarinnar. Athugasemdir félagsins lúta hins vegar að eftirtöldum atriðum:

1. A hf. telur, að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hafi brotið gegn þagnarskylduákvæðum 38. gr. laga nr. 36/1986. Í þeim efnum er á það bent, að það hafi verið fyrir ábendingu Verðbréfabings Íslands, að bankaeftirlitið hafi tekið málið til rannsóknar. Í stað þess að láta félagið tafarlaust vita, að óskað væri frekari upplýsinga um söluna, hafi fjölmiðlum verið skýrt frá þessu, þannig að félagið hafi fyrst frétt af þessu þar. Forstöðumaður bankaeftirlitsins hafi viðurkennt á fundi með forráðamönnum A hf. 21. desember 1994, að fréttin væri komin frá bankaeftirlitinu. Þessu hafi forstöðumaðurinn hins vegar neitað í viðtali við DV í desember 1994.

2. Af hálfu A hf. er talið, að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands sýslulög nr. 37/1993, einkum 13. gr. laganna, er fjalli um andmælarétt. Í að til fundar forráðamanna A hf. með fulltrúum bankaeftirlitsins hinn Þar hafi skýrlega verið gerð grein fyrir fjárhæð hlutafjár, sem til ráðgjafi þ.e. að 784.439 kr. hefðu í mesta lagi verið til ráðstöfunar. Allt að einu málið í ljós, að forstöðumaður bankaeftirlitsins hefði verið staðráðinn í því að án þess að A hf. kæmi nokkrum vörnum við. Farið hefði verið fram á milli bankaeftirlitið skýrði skriflega frá því, hvaða lög það teldi, að brotin hefðu A hf. gæti komið að vörnum í samræmi við reglur stjórnisýslulaga. Þessi löglegu verið hunsuð, því að sama dag hefði bankaeftirlitið afgreitt málið á milli una ólöglega og krafist stöðvunar á henni. Það hafi eingöngu verið fyrir ráðuneytisins, að bankaeftirlitið dró bréf sitt frá 21. desember 1994 og þar baka. Með ályktun sinni frá 2. mars 1995 leggi bankaráð Seðlabanka Íslands yfir meðferð bankaeftirlitsins á málinu.

3. Að því er snertir efnislega niðurstöðu bankaeftirlitsins unnið A hf. hæfingu bankaeftirlitsins, er fram kemur í bréfi þess, dags. 23. desember 1994, félagins hafi nú verið gerðar ráðstafanir um framkvæmd sölu hlutabréfa þess séu fullnægjandi með hliðsjón af gildandi reglum um almenn útboð veris og hæfing og tilheyrandi kynning bankaeftirlitsins í fjölmiðlum sé röng og órétt mynd félagins út á við og rýrt lánstraust þess og sölumöguleika á hlutabréfum sé, að framkvæmdin hafi í upphafi verið í samræmi við reglur og engar breytingar gerðar á henni af hálfu félagins. Félagið hafi aldrei haft ráðstöfunarvald sem að söluverði hafi náð því lágmarki 5.000.000 kr., sem um ræði í reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Er meðal annars á milli gerða stjórnarfunda um þetta.

4. Af hálfu A hf. er því haldið fram, að nokkur ákvæði reglugerðar nr. 505/1993 sér ekki stoð í lögum nr. 9/1993. Í þeim efnum er vísað til skilgreininga um hlutabréf í 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993. Er því haldið fram, að ákvæði c- og d-átt reglugerðar nr. 505/1993 eigi sér ekki stoð í lögum þessum. Skilgreiningin um hlutabréf tilboði hlutafélags til 26 hluthafa eða fleiri um sölu á hlutabréfum sem hlutabréf berri auglýsingu eða kynningu, sem jafna megi til opinberrar auglýsingar í 1. gr. laga nr. 9/1993, fái ekki staðist samkvæmt þessu lagaákvæði. Þá eigi hlutabréfum þessum, að tilboð um sölu á hlutabréfum að verðmæti yfir 5.000.000 kr. sem þegar séu hluthafar, eigi að falla undir almennt útboð, enda geti tilboðið ekki talist almenn og opinber auglýsing eða kynning með öðrum hætti og hlutabréf opinberrar auglýsingar.

5. Af hálfu A hf. er gerð athugasemd við það, að ekki virðist hægt að hlutabréf bankaeftirlits Seðlabanka Íslands endurskoðaðar innan stjórnisýslunnar. Þetta smám saman hafi bankaeftirlitinu verið falin aukin verkefni, auk hins almenns verks. Hafi því verið falin mikil völd og í raun hlutverk dómstóls. Hafi banka eftirlitið eftirlitslaus stofnun, sem hvorki þurfi að standa bankaráði Seðlabanka Íslands viðskiptaráðherra reikningsskil gerða sinna. Hafi þetta komið skýrt fram í milli. Til að ná rétti sínum virðist sú leið ein fær fyrir félagið, að höfða mál fyrir milli öllum þeim töfum og kostnaði, sem því sé samfara. Þar til dómur sé falið á milli augum almennings stimplað sem lögbrjótur. Því sé brýnt, að úr því sé sláandi sé, hvort engin leið sé fyrir hinn almenna borgara að fá leiðréttingu stjórnisýslunnar, ef hann telur, að bankaeftirlit Seðlabankans brjóti á sér og leið fær, þurfi að breyta lögum.

## IV.

Með bréfi, dags. 29. mars 1995, óskaði ég eftir því við viðskiptaráðuneytið 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 hf. yfir því, að ákvæði reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, sem á reyndi í málinu, hefði ekki næga lagastoð.

Svar viðskiptaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 18. apríl 1995. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Varðandi síðara atriðið, lagastoð reglugerðar nr. 505/1993, skal eftirfarandi tekið fram. Í 1. másl. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, er kveðið á um að almennt útboð verðbréfa, annarra en ríkisskuldabréfa, skuldabréfa með ríkis-ábyrgð og ríkisvixla, skuli fara fram fyrir milligöngu verðbréfafyrirtækis, sbr. þó 1. mgr. 11. gr. þar sem fram kemur að ef lög kveða ekki á um annað geti aðrir aðilar ekki annast þá starfsemi sem verðbréfafyrirtækjum er veittur einkaréttur til að stunda. Í umræddri málsgrein og 2. og 3. mgr. sömu greinar er síðan kveðið frekar á um almennt útboð verðbréfa. Þar kemur fram að stjórn Verðbréfaþings Íslands er ætlað að setja reglur um gerð útboðsgagna og aðdraganda útboðs og að Seðlabanki Íslands getur sett reglur um fyrsta söludag einstakra útboða. Hugtakið almennt útboð er skilgreint í 6. tölul. 1. gr. laganna sem útboð samkynja verðbréfa sem boðin eru almenningi til kaups með almennri og opinberri auglýsingu eða kynningu með öðrum hætti sem jafna má til opinberrar auglýsingar.

Samkvæmt reglum Verðbréfaþings Íslands frá 14. september 1993 um gerð útboðsgagna og aðdraganda almenns útboðs verðbréfa hvílir rík upplýsingaskylda á útgefendum verðbréfa og verðbréfafyrirtækja þegar um almennt útboð er að ræða. Þessar reglur eru settar með hliðsjón af tilskipun ráðsins 89/298/EBE frá 17. apríl 1989 um samræmingu á kröfum við gerð, athugun og dreifingu á útboðslýsingu sem birta skal við almennt útboð framseljanlegra verðbréfa. Vegna þeirra ströngu reglna sem gilda um almennt útboð verðbréfa þykir eðlilegt að undanskilja ýmiss konar útboð og tegundir verðbréfa þessum reglum. Þetta er gert í 2. gr. fyrrgreindrar tilskipunar. Íslenskum stjórnvöldum ber að hrinda í framkvæmd ákvæðum þessarar tilskipunar, sem er að finna í IX. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 3. og 7. gr. samningsins og lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Þegar ákvæðum fyrrgreindrar tilskipunar var hrint í framkvæmd hér á landi var talið eðlilegt í ljósi orðalags 2. másl. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993 að kveða á um undanþágur frá reglum um almennt útboð verðbréfa í reglugerð ráðuneytisins. Var það gert með reglugerð nr. 505/1993. Hún var gefin út á grundvelli heimildar í 38. grein laga nr. 9/1993. Í þeirri grein laganna er viðskiptaráðherra veitt almenn heimild til að kveða nánar á um framkvæmd þeirra með reglugerð. Að mati ráðuneytisins leikur ekki vafi á að útgáfa fyrrgreindrar reglugerðar hefur fullnægjandi lagastoð.

Á það skal sérstaklega benti í ljósi kvörtunar [A] hf. að undanþágúakvæðin í 2. gr. reglugerðar eru byggð á 2. gr. tilskipunar 89/298/EBE. Þetta gildir t.d. um fjárhæðarmörkin í c- og d-lið 1. tölul. og a-lið 2. tölul. reglugerðarinnar. Hins vegar skal tekið fram að í tilskipuninni er kveðið á um að útboð skuli undanþegið þegar framseljanleg verðbréf eru boðin takmörkuðum hópi manna án þess að tilgreint sé hversu stór sá hópur megi vera. Í b-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar er miðað við 25. Þótti heppilegra að kveða úr um þetta með afdráttarlausum hætti í því skyni að auka réttaröryggi borgaranna í stað þess að láta stjórnvöldum eftir að meta það í hverju tilviki hvað teldist vera takmarkaður hópur. Talan var valin með hliðsjón af 11. grein laga nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, sbr. lög nr. 118/1989, um breytingu á þeim.“

Með bréfi, dags. 29. mars 1995, óskaði ég eftir því við bankaefitirlitsmann lands, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A hf. að því bankaefitirlitið.

Með bréfi, dags. 11. apríl 1995, sendi bankaefitirlit Seðlabanka Íslands mér grein fyrir sjónarmiðum sínum. Í bréfinu segir svo um einstök A hf.:

*„Brot á þagnarskyldu skv. 38. gr. laga nr. 36/1986.*

Fréttabréf [A] hf. frá 9. desember 1994 barst bankaefitirliti þann 14. desember 1994 frá Verðbréfaþingi Íslands, sem fengið hafði frá A hf. Í framhaldi af þessu sendi bankaefitirlitið [A] hf. bréf, dags. 16. desember 1994, sem óskað var nánari upplýsinga af hálfu félagsins. Samdægurs, eftirlitsins hafði verið sent, hafði blaðamaður Morgunblaðsins bankaefitirlitið og spurðist beint fyrir um athugun bankaefitirlitsins um bréfasölu á vegum [A] hf. Upplýsingar um athugunina hafði blaðamaður undir höndum án þess að bankaefitirlitið hefði þar komið nokkuð til um upplýsingar um athugunina. Því taldi bankaefitirlitið ekki óeðlilegt, nema að staðfesta að hlutabréfasala á vegum félagsins væri í athugun. Athugun félagsins var sérstaklega tekið fram að um venjubundna athugun væri um bankaefitirlitið hefði margoft áður framkvæmt hjá öðrum aðilum félagsins fyrir um hvort ástæða væri til athugasemda við framkvæmd hlutabréfasölu hálfu bankaefitirlitsins var því ekki um að ræða brot á þagnarskyldu. Þá tekið fram að rétt er að bréf bankaefitirlitsins hafði ekki borist [A] hf. á markaði og barst raunar óeðlilega seint þar sem rangt pósthaf hlutabréfa að á umslag.

Með hliðsjón af framansögðu er það því rangt, sem haldið er um A hf., að forstöðumaður bankaefitirlitsins hafi staðfest á fundi með stjórn félagsins þann 21. desember 1994 að frétt Morgunblaðsins væri „komið til litinu“.

*Brot á 13. gr. laga nr. 37/1993.*

Af hálfu [A] hf. er því haldið fram að í málsmeðferð bankaefitirlitsins um á umræddri hlutabréfasölu félagsins hafi verið brotið gegn ákvæðum laga. Þessu er alfarið vísað á bug. Fram kemur í erindi [A] hf. til Alþingis að félagið hafi óskað eftir því á fundi með bankaefitirlitinu þann 1994 að fá skriflega frá bankaefitirlitinu hvaða lög það teldi hafa verið brot gegn hefði verið hafnað. Í raun var engin afstaða látin uppi af hálfu bankaefitirlitsins þessa ósk félagsins á umræddum fundi. Í þessu sambandi skal hirtur til bréfi bankaefitirlitsins til [A] hf., dags. 16. desember 1994, var sérstaklega eigandi ákvæða laga og reglugerðar vegna athugunar bankaefitirlitsins um forráðamönnum félagsins hafi mátt vera ljós lagagrundvöllur athugasemda félagsins þegar í upphafi, ekki síst með tilliti til þess að bankaefitirlitið ástæðu til afskipta af málefnum félagsins á sama grundvelli. Þá er umræður um þá hlutabréfasölu sem hér var ræðir á fundi aðila félagsins 1994, þar sem afstaða bankaefitirlitsins var kynnt með skilmerkilegum hætti, bankaefitirlitsins var því forráðamönnum félagsins full ljóst hvaða brot gegndar ákvæði bankaefitirlitið taldi hafa verið brotin í framkvæmd hlutabréfa þeirra sem um ræðir.

Afstaða bankaefitirlitsins var sem fyrr segir kunngerð fulltrúa



aðila þann 21. desember 1994 og send þeim sama dag með símbréfi. Með símbréfi, dags. 21. desember 1994, óskaði [A] hf. eftir fresti til 28. sama mánaðar til að koma að sjónarmiðum sínum varðandi niðurstöðu bankaeftirlitsins. Með tilliti til hagsmuna verðbréfamarkaðarins og fjárfesta, sérstaklega þar sem á þessum tíma fer fram veruleg sala hlutabréfa á skattalegum forsendum, taldi bankaeftirlitið ekki fært að veita svo langan frest. Hins vegar var komið til móts við óskir félagsins og frestur veittur til 23. desember 1994, sbr. bréf bankaeftirlitsins til [A] hf., dags. 22. desember 1994. Svar barst bankaeftirlitinu sama dag frá [A] hf. Með hliðsjón af því sem þar kom fram taldi bankaeftirlitið að gerðar hefðu verið fullnægjandi ráðstafanir af hálfu félagsins þannig að sala hlutabréfa á vegum þess félli utan reglugerðar nr. 505/1993, sbr. bréf bankaeftirlitsins til [A] hf., dags. 23. desember 1994. Bréf bankaeftirlitsins til [A] hf., dags. 21. desember 1994, ásamt drögum að fréttatilkynningu, var sent félaginu til kynningar með símbréfi. Hvorki bréfið né fréttatilkynningin voru hins vegar endanlega frágengin eða send félaginu vegna ráðstafana sem félagið greip til, sbr. bréf þess til bankaeftirlitsins dags. sama dag. Í þessu sambandi skal sérstaklega tekið fram, vegna ummæla í erindi [A] hf. til Umboðsmanns Alþingis, að fullyrðingar um að bankaeftirlitið hafi dregið til baka umrætt bréf og drög að fréttatilkynningu fyrir atbeina ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytis eru með öllu tilhæfulausar enda hafði viðskiptaráðuneyti engin afskipti af afgreiðslu bankaeftirlitsins á máli þessu.

Með hliðsjón af framansögðu er ljóst, að mati bankaeftirlitsins, að forráðamönnum félagsins gafst færi á að koma að sjónarmiðum sínum og vörnum í málsmeðferð bankaeftirlitsins og að ákvæði laga nr. 37/1993 voru í engu brotin í þessu sambandi. Fullyrðingar forráðamanna félagsins um annað eru beinlínis rangar, að mati bankaeftirlitsins, og einungis settar fram í því skyni að gera starfshætti og starfsmenn bankaeftirlitsins tortryggilega.

#### *Rangfærslur í niðurstöðu bankaeftirlitsins.*

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið eru fullyrðingar um rangfærslur bankaeftirlitsins að því er varðar efnislega niðurstöðu þess eða samskipti aðila að öðru leyti tilhæfulausar með öllu. Það er hins vegar ótvírætt mat bankaeftirlitsins að fréttatilkynning [A] hf. frá 23. desember 1994 sé villandi um samskipti aðila og niðurstöðu athugunar bankaeftirlitsins. Vísast til hjálagðra gagna málsins að öðru leyti.

#### *Lögmæti reglugerðar nr. 505/1993.*

Bankaeftirlitið hefur talið reglugerð nr. 505/1993 hafa nægilega lagastoð samkvæmt lögum nr. 9/1993 og að bankaeftirlitinu bæri því skylda til að framfylgja ákvæðum reglugerðarinnar með þeim hætti sem gert hefur verið bæði gagnvart [A] hf. og öðrum aðilum. Að öðru leyti telur bankaeftirlitið rétt að spurningum um lögmæti reglugerðarinnar sé beint til þess stjórnvalds sem fer með reglugerðarsetningarvaldið samkvæmt lögum nr. 9/1993.

#### *Hlutverk bankaeftirlits Seðlabanka Íslands. Réttarstaða einstaklings gagnvart bankaeftirlitinu. Mannréttindi.*

Fallast má á það með forráðamönnum [A] hf. að verkefni bankaeftirlitsins hafa aukist mjög á síðari árum og að heiti þess sé ekki lýsandi um verksvið þess líkt og áður var. Að mati bankaeftirlitsins er fremur lítið til þeirra skyldna sem aukin verkefni fela í sér en meintra valda sem í verkefnum þess á hverjum tíma kunna að felast. Jafnljóst er að bankaeftirlitið hefur aldrei lítið svo á eða gefið til kynna í starfsemi sinni eða starfsháttum að það teldi sig fara með neins konar dómvald. Hugleiðingar forráðamanna [A] hf. í því efni eiga ekki við rök að styðjast.

Í þessum þætti erindis [A] hf. að öðru leyti felast, að mat ósæmilegar aðdróttanir í garð forstöðumanns þess og þar með starfshátta bankaeftirlitsins sem ekki eru svaraverðar.“

Með bréfum, dags. 18. og 25. apríl 1995, gaf ég A hf. kost á að gera í tilefni af framangreindum bréfum bankaeftirlits Seðlabanka Íslands neytisins, sem félagið teldi ástæðu til.

Athugasemdir talsmanns A hf., B, hæstaréttarlögmanns, bárust mér 2. maí 1995. Að því er snertir meint brot á þagnarskylduákvæðum 38. gr. er á það bent, að í bréfi bankaeftirlitsins sé viðurkennt, að staðfest hafi verið í Morgunblaðsins, að rannsókn stæði yfir á hlutabréfasölu. Hægt er að mætti fullyrða, að blaðið hefði ekki birt fréttina. Vegna þagna bankaeftirlitinu verið óheimilt að tjá sig með þessum hætti við blaðamaðura. Þetta er komið fram um það í fréttinni, að um venjubundna rannsókn væri á staðhæfingar bankaeftirlitsins um það ósannaðar. Á það er bent, að þó engar viðhlítandi ráðstafanir gert til að koma vitneskju um rannsóknina. Bankaefitirlitið hafi sent venjulegt bréf, sem þar að auki hafi verið með þessu. Þetta hafi valdið því, að bréfið hafi ekki borist A hf. fyrr en 20. desember 1994.

Í athugasemdum talsmanns A hf. er vikið að meintu broti banka stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og því haldið fram, að slíkt brot liggi fyrir enda hafi forstöðumaður bankaeftirlitsins viðurkennt, að hann hafi ekki ósk forráðamanna félagsins á fundi 21. desember 1994 að upplýsa, hvaða talið hafa brotið. Þá er áréttað, að það hafi verið fyrir atbeina viðskiping færi gafst á því að koma að athugasemdum. Það breyti þó engu um þá eftirlitsins á 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hafi verið fullframið, þó sendi félaginu bréfið 21. desember 1994 ásamt fréttatilkynningu.

Að því er málsmeðferð bankaráðs Seðlabanka Íslands snertir er á að fram komi í ársskýrslu bankans fyrir árið 1994, að auk hinna skipuð sitji fundi bankaráðsins yfirmenn eftirlitssviðs, hagfræðisviðs og peningamaður eftirlitssviðs samkvæmt ársskýrslunni sé forstöðumaður bankaefitirlitsins bankaráðsins frá 2. mars 1995 örli á hugmyndum um, að bankaefitirlitið leggt eftirlit af hálfu bankans. Þá er vísað til ræðu formanns bankaráðs Seðlabanka Íslands sem einnig er forstöðumaður bankaefitirlitsins, á ársfundi bankans 24. apríl 1995. Fram hafi komið að breyta þyrfti lögum um bankaefitirlitið og ákveða að þetta sé ákveðið.

Að því er varðar lögmati reglugerðar nr. 505/1993 er vísað til áður segda. Sérstök áhersla er lögð á það, að samkvæmt reglugerðinni sé auka hlutafé félagsins innan þess hluthafahóps, sem nú sé í því, nema boði með öllum þeim kostnaði og fyrirhöfn, sem því fylgi. Gildi þetta fjárukning sé boðuð í bréfi til hluthafa eða á hluthafafundi.

Með bréfi, dags. 30. maí 1995, gaf ég bankaefitirliti Seðlabanka Íslands athugasemdir við fyrrgreint bréf talsmanns A hf. Með bréfi, dags. 9. júní 1995, eftirlitið mér, að það teldi ekki ástæðu til frekari athugasemda en fram komu á fundi dags. 11. apríl 1995.

## V.

Í álitinu mínu segir svo um kvörtun A:

„Svo sem fram kemur í III. kafla hér að framan, lýtur kvörtun A hf. í fyrsta lagi kemur fram af hálfu félagsins, að það unni því ekki, að ekkert sé að fá ákvarðanir bankaefitirlits Seðlabanka Íslands endurskoðaðar innvið með kærni til viðskiptaráðuneytisins. Í öðru lagi telur A hf., að bankaefitirlitið sé ákveðið.“

þagnarskylduákvæði 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, þar sem frétt í fjölmiðlum um athugun bankaeftirlitsins á hlutabréfasölu félagsins hafi verið komin frá stofnuninni. Í þriðja lagi telur A hf., að við meðferð málsins hafi bankaeftirlitið ekki gætt þess, að félagið fengi að neyta andmælaréttar síns og því brotið gegn ákvæðum 13. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Í fjórða lagi álitur A hf., að í bréfi bankaeftirlitsins, dags. 23. desember 1994, sé röng staðhæfing um hlutabréfasölu félagsins, er skaðað hafi það, sérstaklega vegna kynningar bankaeftirlitsins á sjónarmiðum sínum í fjölmiðlum. Í fimmta og síðasta lagi telur A hf., að nokkur ákvæði reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, eigi sér ekki stoð í lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti.

Ég mun hér á eftir taka hvern ofangreindra þátta kvörtunarinnar til athugar í þeirri röð, sem þar greinir.

## 1.

Eins og fram hefur komið, skaut A hf. máli sínu til viðskiptaráðuneytisins með kæru, dags. 28. desember 1994. Ráðuneytið felldi úrskurð um kærana hinn 1. febrúar 1995 og vísaði henni frá, þar sem það taldi, að það væri ekki bært til að fella úr gildi eða breyta ákvörðunum, sem bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hefði tekið. Byggði ráðuneytið þessa niðurstöðu sína á því, að ótvírætt væri, að Seðlabanki Íslands væri að lögum sjálfstæð ríkisstofnun í skilningi stjórn-sýsluréttar. Því yrði ákvörðun bankaeftirlits Seðlabankans, sem væri sérstök deild í bankanum og starfaði undir yfirstjórn bankastjórnar og bankaráðs, ekki kærð til viðskiptaráðherra á grundvelli 26. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, þar sem ráðherra hefði ekki að lögum heimild til að fella úr gildi eða breyta ákvörðunum banka- eftirlitsins. Þessa niðurstöðu sína studdi ráðuneytið meðal annars við þrjár lögfræðilegar álitserðir, þ. á m. frá ríkislögmanni, sem vísað er til í frávisunarúrskurði ráðuneytisins.

Með 1. mgr. 26. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 var lögfest meginregla um málskot til æðra stjórnvalds svohljóðandi:

„Aðila máls er heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju.“

Sú regla var áður talin gilda ólögfest í íslenskum stjórn-sýslurétti, að aðila máls væri heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt. Í niðurlagi 1. mgr. 26. gr. stjórn-sýslulaga er gert ráð fyrir undantekningum frá meginreglunni um almennan málskotsrétt, ef það leiðir af lögum eða venju. Í athugasemdum með 26. gr. frumvarps þess, er var að stjórn-sýslulögum nr. 37/1993, segir svo um þetta:

„Gert er ráð fyrir undantekningum frá almennu kærueimildinni í niðurlagi 1. mgr., en af settum lögum og venju kann að leiða að þrængri kærueimild sé fyrir að fara í einstökum tilvikum, svo sem þegar um er að ræða ákvarðanir sem teknar hafa verið af sjálfstæðri ríkisstofnun eða sjálfstæðri stjórn-sýslunefnd.“ (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3307.)

Um Seðlabanka Íslands gilda nú lög nr. 36, 5. maí 1986. Þá hefur verið sett reglugerð um bankann, reglugerð nr. 470, 14. nóvember 1986, fyrir Seðlabanka Íslands. Lög nr. 36/1986 leystu af hólmi lög nr. 10/1961, um Seðlabanka Íslands, með síðari breytingum. Samkvæmt þeim lögum tók Seðlabanki Íslands við öllum eignum og skuldum Landsbanka Íslands, Seðlabankans.

Landsbanki Íslands, sem var fyrsti bankinn hér á landi, fékk seðlaútgáfuréttindi árið 1927, en hafði fengið takmarkaða heimild til seðlaútgáfu með lögum nr. 7/1922, sem hann notaði fyrst árið 1924. Íslandsbanki, sem tók til starfa 1904, hafði haft einkarétt til seðlaút-

gáfu. Fram til 1927 er ekki talið, að eiginlegrar seðlabankastarfsemi ha. Með setningu laga um Landsbanka Íslands á árunum 1927 og 1928 var seðlabanka og viðskiptabanka. Starfaði hann í þremur deildum frá 1927 banka, sparisjóðsdeild og veðdeild. Árið 1957 var bankanum skipt í tvær ar, hvora undir eigin bankastjórn, seðlabanka og viðskiptabanka. Skrefið til fulls til stofnunar sjálfstæðs seðlabanka með þessu. Bankaráðið var eiginlegt og út á við studdist Seðlabankinn við Landsbankanafnið. Árið 1960 bankanna slitin til fulls, þegar settur var á stofn sjálfstæður seðlabanki lagaheimildum.

Í I. kafla laga nr. 36/1986 er kveðið á um skipulag Seðlabankans og tekið fram, að Seðlabanki Íslands sé sjálfstæð stofnun, er sé eign ríkisstjórn samkvæmt lögnum. Samkvæmt 2. gr. ber ríkissjóður ábyrgð á öllum um Seðlabankans. Í VII. kafla laganna er kveðið á um stjórn bankans. Þetta er svo fyrir, að yfirstjórn Seðlabankans sé í höndum viðskiptaráðherra og stjórnir sé mælt í lögnum, en stjórn bankans sé að öðru leyti í höndum bankastjórninnar eiga sæti þrjú bankastjórnar, er ráðherra skipar að bankaráðs, sbr. 26. gr. laganna. Ber bankastjórnin ábyrgð á rekstri Seðlabankans með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans, sem ekki eru falin öðrum stjórnunum, sbr. 1. mgr. 27. gr. Bankaráð Seðlabankans skipa fimm menn kjörðum kosningu af Alþingi til fjögurra ára í senn ásamt jafnmörgum til vara. Ráðgjöf bankaráðs til fjögurra ára úr hópi hinna kjörnu aðalmanna og annarra, sbr. 30. gr. laganna. Bankaráðið hefur yfirumsjón með starfsemi Seðlabankans og bankastjórnin hafa náið samráð við bankaráð um stefnu bankans almennu þess um ákvarðanir í mikilvægum málum, er stefnu bankans varða, sbr. 31. gr. laganna.

Í 3. gr. laga nr. 36/1986 er mælt fyrir um hlutverk Seðlabanka Íslands og upp hefðbundin hlutverk seðlabanka, svo sem seðlaútgáfa og umsjón og stjórnningamagn í umferð og framboð lánsfjár sé hæfilegt miðað við tilgreindar veisla gjaldeyrisvarasjóðs og gjaldeyrisviðskipti, ráðgjöf fyrir ríkisstjórn og peningamál, að annast bankaviðskipti ríkissjóðs og vera banki innlánsstjórnar. Þetta er mælt fyrir um, að Seðlabankinn skuli hafa eftirlit með bankastarfsemi og stuðningi við verðbréfa- og peningaviðskiptum. Í síðari köflum laganna eru nánari áherslur til stöku þætti í starfsemi Seðlabankans. Í 4. gr. laga nr. 36/1986 segir svo:

„Í öllu starfi sínu skal Seðlabankinn hafa náið samstarf við ríkisstjórn og henni grein fyrir sköðunum sínum varðandi stefnu í efnahagsmálum og stjórn hennar. Sé um verulegan ágreining við ríkisstjórnina að ræða er seðlabankinn að lýsa honum opinberlega og skýra sköðanir sínar. Hún skal engu að síður meginhlutverk sitt að vinna að því að sú stefna, sem ríkisstjórnin hefur nái tilgangi sínum.

Seðlabankinn skal eigi sjaldnar en tvisvar á ári senda ráðherra og stjórn þróun og horfur í peningamálum, greiðslujafnaðar- og gengismálum og

Talið er, að í meginatriðum sé hlutverk seðlabanka nú einkum fjárfestingarútgáfa seðla og myntar. Í öðru lagi varðveisla gjaldeyrisforða viðkomandi lagsi að vera banki ríkissjóðs. Í fjórða lagi að þjóna hlutverki sem banki Vaxandi áhersla hefur verið lögð á það hlutverk seðlabanka að tryggja Stjórn tæki seðlabanka eru einkum á sviði peningamála, gengis- og gengis- og greiðslu hlutverks síns hefur seðlabönkum almennt verið tryggt sjálfsta

stjórnnum. Mjög er þó mismunandi eftir ríkjum, hversu mikils sjálfstæðis seðlabankar njóta.

Með lögum nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, var starfsemi bankans takmörkuð í meira mæli en áður hafði verið við hefðbundin verkefni seðlabanka. T.d. var lögfest sú meginregla, að bankinn skyldi einungis eiga viðskipti við innlánsstofnanir og ríkissjóð. Með lögum nr. 10/1961 var Seðlabanki Íslands gerður að sjálfstæðri stofnun, en áður hafði hann verið önnur tveggja megindeilda Landsbanka Íslands, eins og fyrr segir. Í 1. gr. laga nr. 36/1986 er tekið fram, að Seðlabanki Íslands sé sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins. Þrátt fyrir þetta eru sjálfstæði Seðlabankans gagnvart ríkisstjórn töluverð takmörk sett. Er þau takmörk einkum að finna í 4. gr. laga nr. 36/1986, sem tekin er upp hér að framan. Í frumvörpum til laga um Seðlabanka Íslands, sem lögð voru fyrir Alþingi á 115. og 116. lög-gjafarþingi, var gert ráð fyrir auknu sjálfstæði Seðlabanka Íslands gagnvart ríkisstjórn og skýrari verkaskiptingu. Frumvörp þessi urðu ekki að lögum. Hvað sem líður vangaveltum um sjálfstæði seðlabanka gagnvart ríkisstjórn, tel ég einsýnt með tilliti til þeirrar stöðu, sem Seðlabanka Íslands er mörkuð í lögum nr. 36/1986, að ákvörðunum bankans á vettvangi hinnar eiginlegu og hefðbundnu seðlabankastarfsemi verði almennt ekki skotið til viðskiptaráðherra, enda er hvorki sérstökum málskotsheimildum til að dreifa í þeim lögum um þau efni né verður hin almenna málskotsregla 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 skýrð svo, með tilliti til þessarar stöðu Seðlabankans og stjórnarfyriorkomulags hans, að hún eigi við. Ég tel ástæðu til að taka fram, að þrátt fyrir þessa stöðu Seðlabankans er engum vafa undirorpið, að hann telst hluti af opinberri stjórnsýslu.

Eins og fyrr segir, er meðal lögbundinna verkefna Seðlabanka Íslands að hafa eftirlit með bankastarfsemi. Er mælt fyrir um hlutverk þetta í f-lið 3. gr. laga nr. 36/1986. Í staflíð þessum segir, að hlutverk Seðlabankans sé „að vera banki innlánsstofnana, hafa eftirlit með bankastarfsemi og stuðla að heilbrigðum verðbréfa- og peningaviðskiptum“. Í samræmi við það hlutverk Seðlabankans, að hafa eftirlit með bankastarfsemi, er í IV. kafla laga nr. 36/1986 kveðið á um bankaeftirlit. Þá er í IV. kafla reglugerðar nr. 470/1986, um Seðlabanka Íslands, sbr. reglugerð nr. 111/1995, um breyting á þeirri reglugerð, mælt fyrir um bankaeftirlit. Í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 36/1986 er það hlutverk Seðlabankans að útfæra eftirlit með bankastarfsemi nánar. Þar segir: „Seðlabankinn hefur eftirlit með því að innlánsstofnanir hagi starfsemi sinni í samræmi við lög, reglugerðir og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemi þeirra.“ Í 2. mgr. 13. gr. laganna er tekið fram, að verkefni þetta skuli falið sérstakri deild í bankanum, er nefnist bankaeftirlit, og starfi hún undir yfir-stjórn bankastjórnar og bankaráðs. Skipar ráðherra forstöðumann bankaeftirlitsins til eigi lengri tíma en sex ára. Í 3. mgr. 13. gr. er mælt svo fyrir, að sérstök samstarfsnefnd ráðuneytis og Seðlabanka skuli fylgjast með starfsemi bankaeftirlitsins. Í nefnd þessari eiga sæti fulltrúi ráðuneytis, einn bankastjóri Seðlabankans og forstöðumaður bankaeftirlitsins. Ráðherra skipar formann nefndarinnar. Hvorki í lögum um Seðlabankann né reglugerð er frekar mælt fyrir um hlutverk og starfshætti samstarfsnefndar þessarar en að framán segir. Í starfsreglum frá 8. maí 1987, sem viðskiptaráðherra setti forstöðumanni banka- eftirlitsins og samstarfsnefndinni, er nokkuð vikið að hlutverki og starfsháttum nefndarinnar. Um eftirlitsstörf bankaeftirlitsins, rannsóknarheimildir og úrræði, sem því ber eða er heimilt að grípa til, sé úrbóta þörf, er mælt fyrir um í 14.–17. gr. laga nr. 36/1986. Hliðstæð ákvæði eru í IV. kafla reglugerðar nr. 470/1986.

Pegar Seðlabankinn var gerður að algerlega sjálfstæðri stofnun með lögum nr. 10/1961, var honum falið að hafa eftirlit með bankastarfsemi, sbr. 5. tölul. 3. gr. laganna, þar sem svo var kveðið á um, að meðal hlutverka Seðlabankans væri að „hafa eftirlit með bankastarfsemi“, og 10. gr. þeirra, er kvað nánar á um eftirlitshlutverkið. Í reglugerð nr. 52/1962 fyrir Seðlabanka Íslands voru og ákvæði um verkefni og starfshætti bankaftir-

litsins svo og í síðari reglugerð um sama efni nr. 809/1981. Í inngangi frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 10/1961, segir svo um þetta verkefni:

„Gert er ráð fyrir því, að Seðlabankinn hafi eftirlit með starfskjörum sjóða og annarra innlánsstofnana. Hefur lengi verið mikil þörf á, að komið á hér á landi eins og annars staðar. Í álitum bankamálanefnda staklega lagt til, að slíku eftirliti yrði komið á fót.“ (Alpt. 1960, A-)

Tók bankinn við því eftirliti, sem þá var með innlánsstofnunum, se sparisjóðum samkvæmt lögum nr. 69/1941, um sparisjóði, og heyrði um ráðuneytið, sbr. bráðabirgðaákvæði laganna, sem fólu ráðherra bankamála sparisjóðaeftirlitinu voru ætluð í lögnum, þar til lög yrðu sett um sé sparisjóðum. Fyrrgreind lög um sparisjóði áttu rætur að rekja til tillagna í bankamálum, sem kjörin var á Alþingi í sameinuðu þingi 20. apríl 1940 þingsályktun og lauk störfum í desember 1940. Meðal tillagna nefndar var þar til laga um eftirlit með bönkum og sparisjóðum. Frumvarp þess greiddu. Í því frumvarpi var meðal annars gert ráð fyrir, að skipaðu litsmaður ríkisins og að ágreiningi, sem upp kæmi milli hans annars ve sparisjóðsstjórnar hins vegar, mætti skjóta til ráðherra. Áður en sparisjóð sögunnar með lögum nr. 69/1941, höfðu verið sett lög nr. 48/1923, um bönkum og sparisjóðum, og var eftirlitsmaður skipaður snemma árs 1923 þótti verða af starfi eftirlitsmannsins af ýmsum orsökum og lagðist em Nökkurt eftirlit mun þó hafa haldist áfram með sparisjóðum af hálfu ríkisins.

Í núgildandi lögum um Seðlabanka Íslands nr. 36/1986 er þeirri tilgangur eftirlit með bankastarfsemi sé á vegum þess. Ítarlegri reglur voru settar um hætti bankaeftirlits en áður giltu. Í frumvörpum þeim til nýrra laga um Seðlabanka Íslands, sem lögð hafa verið fyrir Alþingi á síðustu árum, þ.e. á 115. og 116. fundi þingsins, er gert ráð fyrir, að Seðlabankinn hafi eftirlit á hendi, er ekki skyldi ná einungis til innlánsstofnana heldur „lára og annarra fjármálastofnana“. Í athugasemdum með frumvörpunum kemur fram um innlánsstofnana teljist einkum „bankar, sparisjóðir, fjárfestingalánasjóðir, e sparisjóðir, bréfafyrirtæki, verðbréfasjóðir, lífeyrissjóðir og tryggingafélög, svo og sparisjóðir einstaklingar eftir því sem við getur átt, t.d. verðbréfamíðlarar“. (Alpt. 1986, A-3245–3246.) Fram kemur í athugasemdunum, að nefnd sú, sem annaðist um Seðlabankann, hafi sérstaklega athugað, hvort seðlabanki ætti að hafa eftirlit með höndum. Varð niðurstaða nefndarinnar, að Seðlabankanum skyldi hafa eftirlit með starfsemi fjármálastofnana. Samkvæmt því, sem fram kemur í athugasemdunum, er það viðfangsefni talið í samræmi við eitt af þremur tilgangsmarkmiðum Seðlabankans, þ.e. markmiðum, sem sögð eru „falla mjög innan starfsemi seðlabanka“.

Í sambandi við tengsl bankaeftirlits við Seðlabankann er rétt að ganga til mála hafa verið lögð fram á Alþingi þingmannafrumvörp um Bankaefnir 108. og 109. löggjafarþingi, þar sem fram kemur í athugasemdum, að frumvörpunum „höfuðnaðsyn að á Íslandi verði – eins og í velflestum vestrænum ríkjum komlega sjálfstætt og óhlutdrægt bankaeftirlit, óháð m.a. Seðlabanka sákvæmt ætti að falla undir eftirlit slíkrar stofnunar og er hluti af hagstjórn ríkisins“. (Alpt. 1986, A-deild, bls. 727.) Frumvörp þessi urðu ekki að lögum er vert að hafa í huga, að víðast hvar í grannlöndum er eftirlit með bankastarfsemi vegum seðlabanka, heldur í höndum sjálfstæðra eftirlitsstofnana. Í Danmörku með bönkum og sparisjóðum og váttryggingaeftirlit sameinað í einni

tilsynet, árið 1987. Ákvarðanir þeirrar stofnunar samkvæmt lögum nr. 22/1991, um banka og sparisjóði o.fl., eru kæránlegar til sérstakrar áfrýjunarnefndar ráðuneytis, „Industri-ministeriets Erhvervsankenævn“, sbr. kafla 12a í lögum þessum.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga nr. 36/1986 er verksvið bankaeftirlitsins bundið við eftirlit með innlánsstofnunum, sbr. og hugtakið „bankastarfsemi“ í f-lið 3. gr. laganna. Ekki eru innlánsstofnanir sérstaklega skilgreindar í lögnum. Þar er þó fyrst og fremst um að ræða viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. lög nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði, nú lög nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði. Í XIV. kafla þeirra laga er fjallað að sérstaklega um eftirlit. Segir svo í 1. mgr. 93. gr. laganna: „Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hefur eftirlit með að starfsemi þeirra fyrirtækja og stofnana, sem lög þessi taka til, sé í samræmi við ákvæði þeirra, reglur settar samkvæmt þeim og samþykktir hlutaðeigandi stofnana. Um eftirlitið fer samkvæmt ákvæðum laga þessara og laga um Seðlabanka Íslands.“ Víða í lögum nr. 113/1996 er fjallað um einstök verkefni bankaeftirlitsins. Þá er í lögnum fjallað um margvísleg afskipti viðskiptaráðherra af viðskiptabönkum og sparisjóðum, meðal annars um veitingu starfsleyfa og afturköllun þeirra. Í 97. gr. laganna er mælt svo fyrir, að viðskiptaráðherra fari með framkvæmd þeirra og að honum sé heimilt að kveða nánar á um framkvæmdina með reglugerð.

Viðfangsefni bankaeftirlitsins verða samkvæmt framansögðu að teljast hefðbundin eftirlitsverkefni, sem út af fyrir sig eru eðlísóskyld hefðbundnum verkefnum seðlabanka, sem lúta að stjórn efnahags- og peningamála, svo sem nánar er rakið hér að framan. Starfshættir bankans við hin eiginlegu seðlabankaverkefni og úrræði til að ná markmiðum á þeim vettvangi eru allt önnur en við rækslu eftirlitsverkefna bankaeftirlitsins. Enda þótt telja verði, að ákvarðanir Seðlabankans um eiginleg seðlabankaverkefni séu ekki kæránlegar til ráðherra vegna eðlis þeirra ákvarðana og lögmæltis sjálfstæðis bankans, er að mínum dómi ekki þar með úr því skorið, að sama gildi um ákvarðanir bankans um mál, sem falla utan hinna hefðbundnu verkefna seðlabanka, en falin hafa verið bankanum. Tel ég, að þetta eigi við um starfsemi bankaeftirlitsins. Eðli þeirra verkefna, forsaga þeirra hér á landi, tilhögun stjórnunar bankaeftirlitsins samkvæmt 2. og 3. mgr. 13. gr. laga nr. 36/1986 og skipan slíkra mála almennt, meðal annars með yfirstjórn viðskiptaráðherra á eiginlegu starfssviði bankaftirlitsins, þ.e. framkvæmd laga um viðskiptabanka og sparisjóði, hníga fremur að því, að mínum dómi, að ákvarðanir bankaftirlitsins falli undir lögfesta meginreglu um málskotsrétt, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þrátt fyrir þá stöðu Seðlabankans sem sjálfstæðrar stofnunar, sem að framan er lýst. Tel ég því ekki einsýnt, að niðurlagsákvæði 1. mgr. lagagreinar þessarar eigi við. Almennt verður að telja, að naumast sé viðunandi, að ekki sé unnt að koma fram endurskoðun á ákvörðunum bankaftirlitsins með kæru til æðra stjórnvalds. Í þeim efnum vísa ég til þeirra sjónarmiða, sem fram koma í dómi Hæstaréttar frá 14. september 1992 (Hrd. 1992:1377).

Samkvæmt framansögðu tel ég, að í rökfærslu viðskiptaráðuneytisins í úrskurði þess frá 1. febrúar 1995 fyrir frávisun á kæru A hf. sé um of einblínt á stöðu Seðlabankans almennt sem sjálfstæðrar stofnunar, og á það skorti, að um sérstöðu bankaftirlitsins og verkefni þess sé fjallað með tilliti til málskotsréttar. Um ályktun bankaráðs Seðlabanka Íslands frá 2. mars 1995 og „kæruétt“ innan bankans sé ég ekki ástæðu til að fara mörgum orðum. Ég tel nægja að benda á, að samkvæmt lögum nr. 36/1986 er Seðlabankinn ein stofnun og bankaftirlitið er deild innan hans. Þegar ákvarðanir bankaftirlitsins eru því bornar undir bankaráð Seðlabankans er ekki um að ræða stjórnarsýslukæru í skilningi VII. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þar sem um starfsmenn *sömu stofnunar* er að ræða og tóku hina upphaflegu ákvörðun. Þá er rétt að taka fram, að án skýrrar lagaheimildar verður ekki talið, að málskotsréttur sé til þeirrar samstarfsnefndar, sem um ræðir í 3. mgr. 13. gr. laga nr. 36/1986.

Deiluefnið milli A hf. og bankaftirlits Seðlabanka Íslands laut að því, hvort hluta-

bréfasala sú, sem í málinu greinir, félli undir almennt útboð verðbréfa: gerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, sbr. 6. tölul. 1. gr. og 1993, um verðbréfavíðskipti. Þessa reglugerð setti viðskiptaráðherra á laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti. Ágreiningsefnið varðar ekki þá bankaeftirlitinu eru falin með lögum nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands eftirlit með innlánsstofnunum. Er það því utan starfssviðs Seðlabanka Íslands er nú markað í 3. gr. laga um Seðlabankann nr. 36/1986. Þess er þó að bandi, að Seðlabanki Íslands hefur sett reglur um fyrsta söludag almennt verðbréfa, sbr. nú reglur um það efni nr. 253 frá 2. maí 1996, sem settar eru í laga nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti. Þær reglur lúta að því að koma í framboði nýrra verðbréfa á verðbréfamarkaðinum, eins og beinlínis er til 20. gr. laga nr. 13/1996, sbr. áður 2. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993, og falli bankans samkvæmt 3. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands.

Eins og fram hefur komið, er gert ráð fyrir rýmkun á eftirlitshlutverki frumvörpum til nýrra laga um bankann, sem lögð hafa verið fyrir Alþingi. Það bandi er þess að geta, að með sérlögum hefur Seðlabankanum verið fallið um stofnunum en innlánsstofnunum, þ.e. lánastofnunum öðrum en viðskiptis- og sparisjóðum, sbr. lög nr. 123/1993 um það efni með síðari breytingum samkvæmt 20/1996, verðbréfafyrirtækjum og verðbréfasjóðum, sbr. lög nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti, og lög nr. 10/1993, um verðbréfasjóði, sbr. lög nr. 21/1996 um breytingu á vissu marki með lífeyrissjóðum, sbr. lög nr. 27/1991.

Samkvæmt lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, sem giltu á þessum tíðum, um ræðir, sbr. nú lög nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti, eru bankaeftirlit lands falin ýmis verkefni, sbr. meðal annars 31. gr. laganna, sem mælist að bankaeftirlitið hafi eftirlit með starfsemi verðbréfamíðlara og verðbréfasjóða til ákvæða laga um Seðlabanka Íslands eftir því sem við geti átt. Þetta er mennt tekið fram í 38. gr. laganna, að viðskiptaráðherra fari með framkvæmd einstökum ákvæðum laganna er mælt fyrir um framkvæmd ráðherra, og snertir veitingu og afturköllun starfsleyfa og setningu reglna um ákvæðum menns ákvæðis í 38. gr. um setningu reglugerðar um nánari framkvæmd laga nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti, eru svipuð að þessu leyti, sbr. mál nr. 58. gr. þeirra.

Almenn verðbréfavíðskipti eru tiltölulega ný af nálinni hér á landi og um það efni gildi 1. júní 1986, lög nr. 27/1986, um verðbréfamíðlun. Í þessum lögum voru ákvæði um skyldur og heimildir bankaeftirlits Seðlabankans til eftirlits markaði. Voru þær skyldur takmarkaðar. Þrátt fyrir það var með 36. gr. laga nr. 470/1986, um Seðlabanka Íslands, kveðið svo á um, að um framkvæmd verðbréfamíðlun eftirliti með verðbréfamíðlun skyldu gilda eftir því sem við gæti átt, auðveldu 27/1986, ákvæði reglugerðarinnar um eftirlit með innlánsstofnunum. Í 1. mgr. frá 2. apríl 1996 var komist að þeirri niðurstöðu, að ríkari skyldur yfirlits bankaeftirlit Seðlabankans til eftirlits með verðbréfamíðlun en beinlínis 15. gr. laga nr. 27/1986 og hefðu ákvæði reglugerðar fyrir bankann því gildi um þetta eftirlit umfram það, sem í greininni segði. Með lögum nr. 20/1996 um víðskipti og verðbréfasjóði, sem komu í stað laga nr. 27/1986, voru skyldur gilda um eftirlit bankaeftirlits Seðlabankans með starfsemi fyrirtækja á verðbréfasjóðum og innlánsstofnana, sbr. 1. mgr. 34. gr. laganna. Þau lög voru síðan leyst um nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, og lögum nr. 10/1993, um verðbréfasjóði.

Hér að framan hef ég dregið í efa, að almennt sé loku skotið fyrir þessum kára ákvarðanir bankaeftirlits Seðlabanka Íslands á sviði hins eiginlega verðbréfasjóðum samkvæmt lögum nr. 36/1986 til viðskiptaráðherra. Þá hefur



á því, að ágreiningsefnið í máli þessu snertir málskotsrétt um efni samkvæmt lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, sem fellur utan hlutverks Seðlabankans, eins og það er afmarkað með 3. gr. laga nr. 36/1986, enda þótt eftirlit sé falið bankaeftirliti Seðlabankans. Vegna stöðu þess stjórnvalds sem deildar í Seðlabanka Íslands þýðir það, að eftirlit samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti er á vegum Seðlabanka Íslands. Þrátt fyrir að mörg rök hnígi að því að játa kærurétti í þessum efnum, eins og rakið hefur verið hér að framman, tel ég ekki fullkomlega öruggt, vegna hinnar sérstöku stöðu Seðlabankans sem sjálfstæðrar stofnunar, að kæruréttur til viðskiptaráðuneytisins hafi verið fyrir hendi á hinni umdeildu ákvörðun bankaeftirlitsins frá 23. desember 1994. Ég geri því út af fyrir sig ekki athugasemd við þá niðurstöðu ráðuneytisins í úrskurði þess frá 1. febrúar 1995 að vísa erindi A hf. frá, enda þótt ég telji sjónarmið ráðuneytisins um valdsvið sitt í þessum efnum of afdráttarlaus. Að mínum dómi er hér um óvissu að tefla, sem brýnt er, að eytt verði á þann veg, að kæruréttur verði tryggður.

Í þessu sambandi vísa ég ennfremur til viðhorfs ráðuneytisins sjálfs, sem fram kemur í bréfi þess, dags. 1. febrúar 1995, til Seðlabanka Íslands í tilefni af úrslitum málsins, að þörf sé á, að aðilar, sem uni ekki ákvörðunum bankaeftirlitsins, „geti skotið málum sínum til utanaðkomandi aðila annarra en dómstóla“. Fram kemur í bréfinu, að ráðuneytið hyggist beita sér fyrir breytingu þar á. Hið sama kemur fram í niðurlagi kærúrrskurðar ráðuneytisins, dags. 1. febrúar 1995, þar sem ráðuneytið tekur og fram, að það hyggist „leggja drög að breytingu þar á“.

Í samræmi við framangreinda niðurstöðu mína, að nauðsyn beri til að tryggja á ótvíráðan hátt málskotsrétt til viðskiptaráðuneytisins á ákvörðunum bankaeftirlits Seðlabanka Íslands, tel ég ástæðu til þess, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að vekja athygli Alþingis og viðskiptaráðherra á því, að nauðsynlegt er að koma þessum málskotsrétti á tryggan lagagrundvöll.

## 2.

Af hálfu A hf. er því haldið fram, að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hafi ekki virt þagnarskylduákvæði 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, með því að frétt í fjölmiðlum um hlutabréfasölu félagsins hafi verið komin frá stofnuninni.

Í svarbréfi bankaeftirlits Seðlabanka Íslands til mín, dags. 11. apríl 1995, er því mótmælt, að forstöðumaður stofnunarinnar hafi staðfest á fundi með forráðamönnum A hf. 21. desember 1994, að frétt í Morgunblaðinu í desember 1994 væri „komin frá bankaftirlitinu“. Hins vegar er viðurkennt, að rætt hafi verið við blaðamann þessa dagblaðs og staðfest hafi verið við hann, að hlutabréfasala á vegum félagsins væri í venjubundinni athugun. Þar sem blaðamaðurinn hefði haft upplýsingar um athugunina undir höndum án tilverknaðar bankaftirlitsins, hefði ekki verið talið óeðlilegt, miðað við aðstæður, að staðfesta þetta.

Í tilefni af þessu umkvörtunarefni tel ég ástæðu til að áréttta ákvæði 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, sem bankaftirlitinu bar að virða við meðferð málsins, sbr. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, þar sem svo er mælt fyrir, að „bankaráðsmenn, bankastjórar og allir starfsmenn bankans [séu] bundnir þagnarskyldu um allt það er varðar hagi viðskiptaaðila bankans, málefni bankans sjálfs, svo og um önnur atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirboðara eða eðli málsins, nema dómari úrskurði að upplýsingar sé skylt að veita fyrir dómi eða lögreglu eða skylda sé til að veita upplýsingar lögum samkvæmt“.

Í tilefni af málinu hefur viðskiptaráðuneytið í úrskurði sínum, dags. 1. febrúar 1995, talið ástæðu til að áréttta þagnarskylduákvæði með svofelldum orðum: „Yður til upplýsingar skal þess getið að ráðuneytið hefur í framhaldi af bréfi yðar og þeirri niðurstöðu sem nú er fengin varðandi stjórnarsýslusambandið ákveðið að senda Seðlabanka Íslands og

Verðbréfaþingi Íslands bréf þar sem minnt er á ákvæði stjórnarsýslulaga ákvæði laga um Seðlabanka Íslands og Verðbréfaþing Íslands.“ Áminskiptaráðuneytið Seðlabankanum og er það dagsett 1. febrúar 1995. Þar neytið „mikilvægi þess að fyllsta aðgát sé viðhöfð í meðferð mála er markaðinn í ljósi þess hversu mikil áhrif upplýsingar sem þangað litið er viðskipti á markaðnum“. Áréttar ráðuneytið í bréfinu þagnarskylduákvæði 36/1986. Í tilefni af þessu ályktaði bankaráð Seðlabanka Íslands hinn 2. febrúar 1995 ílsvægi þagnarskyldu og tók jafnframt fram, að upplýsingaskylda hvíldi á bankastjórnun kemur meðal annars fram, að bankastjórnin hafi tjáð bankaráðinu „að hún hefur tekið reglur um framkvæmd þeirrar upplýsingaskyldu“.

Deiluefnið milli A hf. og bankaeftirlitsins snerist um það, hvort hlið tækisins teldist almennt útboð verðbréfa í skilningi laga nr. 9/1993, um skilningi og reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Eftir athugasemdir niðurstaða bankaeftirlitsins sú, að hlutabréfasalan félli ekki undir þessum ákvæði að brýnt var á þessu rannsóknarstigi, að ekki kæmi til opinberrar umfjöllunar fyrir tilverknad bankaeftirlitsins, enda gat slík umfjöllun auðveldlega farið undir fyrirtækisins. Aðilum ber hins vegar ekki saman um málsatvik og þá er um það, hvort brotið hafi verið gegn þagnarskylduákvæðum 38. gr. laga nr. 9/1993 reynir því á sönnun fyrir atvikum, sem ekki verða upplýst nema með skilningi un annarra sönnunargagna eftir atvikum, sem eðlilegast er, að dómstólaákvæði athuguðu og þar sem af hálfu viðskiptaráðuneytisins og Seðlabankans hafi verið í tilefni málsins, að sérstök ástæða þyki til að gæta að þagnarskylduákvæðum ástæðu til frekari afskipta minna af þessum þætti kvörtunarinnar, sbr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

### 3.

Af hálfu A hf. er því haldið fram, að við meðferð sína á máli félagsliði litið ekki gætt þess að veita félaginu færi á að neyta andmælaréttar síns sýslulaga nr. 37/1993. Meðal annars hafi félagið ekki fengið svör við því bankaeftirlitið teldi það hafa brotið.

Í 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfaviðskipti, er almenn skilgreint sem „útboð samkynja verðbréfa sem boðin eru almenningi og opinberri auglýsingu eða kynningu með öðrum hætti sem birtar auglýsingar“, sbr. og 1. gr. reglugerðar nr. 505/1993, um almenn þagnarskyldu þar sem auk lagaskilgreiningarinnar hugtakið „samkynja verðbréf“ er skilgreint. Í 1. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993 er kveðið svo á, að almennt útboð verðbréfa en ríkisskuldabréfa, skuldabréfa með ríkisábyrgð og ríkisvíxla, skilgreint milligöngu verðbréfafyrirtækis. Tekið er fram, að útboð verðbréfa skilgreint verðbréfaþingi Íslands eigi síðar en viku fyrir upphaf sölu ásamt upplýsinga einkenni útboðsins í samræmi við reglur, sem stjórn Verðbréfaþingsins hefur tekið boðsgagna og aðdraganda útboðs. Á þeim tíma, sem hér er um ræðir, gildi Verðbréfaþings Íslands frá 14. september 1993, um gerð útboðsgagna almenns útboðs verðbréfa, er birtar voru í 86. tölubl. Lögbirtingablaðsins.

Meginreglan er því sú samkvæmt framansögðu, sbr. nú 20. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfaviðskipti, að almennt útboð verðbréfa fari fram fyrir milligöngu fyrirtækis nema lög ákveði annað. Með lögum nr. 9/1993 var ákvæðum um verðbréfa nokkuð breytt frá því, sem gildi samkvæmt lögum nr. 20/1989, um verðbréfaþing og verðbréfasjóði, einkum vegna lögfestingar reglna um stöðu verðbréfaþings Íslands, sbr. lög nr. 11/1993, um Verðbréfaþing Íslands. Þá er heimild, sem hlutafélag höfðu samkvæmt 15. gr. laga nr. 20/1989 til að

markaðsverðbréfa sinna. Með 3. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993 var gerð sú grundvallarbreyting, að öll verðbréf, sem boðin eru almenningi með almennu útboði, skyldu skráð á opinberum verðbréfamarkaði.

Þrátt fyrir fyrrgreinda meginreglu um framkvæmd almenns útboðs verðbréfa eru ýmis tilvik undanskilin reglum um almennt útboð verðbréfa með 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993, þ. á m. þótt um útboð sé að ræða, sbr. 1. tölul. þessarar greinar reglugerðarinnar. Meðal annars er það tilvik undanskilið reglunum, þegar áætlað heildarsöluverð verðbréfa nemur ekki meiru en 5.000.000 kr., sbr. c-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðar þessarar.

Deiluefni A hf. og bankaeftirlitsins laut að því, hvort hlutabréfasala fyrirtækisins félli utan reglna um almennt útboð verðbréfa á grundvelli fyrrgreindrar reglugerðar, þ.e. heildarsöluverð hlutabréfanna væri innan fyrrgreinds lágmarks c-liðar 1. tölul. 2. gr. hennar. Hvorki í lögum nr. 9/1993 né reglugerð nr. 505/1993 er ákvæðum til að dreifa, sem fallin eru til að tryggja það sérstaklega, að reglum um almennt útboð verðbréfa verði framfylgt á skilvirkan hátt, þ. á m. um mat á því, hvort um almennt útboð sé að ræða samkvæmt lagaskilgreiningu og hvort undanþáguákvæði 2. gr. reglugerðarinnar gildi í einstökum tilvikum. Eins og þeim undanþágum er farið, getur auðveldlega risið ágreiningur um það, hvort þær eigi við. Þess eins er getið í 2. másl. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993, að útboð verðbréfa skuli tilkynna til Verðbréfafings Íslands eigi síðar en viku fyrir upphaf sölu og leggja fram þar greindar upplýsingar. Ekki kemur fram í ákvæði þessu, hver sé tilkynningarskyldur, hvort það er viðkomandi verðbréfafyrirtæki eða útgefandi verðbréfa. Þá er engum sérstökum reglum fyrir að fara um framkvæmd bankaeftirlitsins með því, að ákvæða um almennt útboð verðbréfa sé gætt. Gera verður þó ráð fyrir því, að það felist í eftirlitshlutverki bankaeftirlitsins samkvæmt VIII. kafla laga nr. 9/1993 að hafa eftirlit með þessu, enda þótt sérstaklega sé ekkert að því vikið og eftirlitsheimildin sé almennt orðuð.

Eins og fram hefur komið, sbr. II. kafla hér að framan, voru tildrög afskipta banka- eftirlitsins upplýsingar, er fram komu í Fréttabréfi A hf. frá 9. desember 1994, þar sem fram kom í kafla, er ber yfirskriftina „Fjármál“, að unnið væri að því að fá íslenska og erlenda aðila til að leggja til fjármagn í rekstur félagsins, ýmist sem lánsfé eða sem hlutafé. Áhersla var lögð á þörf félagsins fyrir rekstrarfé og tekið fram, að „erfitt [væri] að þreyja þorrann þegar nánustu aðstandendur eru nánast þurrausnir“. Fram kom, að hlutafé félagsins væri til sölu á gengi sex og getið var greiðslukjara. Ennfremur voru áréttuð skattfríðindi þau, er samfara væru fjárfestingu í hlutabréfum félagsins, sbr. 4. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og bráðabirgðaákvæði I í 23. gr. laga nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, er gilti um frádrátt þennan gjaldárið 1995, svo og I. og III. kafla laga nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, með síðari breytingum. Ekki var getið fjárhæðar þess hlutafjár, sem falt væri.

Miðað við þær upplýsingar, sem fram komu í fréttabréfi þessu, verður að telja, að bankaeftirlitinu hafi verið rétt og skylt að ganga úr skugga um það, hvort hlutabréfasala félagsins teldist almennt útboð verðbréfa, er félli undir ákvæði laga 9/1993, um verðbréfa- viðskipti, og reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Verður því að telja, að tilefni hafi verið til þess af hálfu bankaeftirlitsins að krefja A hf. skýringa og gagna um hlutabréfasöluna, sbr. bréf bankaeftirlitsins, dags. 16. desember 1994, enda hefur út af fyrir sig verið viðurkennt af hálfu A hf., að tilefni hafi verið til þess, að bankaeftirlitið athugaði hlutabréfasöluna. Með bréfi, dags. 19. desember 1994, voru umbeðnar upplýsingar látnar í té. Með bréfinu fylgdi meðal annars afrit af fundargerð aðalfundar A hf., er haldinn var 30. september 1994. Þar kom fram, að samþykkt hafði verið heimild til stjórnar til að auka hlutaféð um 5.000.000 kr. að nafnvirði jafnframt því, að fjallað var um sölu hlutafjár, sem fyrir lá óselt. Fram kom í bréfinu, að heimild stjórnar hefði ekki verið nýtt.

Ég get tekið undir það með A hf., að koma hefði mátt skýrar fram þegar í bréfi

bankaeftirlitsins frá 16. desember 1994, að málið snerist um það, hvort lagsins félli undir almennt útboð verðbréfa og þar með þá framkvæmd setja slíku útboði. Þrátt fyrir þennan annmarka tel ég þó vart raunhæf því, að fyrirsvarsmenn A hf. hafi mátt velkjast í vafa um það til hvers re

Að loknum fundi fyrirsvarsmanna A hf. og fulltrúa bankaeftirlitsins ber 1994 var niðurstaða bankaeftirlitsins sú, að hlutabréfasalan teld verðbréfa, sbr. drög að bréfi og fréttatilkynningu, sem send var A hf. sama dag. Samkvæmt beiðni í bréfi, dags. 21. desember 1994, fór A hf. fr unni yrði frestað og félaginu veittur frestur til 28. desember 1994 til a miðum sínum. Var frestur veittur til hádegis 23. desember 1994, sbr. br dags. 22. desember 1994. Á grundvelli bréfs A hf., dags. 22. desember því fylgdu, sbr. einkum samkomulag við starfsmenn, dagsett þann dag, litið afstöðu sinni og taldi, að fullnægjandi ráðstafanir hefðu verið ge með hliðsjón af gildandi reglum um almenn útboð verðbréfa, sbr. br dags. 23. desember 1994. Þessa afgreiðslu verður að skilja svo, að bank hlutabréfasöluna falla utan reglna um almennt útboð verðbréfa á grun nr. 505/1993, sbr. svarbréf bankaeftirlitsins til mín, dags. 11. apríl 1995.

Samkvæmt framansögðu var að mínum dómi tilefni til þess, að ba aði, hvort umrædd hlutabréfasala A hf. félli undir reglur um almenn Samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 bar bankaeftirlitinu að sj væri nægjanlega upplýst, áður en það tók ákvörðun í því. Eins og málið litinu fram til þess fundar, sem haldinn var samkvæmt beiðni A hf. 1994, verður ekki séð af gögnum málsins, að þær staðreyndir um fjár unnar, sem að lyktum réðu niðurstöðu bankaeftirlitsins, hafi legið fyrir kvæmt frásögn talsmanns A hf., sbr. kæru til viðskiptaráðherra, dags. var upplýst um þau atriði á fundi þessum. Þeirri frásögn hefur ekki veri bankaeftirlitsins.

Ég tel, að út af fyrir sig hefði bankaeftirlitið mátt taka rannsókn r um, meðal annars með því að kveðja forsvarsmenn fyrirtækisins á sinn t ar strax og rannsókn málsins hófst. Með tilliti til þess, að það stóð A hf um var háttað, að sýna fram á, að umrædd hlutabréfasala félli utan regl boð verðbréfa og framsetning félagsins var ekki svo skýr sem skyldi ur ástæðu til sérstakra athugasemda við rækslu bankaeftirlitsins á rannsó

Frestur sá, sem bankaeftirlitið veitti A hf. til að skýra málið af sinn sjónarmiðum sínum og gögnum var að sönnu skammur. Um ástæðu þe ið við ósk fyrirtækisins um frest til 28. desember 1994 segir svo í svarbr til mín, dags. 11. apríl 1995: „Með tilliti til hagsmuna verðbréfamarka sérstaklega þar sem á þessum tíma fer fram veruleg sala hlutabréfa sendum, taldi bankaeftirlitið ekki fært að veita svo langan frest.“

Þótt ekki komi fram af hálfu A hf. í málinu, að sérstök þörf hafi v afgreiðslu þess, þar sem aðalsölutími hlutabréfa stóð yfir sökum skat fjárfestingum í hlutabréfum, geng ég engu að síður út frá því, að fyrirta muni af því, að niðurstaða í málinu lægi fyrir sem fyrst. Þegar litið e málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga, og það virt, að andsvör fangsmikillar og tímafrekrar vinnu, og þar sem ljóst er, að fyrirtækið h koma sjónarmiðum sínum á framfæri, meðal annars á fundi þeim, se desember 1994, svo og með bréfi, dags. 22. desember 1994, er leiddi til þ litið féll frá áður boðaðri ákvörðun sinni, tel ég, að ekki hafi verið fari 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 þannig að efni séu til athugasemda.

Það er því niðurstaða mín um þennan þátt kvörtunarinnar, að b

þegar í upphafi mátt kunngera A hf. á skýrari hátt, að hverju athugun þess laut, og taka rannsókn málsins fastari tökum. Þrátt fyrir það tel ég ekki, að hagsmunir A hf. hafi verið fyrir borð bornir, þannig að ástæða sé til sérstakra athugasemda. Þá tel ég, að eins og atvikum var farið, hafi fyrirtækinu gefist nægilegt tækifæri til að neyta andmælaréttar síns.

#### 4.

A hf. unír ekki þeirri staðhæfingu bankaeftirlitsins, sem fram kemur í bréfi þess, dags. 23. desember 1994, „að af hálfu félagsins hafi nú verið gerðar ráðstafanir um framkvæmd sölu hlutabréfa í félaginu sem séu fullnægjandi með hliðsjón af gildandi reglum um almenn útboð verðbréfa“. Staðhæfing þessi og tilheyrandi kynning bankaeftirlitsins í fjölmiðlum sé röng og hafi skaðað ímynd félagsins út á við og rýrt lánstraust þess og sölu-möguleika á hlutabréfum. Af hálfu A hf. er talið, að framkvæmdin hafi þegar í upphafi verið í samræmi við reglur og engar breytingar hafi verið gerðar á henni af hálfu félagsins. Félagið hafi aldrei haft ráðstöfunarrétt á hlutabréfum, sem að söluverði hafi náð því 5.000.000 kr. lágmarki, sem um ræði í c-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa. Er meðal annars vísað til fundargerða stjórnarfunda um þetta.

Með bréfi A hf. til bankaeftirlitsins, dags. 22. desember 1994, voru fyrst lagðar fram fundargerðir stjórnarfunda, sem haldnir voru 3. október, 17. október og 22. desember 1994, svo og ljósrit af samkomulagi við starfsmenn félagsins, dags. 22. desember 1994. Óumdeilt er, að hlutafélagið hafði til ráðstöfunar hlutabréf að nafnverði 1.524.439 kr. Það valt á því, hversu mikinn hluta af bréfum þessum starfsmenn tækju sem kaupauka og fyrir yfirvinnu, hvoru megin hryggjar hlutabréfasalan lenti með tilliti til fyrrgreindra fjárhæðarmarka. Óumdeilt er, að sala hlutabréfa til starfsmanna féll utan almenns útboðs verðbréfa, sbr. g-lið 2. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993.

Samkvæmt gögnum málsins tel ég, að fyrrgreindar staðreyndir um fjárhæð útboðsins hafi ekki legið ótvírætt fyrir bankaeftirlitinu fyrr en með bréfi A hf., dags. 22. desember 1994, og gögnum með því bréfi, sbr. það sem fram kemur í V. kafla 3 hér að framan. Ég sé því ekki ástæðu til að gera sérstakar athugasemdir út af orðalagi í bréfi bankaeftirlitsins, dags. 23. desember 1994. Þá gefa yfirlýsingar aðila í fjölmiðlum í framhaldi af málalokum ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar af minni hálfu. Ég tek þó fram í tilefni af því, sem haft er eftir fyrirsvarsmönnum bankaeftirlitsins í fjölmiðlum um málið eftir lyktir þess, sem ekki verður séð, að þeir hafi vefengt, að rétt væri haft eftir, að almennt verður að telja, sérstaklega í ljósi ákvæða um þagnarskyldu, sbr. 38. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands, sbr. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, að bankaeftirlitinu beri að gæta fyllstu aðgátar við yfirlýsingar af þessu tagi. Þótt bankaeftirlitið hafi verið ósátt við fréttatilkynningu A hf. frá 23. desember 1994, tel ég með vísan til fyrrgreindra þagnarskylduákvæða og í samræmi við vandaða stjórnisyluhætti, að bankaeftirlitið hefði átt að láta hjá líða að taka þátt í umfjöllun fjölmiðla í kjölfar málalokanna.

#### 5.

Af hálfu A hf. er því haldið fram, að nokkur ákvæði reglugerðar nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, eigi sér ekki stoð í lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti. Beinast athugasemdir A hf. einkum að ákvæðum b-, c- og d-liða 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar. Telur A hf. sér heimilt í framtíðinni að selja hlutabréf í félaginu til hluthafa félagsins, án þess að það teljist almennt útboð, enda þótt heildarsöluverð hlutabréfanna fari fram úr 5.000.000 kr.

Ég skil athugasemdir A hf. við ákvæði reglugerðarinnar svo, að það gangi gegn skilgreiningu á almennu útboði verðbréfa í 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, að fella sölutilboð á hlutabréfum til hluthafa í viðkomandi hlutafélagi undir reglur um almennt útboð verðbréfa, er gert sé í reglugerðinni. Er einkum á það bent, að þau við-

miðunarmörk varðandi fjölda aðila og fjárhæð falboðsins hlutafjár, sem b- og c-liðum 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar standist ekki, þegar um hluthafa í viðkomandi hlutafélagi. Er því haldið fram, að ákvæði d-reglugerðarinnar, sem undanþiggur frá reglum um almennt útboð veislu, þar sem hver fjárfestir þurfi að greiða a.m.k. 5.000.000 kr., sé í hlið við fyrrgreindar reglur.

Vegna þessa þáttar kvörtunar A hf. tek ég fram, að umkvörtunarefni um dómi, í þeim tengslum við deiluefni félagsins við bankaeftirlitið um þeirrar stofnunar um hlutabréfasölu þess og varða hagsmuni þess að ákvæði laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, standi því ekki í vegum, að ég geti fjallað um þetta atriði.

Skilgreining á almennu útboði verðbréfa í 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993, viðskipti, er svohljóðandi:

„Útboð samkynja verðbréfa sem boðin eru almenningi til kynningar og opinberri auglýsingu eða kynningu með öðrum hætti sem jafnan eru auglýsingar.“

Frekari skilgreiningu á almennu útboði verðbréfa er ekki að finna í aðalákvæðið um almennt útboð verðbréfa er 17. gr. laganna, eins og tilgreint er í samdómnum með 1. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 9/1993, segir skilgreiningu á almennu útboði verðbréfa:

„Skilgreining á hugtakinu „almennt útboð“ í 6. tölul. er einnig til á landi en hugtakið hefur verið skilgreint í reglum Seðlabanka Íslands um útboðsgagna vegna almennra útboða markaðsverðbréfa og um stakra verðbréfaflokka skv. 15. gr. laga nr. 20 4. apríl 1989. Í þeim lögum er útboð skilgreint sem útboð markaðsverðbréfa sem beint er til almennra útbodis. Öll útboð nýs hlutafjár í hlutafélagi þar sem hluthafar eru 50 eða færri en þessu hefur verið fallið frá að nota hugtakið „markaðsverðbréf“ í lögum gildandi lögum. Þrátt fyrir það er gert ráð fyrir að við almenn útboð eitt samkynja verðbréf boðin almenningi með þeim hætti sem lýst er í 17. gr. Nánari ákvæði um framkvæmd útboða er að finna í 17. gr. frumvarps þess A-deild, bls. 411.)

Eins og fram kemur í athugasemdunum, var ekki til að dreifa skilgreiningu „almennt útboð verðbréfa“ í lögum nr. 20/1989, um verðbréfavíðskipti, sjóði, enda þótt gert væri ráð fyrir almennu útboði verðbréfa í þeim lögum 15. gr. þeirra. Þess er getið í athugasemdunum, að hugtakið hafi verið notað af Seðlabanka Íslands frá 1990 um gerð útboðsgagna vegna almennra útboða verðbréfa og um fyrsta söludag einstakra verðbréfaflokka. Fyrri reglurnar hafa hólmi af reglum Verðbréfaþings Íslands um gerð útboðsgagna og aðdráttur verðbréfa, sbr. nú reglur um það efni frá 14. september 1993. Í 1. gr. laga nr. 9/1993 um skilgreiningu á almennu útboði verðbréfa vísast til laga nr. 9/1993 um skiptaráðuneytisins um almennt útboð verðbréfa. Í reglum Seðlabanka Íslands dag almennra útboða verðbréfa er nú enga skilgreiningu að finna á lögum um verðbréfa.

Í 4. tölul. 2. gr. laga nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti, er svipað gert að finna á almennu útboði og í lögum nr. 9/1993. Þó var sú þýðingarmikil samkvæmt skilgreiningu fyrrnefndu laganna fellur einungis sala nýs frumsala, undir almennt útboð.

Í 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993 er annars vegar í 1. tölul. mælt svo fyrir, að útboð séu undanskilin ákvæðum reglugerðarinnar, þegar ákveðin atvik liggja fyrir, og hins vegar í 2. tölul., að reglugerðin gildi ekki, þegar um er að ræða verðbréf af tilgreindum gerðum. Í 1. tölul. segir, að reglugerðin gildi ekki um:

- „1. Útboð þar sem eitt eða fleiri eftirtalinna tilvika eiga við:
  - a. Hlutabréf eða samvinnuhlutabréf eru einungis boðin forgangsréttarhöfum í félagi og hömlur eru lagðar á viðskipti með bréfin.
  - b. Verðbréf eru boðin tilgreindum afmörkuðum hópi aðila, án auglýsingar eða kynningar sbr. 1. gr., enda sé hópurinn ekki stærri en 25 aðilar.
  - c. Áætlað heildarsöluverð verðbréfanna nemur ekki meiru en 5.000.000 kr.
  - d. Hver fjárfestir þarf að reiða af hendi að minnsta kosti 5.000.000 kr. til kaupna á verðbréfunum.“

Í athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 9/1993, er tekið fram, að við samningu þess hafi verið höfð hliðsjón af reglum Evrópubandalagsins, sem gilda muni á Evrópska efnahagssvæðinu.

Í svarbréfi viðskiptaráðuneytisins til mín, dags. 18. apríl 1995, kemur fram, að reglur Verðbréfaþings Íslands frá 14. september 1993, um gerð útboðsgagna og aðdraganda almenns útboðs verðbréfa, eru settar með hliðsjón af ráðstílskipun 89/298/EBE frá 17. apríl 1989, sem ber heitið „um samræmingu á kröfum við gerð, athugun og dreifingu á útboðslýsingu sem birta skal við almennt útboð framseljanlegra verðbréfa“. Í bréfinu kemur og fram, að vegna þeirra ströngu reglna, sem gilda um almennt útboð verðbréfa, þyki eðlilegt að undanskilja ýmiss konar útboð og tegundir verðbréfa reglum þessum. Sé það gert með 2. gr. tilskipunarinnar. Tilskipun þessari, sem sé að finna í IX. viðauka við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, beri íslenskum stjórnvöldum að hrinda í framkvæmd. Þegar það hafi verið gert, hafi verið talið eðlilegt, í ljósi orðalags 2. másl. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 9/1993, að kveða á um undanþágur frá reglum um almennt útboð verðbréfa í reglugerð ráðuneytisins nr. 505/1993, sem gefin hafi verið út á grundvelli 38. gr. fyrrgreindra laga. Bendir ráðuneytið sérstaklega á það í tilefni af kvörtun A hf., að undanþáguákvæðin í 2. gr. reglugerðar þessarar séu byggð á 2. gr. tilskipunar 89/298/EBE. Þetta eigi t.d. við um fjárhæðarmörkin í c- og d-liðum 1. tölul. og a-lið 2. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar. Hins vegar sé í tilskipuninni kveðið á um, að útboð skuli undanþegið, þegar framseljanleg verðbréf eru boðin takmörkuðum hópi manna án þess að tilgreint sé, hversu stór sá hópur megi vera. Í b-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar sé miðað við 25 og hafi sú tala verið valin með hliðsjón af 11. gr. laga nr. 9/1984, um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri, sbr. lög nr. 118/1989, um breytingu á þeim lögum.

Höfuðmarkmið ákvæða laga nr. 9/1993, um verðbréfaviðskipti, sem varða almenn útboð verðbréfa og reglna, sem settar eru um það efni með heimild í lögnum, er að vernda fjárfesta með því að veita þeim tryggar upplýsingar um fjárfestingu í verðbréfum. Sama gildir um umrædda tilskipun ráðsins 89/298/EBE, sem tekur til samræmingar á kröfum við gerð, athugun og dreifingu á útboðslýsingu, sem birta skal við almennt útboð framseljanlegra verðbréfa. Í aðfaraorðum tilskipunarinnar segir meðal annars:

„Fjárfesting í framseljanlegum verðbréfum hefur, eins og önnur fjárfesting, í för með sér áhættu. Til að vernda fjárfestendur er nauðsynlegt að þeim sé gert kleift að meta þá áhættu rétt og taka ákvarðanir í fjárfestingarmálum út frá þekkingu á staðreyndum.

Fullnægjandi og réttar upplýsingar um framseljanleg verðbréf og útgefendur þeirra veita vernd þeim sem fjárfesta.

Slíkar upplýsingar auka enn fremur traust manna á framseljanleg og stuðla þar með að eðlilegri starfsemi og uppbyggingu markaða verðbréf.

Því ber að koma á virkri upplýsingastefnu á vettvangi þar framseljanleg verðbréf [. . .].“

Hugtakið almennt útboð er ekki skilgreint til hlítar í tilskipuninni aðfaraorðum hennar:

„Hingað til hefur ekki tekist að veita alhliða skilgreiningu á útboð“ og öllum þáttum þess.“

Ákvæði 1. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar afmarka þó gildissvið hennar. Þar segir, að hún gildi um framseljanleg verðbréf, sem boðin séu „almenn í aðildarríki enda séu þau ekki þegar skráð á verðbréfaþingi sem staðsetta í því aðildarríki“. Í 1. mgr. 2. gr., a-, b-, c- og d-liðum kemur einnig fram þar sem gert er ráð fyrir því, að tilskipunin gildi ekki, þegar framseljanleg boðin mönnum í tengslum við iðngrein þeirra, atvinnu eða störf (a-liður) framseljanleg verðbréf, sem boðin eru takmörkuðum hópi manna (b-liður), og söluverð bréfanna nemur ekki meira en 40.000 evrópskum mynteyri (c-liður), og loks þegar hver fjárfestandi þarf að reiða af hendi a.m.k. 40.000 evrópskum einingar (ECU) til að festa kaup á þeim (d-liður).

Tilskipanir Evrópusambandsins stefna að lagasamræmingu á tilteknum tilgangur þeirra er oftast sá að skapa sömu skilyrði í löggjöf aðildarríkjunum tekni atriði, en mun síður er að því stefnt, að löggjöf í aðildarríkjunum sé sömu atriðum. Tilskipunum er beint að aðildarríkjunum, einu eða fleirum, og þau að því er varðar það markmið, sem að er stefnt með þeim. Aðildarríkjunum er lagt á milli eftir að ákveða nánar um form og leiðir til þess að ná þessum markmiðum. Aðildarríkjunum er almennt skylt að aðlagja löggjöf sína viðkomandi tilgangi einstaklingar og lögaðilar njóti sömu réttinda og beri sömu skyldur og ákvæðum tilskipunarinnar.

Fyrirgreind tilskipun nr. 89/298/EBE er sett í samræmi við 54. gr. Evrópubandalagsins, sem fjallar um almenna áætlun um afnám gildandi hennar stofnsetja fyrirtæki innan bandalagsins og um það, hvernig henni skilyrði kvæmd. Tilgangurinn er að samræma ákvæði laga og stjórnsýslufyrirri aðildarríkjunum, og koma á og greiða fyrir starfsemi sameiginlega markaða.

Af aðfaraorðum tilskipunarinnar má ráða, að markmið hennar sé að hindrunum, sem gætu verið fyrir hendi í lögum aðildarríkjanna vegna þess í þeim við gerð, athugun og dreifingu á útboðslýsingu, sem birta skal. Ólíkar kröfur af því tagi kynnu hæglega að hindra framkvæmd sameiginlega markaða.

Með tilskipuninni er ekki aðeins stefnt að því að móta reglur, sem eru í samræmi við 54. gr. Evrópubandalagsins, heldur einnig að tryggja grundvöll fyrir verðbréfavíðskipti í aðildarríkjunum Evrópubandalagsins efnaðagssvæði. Slíkur grundvöllur er til þess fallinn að örva víðskipti verðbréf, en að því er einmitt stefnt.

Augljóst er, að til þess að markmið tilskipunarinnar náist, verður sömu tilvik í aðildarríkjunum. Gildissvið hennar hefur því meginþýðningu ganga út frá því, að aðildarríkin geti ekki fellt nein tilvik undan gildissviði. Þetta tekur meðal annars til þess, hvað er tilvik undir gildissviði hennar.



Af framansögðu tel ég leiða, að aðildarríkjunum beri að aðlaga löggjöf sína ákvæðum tilskipunarinnar, þannig að sömu lagaskilyrði gildi fyrir einstaklinga og lögaðila, sem tilskipunin mælir fyrir um.

Með lögum nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, var meginmáli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið veitt lagagildi hér á landi svo og tilteknum öðrum ákvæðum í viðaukum og bókunum hans. Samkvæmt 119. gr. EES-samningsins, sbr. einnig 2. gr., skulu viðaukar, svo og gerðir, sem vísað er til í þeim og aðlagðar eru vegna samningsins, auk bókana, vera óaðskiljanlegur hluti samningsins. Í 7. gr. EES-samningsins segir síðan svo:

„Gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samning þennan, eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, binda samningsaðila og eru þær eða verða teknar upp í landsrétt sem hér segir:

a) gerð sem samsvarar reglugerð EBE skal sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila,

b) gerð sem samsvarar tilskipun EBE skal veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina.“

Það er sérstakt markmið samkvæmt EES-samningnum að mynda öflugt og einsleitt evrópskt efnahagssvæði, sem grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnis-skilyrðum á því sviði, sem samningurinn tekur til. Í honum er að finna reglur, sem kvæða nánar á um, með hvaða hætti þetta geti orðið.

Sú gerð, sem hér er til athugunar, er, eins og þegar er fram komið, tilskipun ráðsins nr. 89/298/EBE um samræmingu á kröfum við gerð, athugun og dreifingu á útboðslýsingu, sem birta skal við almennt útboð framseljanlegra verðbréfa. Hennar er getið í IX. viðauka EES-samningsins, sem fjallar um fjármálaþjónustu. Samkvæmt 7. gr. EES-samningsins var því rétt að laga íslenska löggjöf að fyrirmælum tilskipunarinnar. Virðist sú aðlögun hafa farið fram með fyrrgreindum lögum nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, og reglum um gerð útboðsgagna og aðdraganda útboðs, sem stjórn Verðbréfabings Íslands setur, sbr. reglur frá 14. september 1993 og reglum, sem Seðlabanki Íslands hefur sett um fyrsta söludag einstakra útboða, sbr. nú reglur frá 2. maí nr. 253/1996, um fyrsta söludag almennra útboða verðbréfa.

Samkvæmt 3. gr. laganna um Evrópska efnahagssvæðið skal skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur, sem á honum byggja. Í bókun 35, sem fylgdi samningnum, segir að komi til árekstra milli EES-reglna, sem komnar eru til framkvæmda, og annarra settra laga, skuldbindi EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis, að EES-reglur gildi í þeim tilvikum. Rétt er að geta þess, að ákvæði bókunar 35, sbr. einnig 102. gr. EES-samningsins, leiða til þeirrar niðurstöðu, að einstaklingar og lögaðilar geta ekki byggt á EES-samningnum sjálfum, nema að því leyti sem hann eða hlutar hans hafa verið lögteknir sérstaklega eða heimild til þess sé að finna í stjórnskipunarreglum viðkomandi ríkis. Hér á landi hefur verið litið svo á, að taka verði EES-samninginn í lög, að nokkru leyti eða öllu, og gera hann þannig að hluta af landsrétti, til þess að ná þessum réttaráhrifum.

Af framansögðu tel ég ljóst, að íslensk lög ber að túlka til samræmis við ákvæði EES-samningsins. Þetta gildir einnig um þær gerðir, sem vísað er til í viðaukunum og síðar hafa verið samþykktar í samræmi við málsmeðferðarreglur í 102. gr. samningsins.

Eins og fyrr greinir, er í tilskipun nr. 89/298/EBE að finna nokkra en ekki einhlíta skilgreiningu á hugtakinu almennt útboð. Talsmaður A hf. byggir athugasemdir sínar við b-lið 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993 einkum á því, að það eigi sér ekki stoð í lögum að skilgreina tilboð hlutafélags til 26 hluthafa sem almennt útboð verðbréfa samkvæmt

lögum um verðbréfavíðskipti. Ennfremur telur hann, að ákvæði c- og d- reglugerðarinnar eigi sér ekki lagastoð.

Arétta ber, að í skilgreiningu 6. tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti sé sérstaklega tekið fram um hugtakið almennt útboð, að verðbréf séu boðin til kaups með almennt og opinberri auglýsingu eða kynningu með öðrum hætti. Þetta er má til opinberrar auglýsingar“. Athugasemdir við 1. gr. frumvarps þess laga nr. 9/1993, sbr. hér að framan, þar sem vikið er að fyrri reglum Seðlabankans til fullnustu viðhorf löggjafans til þessa atriðis.

Tilgangur ákvæða tilskipunar nr. 89/298/EBE er að samræma lög um verðbréfavíðskipti á gildissviði hennar að því marki, sem hún kveður á um. Ákvæði íslensks lögfróðs túlka til samræmis við tilskipunina að því leyti sem unnt er. Ég tel, að ákvæði 1. gr. laga nr. 9/1993, sbr. og nú 4. tölul. 2. gr. laga nr. 13/1996, að samræmis við b-, c- og d-liði 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar. Ég tel einnig, að þetta setja reglugerð um almennt útboð verðbréfa á grundvelli 38. gr. laga nr. 9/1993 um verðbréfavíðskipti, þar sem meðal annars sé nánari skilgreining á því, hvaða verðbréf eru almennt, og ítarlegri reglur um gerð útboðsgagna og aðdraganda útboðs.

Ég tel hins vegar, að hæpinn lagagrundvöllur sé fyrir því að taka skilgreininguna, sem ekki fá samrýmst orðum 1. gr. laga nr. 9/1993, skýrðum með þessum lögum af ákvæðum tilskipunar nr. 89/298/EBE. Af því leiðir, að ákvæði b-, c- og d- gr. reglugerðar nr. 505/1993 mega, að mínum dómi, ekki ganga lengra en 1. gr. laga nr. 9/1993 leyfa, skýrð með fyrrgreindum hætti.

Samkvæmt þessu er það skoðun mín, að ekki sé öruggt, að ákvæði 1. gr. reglugerðar nr. 505/1993 fái staðist, þar sem útboð án auglýsingar eða kynningar geta tekið til og gæta varla talist almenn útboð í öllum tilvikum. Þetta er tölul. 1. gr. laga nr. 9/1993. Þetta á auðvitað því fremur við eftir því sem tilskipunin hefur ekki að geyma fyrirmæli um þá afmörkun við fjölda verðbréfa. Reglugerð nr. 505/1993, auk þess sem hugtakið „takmarkaður hópur manna“ er snýr eðli sínu samkvæmt ekki einungis að tilteknum fjölda manna, heldur einnig um, sem kunna að vera takmarkaðir með ýmsum öðrum hætti.

Að því er varðar c- og d-liði 1. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 505/1993 er mín, að ekki sé heldur öruggt, að þau ákvæði fái staðist. Í tilskipuninni er ákvæði hún gildi ekki um útboð, þegar heildarsöluverð sé ekki hærra en 40.000 ECU, þegar hver fjárfestandi þarf að reiða meira af hendi en 40.000 ECU (d-liði 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar). Ég tel, að tilskipunin gildir, að öðrum skilyrðum fullnægðum, um öll útboð, þó þau séu mörk. Sú fjárhæð, sem miðað er við í reglugerð nr. 505/1993, þ.e. 5.000 ECU, er yfir þeim mörkum. Er þá miðað við kaupgengi evrópskrar mynteiningar frá 1. júlí 1993, kr. 81,07, er reglugerð nr. 505/1993 var birt.

Með vísan til þess, sem að framan greinir, tel ég ástæðu til að beiðja ráðherra, að hann taki til endurskoðunar ákvæði b-, c- og d-liða 1. tölul. 2. gr. laga nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, í samræmi við niðurstöðu rannsóknarinnar.

## VI.

Meginniðurstöður álits míns, dags. 2. október 1996, voru þessar:

„Ég tel, að óljóst sé samkvæmt núgildandi löggjöf, hvort A hf. hafi verið kærtað um kærna hina umdeildu ákvörðun bankaeftirlitsins frá 23. desember 1994 í þessum málum. Ég tel, að þessari óvissu verði eytt og tekið tillit til þess í lögum kæruréttur til viðskiptaráðuneytisins á ákvörðunum bankaeftirlitsins á lands bæði á vettvangi hins eiginlega bankaftirlits og annarra verkefna. Þetta er til litið eru falin lögum samkvæmt. Af því tilefni er álit þetta því sent frá“.

viðskiptaráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Að því er snertir lagaheimild ákvæða í reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, tel ég tilefni til að beina því til viðskiptaráðuneytisins, að það taki til endurskoðunar skilyrði b-liðar 1. tölul. 2. gr. reglugerðarinnar, sem bindur skilgreiningu á afmörkuðum hópi við hámarksfjölda aðila, og ákvörðun fjárhæða í c- og d-liðum 1. tölul. sömu greinar.

Að því er varðar meðferð bankaeftirlitsins á máli A hf., þá tel ég, eins og atvikum var háttað, að A hf. hafi haft nægjanlegt tækifæri til að neyta andmælaréttar síns, áður en ákvörðun var tekin. Ég álit hins vegar, að vinnubrögð bankaeftirlitsins hefðu átt að vera vandaðri og rannsókn málsins ítarlegri og markvissari.

Ætluð brot bankaeftirlitsins á þagnarskylduákvæðum 38. gr. laga nr. 36/1986 og yfirlýsingar forsvarsmanna þess í fjölmiðlum að málinu loknu gefa mér ekki tilefni til sérstakra athugasemda, enda hefur komið fram af hálfu viðskiptaráðuneytisins og Seðlabankans, að ráðgert sé að huga sérstaklega að þagnarskyldunni.“

## VII.

Með bréfum, dags. 17. febrúar og 4. júlí 1997, óskaði ég eftir upplýsingum viðskiptaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu álitinu mínu. Svar viðskiptaráðuneytisins, dags. 11. júlí 1997, barst mér 21. s.m. Þar segir meðal annars:

„Hinn 14. maí 1996 skipaði viðskiptaráðherra nefnd um endurskoðun eftirlits með fjármálastofnunum. Samkvæmt skipunarbréfi er nefndinni ætlað að taka til athugunar hvernig eftirliti með fjármálastofnunum verði best háttað í framtíðinni, m.a. með það að markmiði að eftirlitsstarfsemi á þessu sviði fullnægi á sem árangursríkastan hátt þeim kröfum sem gerðar eru til starfseminnar. Nefndinni er meðal annars ætlað að taka til skoðunar stjórnsýslulega stöðu eftirlitsstofnunar. Í því efni hefur nefndin fjallað um kærurétt á ákvörðunum og málsmeðferð eftirlitsstofnunar, í þessu tilviki bankaeftirlits, til viðskiptaráðuneytis. Umrædd nefnd hefur ekki lokið störfum en þess er að vænta innan fárra vikna. Á grundvelli niðurstaðna nefndarinnar mun ráðherra taka ákvörðun um nánari framgang málsins.

Vegna tilmæla yðar er varðar lagaheimild ákvæða í reglugerð nr. 505/1993, um almennt útboð verðbréfa, upplýsist að umrædd reglugerð sætir nú endurskoðun þar sem m.a. hefur verið hugað að tilmælum yðar. Ekki liggur endanlega fyrir hvenær reglugerðinni verður breytt, en stefnt er að því að það verði á næstu vikum.“

## IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA M

Ársskýrsla 1990, bls. 93 og 1991, bls. 170.

### Tannlæknakostnaður fanga. (Mál nr. 102/1989)

Hinn 5. september 1996 barst mér bréf dóms- og kirkjumálaráðs á ágúst 1996. Þar segir:

„Nýlega hefur fyrirspurn verið beint frá embætti yðar til ráðgjafar hvaða aðgerða ráðuneytið hafi gripið í tilefni af álitum umboðsmanns 1989 er fjallar um tannlæknakostnað fanga.

Nefnd sem skipuð var af heilbrigðis- og tryggingamálaráðgjafar fjalla um skipulag heilbrigðisþjónustu fyrir fanga hefur til meðferðar finna lausn á þessu máli. Þess er að vænta að nefndin ljúki senn stöð og ur þá sendar tillögur eða ályktanir hennar.

Á árinu 1995 var orðið ljóst að ekki yrði komist hjá því að setja íg kostnaði skyldi skipt fyrir bráðatannviðgerðir. Var farið yfir kostnað haldi einstakra fangelsa og settar reglur hinn 11. apríl 1995. Þar var ávallarregla að fangar skyldu greiða 25% af kostnaði. Sú regla hefur hefur gefist ágætlega. Við endurskoðun reglnanna í árslok 1995 voru legri reglur um tannviðgerðir og kostnað vegna þeirra, og hafa þar 1996. [. . .]

Leitað hefur verið umsagnar fangelsismálastofnunar ríkisins um og hjálaga sendist ljósrit bréfs hennar, dags. 26. þ.m., en þar kemur kostnaðar hefur verið og hvernig kostnaðarskipting hefur reynst.“

Fyrirnefndar reglur um tannviðgerðir og kostnað vegna þeirra hljó

„Reglur varðandi tannlæknisþjónustu við fanga hafa verið endurskoðaðar og með 1. janúar 1996 gilda eftirfarandi reglur:

1. Fangar eiga rétt á að njóta tannlæknisþjónustu.
2. Fangar greiða sjálfir fyrir tannlæknisþjónustu.
3. Ef fangi af fjárhagsástæðum getur ekki greitt fyrir tannlæknisþjónustu viðkomandi fangelsi fyrir **bráðaþjónustu**, t.d. vegna tannverknaðs greiðir ávallt fjórðung (25%) kostnaðar vegna tannlæknisþjónustu innheimt af dagpeningum og/eða vinnulaunum. Heimilt er að greiða niður á nokkrar vikur uns skuld er að fullu greidd.
4. Heildarkostnaður vegna tannlæknisþjónustu á einu ári vegna tannlæknisþjónustu marki kr. 30.000. Það þýðir þó ekki að fangar eigi rétt á tannlæknisþjónustu fyrrgreinda upphæð. Kostnaði vegna tannviðgerða skal halda tannlæknisþjónu og einn fanga. Forstöðumenn fangelsa skulu gæta þess að upphæð tannlæknakostnað fylgi fanga ef hann flyst milli fangelsa. Eins skulu sjá til þess að skuld fanga vegna tannlæknakostnaðar fylgi fanga þannig að tryggt sé að fangi greiði skuld sína.
5. Leita skal til tannlækna á því svæði þar sem fangi er vistaður um tannlæknisþjónustu fyrir ferðir með fanga um langar leiðir. Hafi meðferð ekki lo

fluttur í annað fangelsi kann að þurfa að ljúka meðferð hjá þeim tannlækni sem hóf hana en reyna ber að lágmarka fjölda slíkra ferða.

6. Reikningar frá tannlæknum skulu vera á nafn fanga og sundurliðaðir. Að öðrum kosti eru þeir ekki greiddir.
7. Forstöðumenn fangelsa sjá um að þessum reglum sé framfylgt.“

Fyrirgreint bréf Fangelsismálastofnunar ríkisins til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 26. ágúst 1996, hljóðar svo:

„Nokkurrar óvissu hefur gætt um hvaða tannlæknaþjónustu fangelsi skulu veita föngum og hver bera eigi kostnað vegna hennar. Fangelsismálastofnun setti þann 11. apríl 1995 reglur um tannlæknaþjónustu og kostnað vegna hennar. Í þeim reglum var tekið mið af álitum umboðsmanns Alþingis í málinu nr. 102/1989. Reglur þessar voru endurskoðaðar lítillega í lok árs 1995 og tóku nýjar reglur gildi þann 1. janúar 1996. Reglurnar hanga uppi í fangelsum föngum og starfsfólki til kynningar.

Segja má að bráðþjónusta sé greidd fyrir svo til alla fanga og að allir fangar greiði 25% kostnaðar. Varðandi tannlæknaþjónustu umfram bráðþjónustu þá er það skoðað í hverju tilfelli fyrir sig, m.a. með tilliti til lengdar afplánunardóms. Fangelsismálastofnun telur að þetta fyrirkomulag hafi gefist ágætlega. Enginn vafi er á hvaða reglur gilda, afgreiðsla er fljót og menn virðast hafa skilning á að föngum beri að greiða a.m.k. fyrir hluta af tannlæknaþjónustu. Hvað varðar kostnað við tannlæknaþjónustu þá lækkaði hann milli árána 1995 og 1996 um rúm 30% fyrstu sjö mánuði ársins. Það stafar ekki eingöngu vegna nýrra reglna heldur var uppsafnaður vandi í byrjun árs 1995 sem kallaði á kostnaðarsamar aðgerðir. Eins má vera að reikningar komi með greiðslu með misjöfnum hætti milli ára.“

**Ársskýrsla 1991, bls. 104, og 1995, bls. 544.**

**Heimild til að afhenda skiptaráðanda póst þrotamanns.  
(Mál nr. 365/1990)**

Á 121. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til laga um pósthjónustu. Í 33. gr. frumvarpsins er tekið fram að pósthendingar „til einstaklinga sem úrskurðaðir [hafi] verið gjaldþrota [megi] afhenda skiptastjórum eftir beiðni þeirra, enda beri þær með sér að varða fjárhagsmálefni þrotamanns“. Frumvarpið var samþykkt sem lög nr. 142/1996.

**Ársskýrsla 1992, bls. 111.**

**Afturköllun vínveitingaleyfis og skemmtanaleyfis.  
Andmælaréttur. Lögreglurannsókn. Lögregla slítur skemmtanahaldi.  
Rökstuðningur. Meðalhófsreglan.  
(Mál nr. 436/1991)**

Með bréfum, dags. 4. júní og 8. júlí 1996, óskaði ég eftir upplýsingum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af framangreindu álitum mínum. Með bréfi, dags. 15. júlí 1996, tilkynnti dóms- og kirkjumálaráðuneytið mér, að hinn 20. september 1995 hefði ráðherra skipað nefnd til að gera tillögur um endurskoðun á gildandi lagareglum um skilyrði fyrir veitingu leyfis til áfengisveit-

inga og um rekstur skemmtistaða. Hefði nefndinni einnig verið falið að eftirlit með áfengisveitingahúsum og gjaldtöku í því sambandi. Þá væri hlutverk nefndarinnar að gera tillögur um endurskoðun reglna og skenningu hugað væri að nefndin skilaði drögum að lagafrumvarpi, er lyti að þessu fram kæmu í framangreindu álitu í ágústmánuði 1996. Yrðu þá tillögur komnar til athugunar í ráðuneytinu.

Með bréfi, dags. 17. febrúar 1997, óskaði ég eftir frekari upplýsingum kirkjumálaráðherra um, hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í framangreindu bréfi. Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 7. maí 1997, annars:

„Af þessu tilefni vill ráðuneytið upplýsa, að nefnd sú sem skilaði tillögur um endurskoðun nefndra atriða, skilaði af sér í ágúst á liðnu mánuði nefndarinnar í formi draga að tveimur frumvörpum sem síðan voru samþykkaðar ferðar í ráðuneytinu á liðnu hausti.

Í framhaldi af þeirri vinnu var ákveðið að leggja frumvörpin [ . . . ]. Vegna tafa við meðferð frumvarpanna í ríkisstjórn og þingið er ekki að koma þeim á dagskrá Alþingis á yfirstandandi löggjafarþingi af því, að mælt væri fyrir frumvörpunum, en reiknað er með að þingið þegar það kemur saman að nýju í haust.“

## Ársskýrsla 1994, bls. 121.

### Greiðslur til seljenda félagslegra íbúða. (Mál nr. 1001/1994)

Hinn 14. mars 1997 barst mér bréf félagsmálaráðuneytisins í tilefni þessa máli.

Þar segir:

„Í álitu yðar til ráðuneytisins, dags. 22. febrúar 1994, er í 4. lið átt að um hvort ekki sé til athugunar að endurskoða eyðublöð þau sem eru notaðar næðisnefndum við uppgjör á greiðslu til seljanda félagslegra íbúða.“

Ráðuneytið kom ábendingu yðar áleiðis til Húsnæðisstofnunarinnar.

Með bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins til félagsmálaráðuneytisins, dags. 17. febrúar 1997, er upplýst að félagsíbúðadeild og lögfræðideild Húsnæðisstofnunarinnar hefðu átt áhyggjur af því að endurskoðun nokkurra eyðublaða sem húsnæðisstofnunin notar til skráningu íbúðanna, ásamt nokkrum öðrum framkvæmdaraðilum, hafi notað ógild íbúða.

Eyðublöðin eru sem hér segir:

1. *Kaupsamningur um félagslegar íbúðir skv. 20. gr. rgl., nr. 1993.*
2. *Eignarhluti seljanda skv. reiknireglu 2 í 75. gr. rgl., nr. 373/1993.*
3. *Eignarhluti seljanda skv. 88. gr. laga, nr. 97/1993 með síðbreytingum.*
4. *Eignarhluti seljanda skv. 85. gr. laga, nr. 97/1993 með síðbreytingum.*
5. *Mat á verðgildi endurbóta og viðhalds skv. reglum húsnæðisstofnunarinnar.*
6. *Beiðni um kaup.*

Tekið skal fram að í þeim eyðublöðum, þar sem það á við, eru skráðar áhyggjur um heimild til þess að fá ákvörðun rökstudda, sbr. 21. gr. stjórnsýsluáttvæðingarlaga 1993, og um málskot til húsnæðismálastjórnar.“

Ársskýrsla 1994, bls. 128.

**Landgræðsla. Stjórnýslukæra. Afturköllun  
stjórnvaldsákvörðunar. Skilyrði afturköllunar.  
(Mál nr. 545/1991)**

Hinn 12. september 1996 barst mér bréf landbúnaðarráðuneytisins, dags. 10. september s.á., í framhaldi af bréfaskiptum mínum við ráðuneytið sem rakin eru á bls. 137–140 í skýrslu minni fyrir árið 1994, og urðu eftir að framangreindu máli lauk með álitu mínu 6. janúar 1994.

Bréfi ráðuneytisins fylgdi ljósrit af yfirlýsingu landbúnaðarráðherra frá 3. september 1996 en þar segir að með „vísan til niðurstöðu umboðsmanns Alþingis [. . .], [lýsi] landbúnaðarráðuneytið v/Landgræðslu ríkisins því hér með yfir að ofangreind yfirlýsing frá 30. maí 1946 er fallin niður. Af því leiðir að ákvörðun ráðuneytisins í bréfi til Landgræðslu ríkisins dags. 29. apríl 1991 kemur ekki til framkvæmda“.

Ársskýrsla 1995, bls. 114.

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

Með bréfi, dags. 13. mars 1995, sendi ég fjármálaráðuneytinu álit mitt í máli A vegna kvörtunar hennar yfir því, að eigendaskráningu jarðarinnar X í fasteignaskrá samkvæmt 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 tiltekinna ræktunar. Jafnframt kvartaði hún yfir því, að fjármálaráðuneytið hefði með bréfi frá 7. janúar 1993 synjað um leiðréttingu á framangreindri breytingu. Í niðurstöðu álits míns kom fram, að ekki hefðu legið fyrir fullnægjandi gögn um eignarhald leiguliða jarðarinnar á umræddri ræktun, þegar skráningu á eignarhaldi A var breytt í fasteignaskrá Fasteignamats ríkisins. Þá hefði þess ekki verið gætt af hálfu Fasteignamats ríkisins að gefa jarðar eigendum kost á að tjá sig, áður en framkomin beiðni leiguliða jarðarinnar var tekin til afgreiðslu haustið 1989. Af þeim sökum beindi ég þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að mál A yrði endurupptekið, færi hún fram á það, og yrði þá tekið mið af þeim sjónarmiðum, sem fram kæmu í álitu mínu.

Með bréfum, dags. 23. febrúar, 2. apríl og 4. júní 1996 óskaði ég eftir upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu um, hvort A hefði leitað til Fasteignamats ríkisins eða ráðuneytisins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Hinn 24. september 1996 barst mér svar fjármálaráðuneytisins. Þar segir meðal annars:

„Því er til svars að [A] mun ekki hafa sent ráðuneytinu erindi hér að lútandi. Hún mun hins vegar hafa snúið sér til Fasteignamats ríkisins og óskað eftir því að mál hennar yrði skoðað að nýju. Samkvæmt upplýsingum frá Fasteignamati ríkisins afgreiddi umdæmistæknifræðingur Fasteignamats ríkisins í [. . .]-umdæmi þetta erindi [A] í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í álitu yðar.

Ráðuneytið vill að lokum biðjast sérstakrar velvirðingar á þeim hefur á afgreiðslu máls þessa.“

**Ársskýrsla 1995, bls. 251.**

**Almannafriður á helgidögum þjóðkirkjunnar. Lokun vers um páska. Samþykktir um lokunartíma sölubúða. Rökstuð úrskurða í kærumálum. Samræmi í stjórnsluframkvæ Starfssvið umboðsmanns Alþingis.  
(Mál nr. 1046/1994)**

Á 121. löggjafarþingi var að nýju lagt fram frumvarp til laga um sem meðal annars var byggt á þeim athugasemdum sem gerðar voru Frumvarpið var samþykkt sem lög nr. 32/1997.

**Ársskýrsla 1995, bls. 260.**

**Almannafriður á helgidögum þjóðkirkjunnar. Skemmtana Vínveitingaleyfi. Rannsóknarregla. Ómálefnaleg sjónarm Venja. Stjórnslukæra. Rökstuðningur. Samræmi í stjórnsluframkvæmd. Meinbugir á lögum.  
(Mál nr. 1169/1994)**

Á 121. löggjafarþingi var að nýju lagt fram frumvarp til laga um sem meðal annars var byggt á þeim athugasemdum sem gerðar voru Frumvarpið var samþykkt sem lög nr. 32/1997.

Jafnframt var á 121. löggjafarþingi lagt fram frumvarp til laga um lögum, nr. 82 2. júlí 1969, með síðari breytingum (leyfi til áfengisveitinga ekki samþykkt.

**Ársskýrsla 1995, bls. 402.**

**Gjald fyrir einangrun dýrs vegna sóttvarna. Lögmatísre Þjónustugjöld. Skilyrt stjórnvaldsákvörðun.  
(Mál nr. 1194/1994)**

Með bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 27. september 1996, samkomulagi ráðuneytisins við A frá 24. september 1996. Þar segir með

- „1. Landbúnaðarráðuneytið v/Embættis yfirdýralæknis hefur tek unar ákvörðun í bréfi dags. 29. febrúar 1996 og samþykkir nú 90.000,- vegna kostnaðar tengdum einangrun á viðkomandi he eru sammála um að ónauðsynlegt sé að sundurliða greiðsluna tekið tillit til kostnaðar af rekstri málsins hjá Embætti yfirdýr og umboðsmanni Alþingis.
2. Fjárhæð samkvæmt tölulið 1 lofar landbúnaðarráðuneytið að g 1. október 1996 [ . . ]



3. Með samkomulagi þessu eru til lykta leidd öll ágreiningsefni milli [A], annars vegar og Embættis yfirdýralæknis og landbúnaðarráðuneytis, hins vegar vegna innflutnings og einangrunar á heimilisketti á árinu 1993. Með undirritun sinni undir samkomulag þetta lýsa aðilar því yfir að þeir eigi engar frekari kröfur hvor á annan vegna málsins.
4. Landbúnarráðuneytið tekur fram að ákvörðun um peningagreiðslu skv. lið 1, felur ekki í sér viðurkenningu á því að reikningur fyrir kostnað Einangrunarstöðvarinnar vegna kattarins hafi verið ólögmatgur, heldur varðar ákvörðun ráðuneytisins um greiðslu þessa eingöngu þá fyrirhöfn og kostnað sem [A] hefur haft af málinu.“

Ársskýrsla 1995, bls. 451.

**Endurgreiðsla tryggingagjalds. Innköllun máls. Nauðsyn á  
skýrri lagaheimild fyrir íþyngjandi reglugerðarákvæði.  
Valdframsal. Meðalhófsregla.  
(Mál nr. 1185/1994)**

Með bréfi, dags. 9. maí 1995, sendi ég fjármálaráðuneytinu álit mitt í tilefni af kvörtun A hf., en kvörtunin beindist að úrskurði fjármálaráðuneytisins frá 11. júlí 1994, þar sem hafnað var endurgreiðslu tryggingagjalds til handa A hf. vegna desembermánaðar 1993. Í niðurstöðu álits míns kom fram, að ákvæði 2. másl. 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1993, um endurgreiðslu tryggingagjalds, sem fjármálaráðuneytið byggði synjun sína á í fyrrgreindum úrskurði ætti sér ekki nægilega lagastoð. Það voru því tilmæli mín til ráðuneytisins, að það sæi til þess, kæmi fram umsókn frá A hf. um endurgreiðslu tryggingagjalds, að sú umsókn fengi efnislega úrlausn að lögum og eftir réttum stjórnarfarslegum leiðum, í samræmi við niðurstöður álits míns.

Með bréfum, dags. 23. febrúar, 2. apríl og 4. júní 1996, óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort A hf. hefði leitað til ráðuneytisins á ný, og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Í svari fjármálaráðuneytisins, dags. 24. september 1996, segir meðal annars:

„Ráðuneytinu hafa borist nokkur erindi um endurgreiðslu tryggingagjalds eftir að álit yðar barst ráðuneytinu, þ.á.m. frá [A] hf. Ráðuneytið fól embætti ríkisskattstjóra að annast endurgreiðslu tryggingagjald í samræmi við álit yðar. Samkvæmt upplýsingum frá embætti ríkisskattstjóra hafa þessi erindi öll verið afgreidd, þ.á.m. erindi [A] hf. og félaginu þar með endurgreitt umrætt tryggingagjald í samræmi við álit yðar.

Sérstaklega er beðist velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á afgreiðslu máls þessa.“

## V. SKRÁR.

### I. Númeraskrá.

Skrá yfir þau mál, sem birst hafa í skýrslum umboðsmanns Alþingis, í

Mál nr. 3/1988 SUA 1989:14	Mál nr. 79/1989 SUA 1989:19, 1994:415	Mál nr. 162
Mál nr. 4/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 80/1989 SUA 1991:17, 1992:328	Mál nr. 163
Mál nr. 7/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 82/1989 SUA 1991:56	1990:2
Mál nr. 8/1988 SUA 1989:98	Mál nr. 83/1989 SUA 1989:90	Mál nr. 164
Mál nr. 12/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 84/1989 SUA 1990:162, 1991:171	Mál nr. 166
Mál nr. 17/1988 SUA 1989:58, 1991:168	Mál nr. 85/1989 SUA 1990:186	1990:2
Mál nr. 18/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 86/1989 SUA 1990:197, 1994:416	Mál nr. 169
Mál nr. 20/1988 SUA 1988:32	Mál nr. 87/1989 SUA 1990:158	Mál nr. 170
Mál nr. 21/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 91/1989 SUA 1989:124	1991:1
Mál nr. 22/1988 SUA 1988:24	Mál nr. 95/1989 SUA 1989:112	Mál nr. 171
Mál nr. 24/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 98/1989 SUA 1989:50	Mál nr. 172
Mál nr. 25/1988 SUA 1988:21, 1989:17, 1991:166	Mál nr. 101/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 174
Mál nr. 26/1988 SUA 1988:33, 1989:137, 1990:230, 1991:165	Mál nr. 102/1989 SUA 1990:93, 1991:170, 1996:648	Mál nr. 175
Mál nr. 28/1988 SUA 1989:28	Mál nr. 104/1989 SUA 1990:87, 1992:326	Mál nr. 176
Mál nr. 32/1988 SUA 1990:134	Mál nr. 106/1989 SUA 1989:22	1991:1
Mál nr. 35/1988 SUA 1988:23, 1990:230, 1991:164	Mál nr. 107/1989 SUA 1989:35	Mál nr. 178
Mál nr. 36/1988 SUA 1989:96, 1991:167	Mál nr. 110/1989 SUA 1989:133, 1990:229	Mál nr. 179
Mál nr. 40/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 112/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 182
Mál nr. 41/1988 SUA 1989:43	Mál nr. 113/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 183
Mál nr. 42/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 114/1989 SUA 1989:51	Mál nr. 184
Mál nr. 43/1988 SUA 1988:32, 1991:164	Mál nr. 115/1989 SUA 1989:57	Mál nr. 185
Mál nr. 46/1988 SUA 1989:55	Mál nr. 118/1989 SUA 1990:179	Mál nr. 187
Mál nr. 48/1988 SUA 1988:40, 1989:137	Mál nr. 120/1989 SUA 1990:193	Mál nr. 188
Mál nr. 49/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 121/1989 SUA 1990:216	Mál nr. 190
Mál nr. 51/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 123/1989 SUA 1989:101, 1991:165	Mál nr. 191
Mál nr. 53/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 126/1989 SUA 1989:83	Mál nr. 195
Mál nr. 56/1988 SUA 1990:154	Mál nr. 132/1989 SUA 1990:17	Mál nr. 202
Mál nr. 59/1988 SUA 1989:33, 1990:228	Mál nr. 133/1989 SUA 1990:118	Mál nr. 208
Mál nr. 61/1988 SUA 1989:34	Mál nr. 134/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 210
Mál nr. 64/1988 SUA 1989:113	Mál nr. 135/1989 SUA 1989:23	Mál nr. 213
Mál nr. 65/1988 SUA 1989:111	Mál nr. 136/1989 SUA 1990:148	Mál nr. 217
Mál nr. 66/1988 SUA 1989:79	Mál nr. 138/1989 SUA 1989:113	1991:1
Mál nr. 68/1988 SUA 1989:129, 1990:227	Mál nr. 139/1989 SUA 1989:117	Mál nr. 218
Mál nr. 70/1988 SUA 1988:45, 1989:137	Mál nr. 143/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 220
Mál nr. 73/1989 SUA 1989:120	Mál nr. 144/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 221
Mál nr. 74/1989 SUA 1989:93	Mál nr. 149/1989 SUA 1990:204	Mál nr. 222
Mál nr. 76/1989 SUA 1990:131	Mál nr. 150/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 223
Mál nr. 77/1989 SUA 1989:48	Mál nr. 152/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 227
Mál nr. 78/1989 SUA 1989:117, 1992:189	Mál nr. 153/1989 SUA 1989:39	1992:32
	Mál nr. 155/1989 SUA 1991:122	Mál nr. 231
	Mál nr. 159/1989 SUA 1989:115	Mál nr. 234
	Mál nr. 160/1989 SUA 1990:209	Mál nr. 236
	Mál nr. 161/1989 SUA 1990:218	Mál nr. 237
		Mál nr. 239
		Mál nr. 241
		Mál nr. 242
		Mál nr. 244
		Mál nr. 245
		Mál nr. 251
		Mál nr. 256
		Mál nr. 259

- 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, 1996:649  
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,  
1996:649  
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,  
1996:651  
Mál nr. 547/1992 SUA 1992:142  
Mál nr. 552/1992 SUA 1992:253  
Mál nr. 554/1992 SUA 1992:300  
Mál nr. 555/1992 SUA 1992:254  
Mál nr. 556/1992 SUA 1992:249  
Mál nr. 557/1992 SUA 1992:147  
Mál nr. 558/1992 SUA 1992:249  
Mál nr. 560/1992 SUA 1992:246  
Mál nr. 561/1992 SUA 1992:137  
Mál nr. 562/1992 SUA 1992:183  
Mál nr. 563/1992 SUA 1992:255  
Mál nr. 564/1992 SUA 1993:16  
Mál nr. 565/1992 SUA 1992:303  
Mál nr. 566/1992 SUA 1992:321

- Mál nr. 569/1992 SUA 1992:30  
Mál nr. 570/1992 SUA 1992:220  
Mál nr. 572/1992 SUA 1992:253  
Mál nr. 574/1992 SUA 1992:149  
Mál nr. 576/1992 SUA 1993:195  
Mál nr. 577/1992 SUA 1992:25  
Mál nr. 580/1992 SUA 1992:39  
Mál nr. 582/1992 SUA 1992:219  
Mál nr. 585/1992 SUA 1992:31  
Mál nr. 586/1992 SUA 1992:63  
Mál nr. 587/1992 SUA 1992:256  
Mál nr. 588/1992 SUA 1993:80  
Mál nr. 592/1992 SUA 1992:254  
Mál nr. 595/1992 SUA 1992:132  
Mál nr. 596/1992 SUA 1992:50  
Mál nr. 598/1992 SUA 1994:387  
Mál nr. 600/1992 SUA 1992:58  
Mál nr. 610/1992 SUA 1992:220  
Mál nr. 612/1992 SUA 1993:37  
Mál nr. 613/1992 SUA 1993:54  
Mál nr. 615/1992 SUA 1992:249  
Mál nr. 617/1992 SUA 1993:197  
Mál nr. 621/1992 SUA 1992:312,  
1995:544  
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. 746/1993 SUA 1996:34  
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,  
1996:651  
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. 841  
Mál nr. 842  
Mál nr. 843  
Mál nr. 844  
Mál nr. 845  
Mál nr. 846  
Mál nr. 847  
Mál nr. 848  
Mál nr. 849  
Mál nr. 850  
Mál nr. 851  
Mál nr. 852  
Mál nr. 853  
Mál nr. 854  
Mál nr. 855  
Mál nr. 856  
Mál nr. 857  
Mál nr. 858  
Mál nr. 859  
Mál nr. 860  
Mál nr. 861  
Mál nr. 862  
Mál nr. 863  
Mál nr. 864  
Mál nr. 865  
Mál nr. 866  
Mál nr. 867  
Mál nr. 868  
Mál nr. 869  
Mál nr. 870  
Mál nr. 871  
Mál nr. 872  
Mál nr. 873  
Mál nr. 874  
Mál nr. 875  
Mál nr. 876  
Mál nr. 877  
Mál nr. 878  
Mál nr. 879  
Mál nr. 880  
Mál nr. 881  
Mál nr. 882  
Mál nr. 883  
Mál nr. 884  
Mál nr. 885  
Mál nr. 886  
Mál nr. 887  
Mál nr. 888  
Mál nr. 889  
Mál nr. 890  
Mál nr. 891  
Mál nr. 892  
Mál nr. 893  
Mál nr. 894  
Mál nr. 895  
Mál nr. 896  
Mál nr. 897  
Mál nr. 898  
Mál nr. 899  
Mál nr. 900  
Mál nr. 901  
Mál nr. 902  
Mál nr. 903  
Mál nr. 904  
Mál nr. 905  
Mál nr. 906  
Mál nr. 907  
Mál nr. 908  
Mál nr. 909  
Mál nr. 910  
Mál nr. 911  
Mál nr. 912  
Mál nr. 913  
Mál nr. 914  
Mál nr. 915  
Mál nr. 916  
Mál nr. 917  
Mál nr. 918  
Mál nr. 919  
Mál nr. 920  
Mál nr. 921  
Mál nr. 922  
Mál nr. 923  
Mál nr. 924  
Mál nr. 925  
Mál nr. 926  
Mál nr. 927  
Mál nr. 928  
Mál nr. 929  
Mál nr. 930  
Mál nr. 931  
Mál nr. 932  
Mál nr. 933  
Mál nr. 934  
Mál nr. 935  
Mál nr. 936  
Mál nr. 937  
Mál nr. 938  
Mál nr. 939  
Mál nr. 940  
Mál nr. 941  
Mál nr. 942  
Mál nr. 943  
Mál nr. 944  
Mál nr. 945  
Mál nr. 946  
Mál nr. 947  
Mál nr. 948  
Mál nr. 949  
Mál nr. 950  
Mál nr. 951  
Mál nr. 952  
Mál nr. 953  
Mál nr. 954  
Mál nr. 955  
Mál nr. 956  
Mál nr. 957  
Mál nr. 958  
Mál nr. 959  
Mál nr. 960  
Mál nr. 961  
Mál nr. 962  
Mál nr. 963  
Mál nr. 964  
Mál nr. 965  
Mál nr. 966  
Mál nr. 967  
Mál nr. 968  
Mál nr. 969  
Mál nr. 970  
Mál nr. 971  
Mál nr. 972  
Mál nr. 973  
Mál nr. 974  
Mál nr. 975  
Mál nr. 976  
Mál nr. 977  
Mál nr. 978  
Mál nr. 979  
Mál nr. 980  
Mál nr. 981  
Mál nr. 982  
Mál nr. 983  
Mál nr. 984  
Mál nr. 985  
Mál nr. 986  
Mál nr. 987  
Mál nr. 988  
Mál nr. 989  
Mál nr. 990  
Mál nr. 991  
Mál nr. 992  
Mál nr. 993  
Mál nr. 994  
Mál nr. 995  
Mál nr. 996  
Mál nr. 997  
Mál nr. 998  
Mál nr. 999  
Mál nr. 1000

- Mál nr. 1025/1994 SUA 1996:225  
Mál nr. 1033/1994 SUA 1994:180  
Mál nr. 1034/1994 SUA 1994:351  
Mál nr. 1039/1994 SUA 1995:200  
Mál nr. 1041/1994 SUA 1995:407  
Mál nr. 1042/1994 SUA 1994:154  
Mál nr. 1043/1994 SUA 1994:154  
Mál nr. 1046/1994 SUA 1995:251,  
1996:652  
Mál nr. 1048/1994 SUA 1995:443  
Mál nr. 1049/1994 SUA 1995:46  
Mál nr. 1051/1994 SUA 1994:91  
Mál nr. 1052/1994 SUA 1994:184  
Mál nr. 1053/1994 SUA 1994:87  
Mál nr. 1058/1994 SUA 1994:24  
Mál nr. 1063/1994 SUA 1995:394  
Mál nr. 1065/1994 SUA 1994:180  
Mál nr. 1071/1994 SUA 1994:41  
Mál nr. 1076/1994 SUA 1995:434  
Mál nr. 1083/1994 SUA 1994:307  
Mál nr. 1084/1994 SUA 1995:360  
Mál nr. 1090/1994 SUA 1994:93  
Mál nr. 1096/1994 SUA 1995:372  
Mál nr. 1097/1994 SUA 1995:313  
Mál nr. 1107/1994 SUA 1995:124  
Mál nr. 1116/1994 SUA 1996:24  
Mál nr. 1127/1994 SUA 1996:44  
Mál nr. 1132/1994 SUA 1996:601  
Mál nr. 1133/1994 SUA 1996:258  
Mál nr. 1134/1994 SUA 1995:300  
Mál nr. 1141/1994 SUA 1994:306  
Mál nr. 1142/1994 SUA 1995:146  
Mál nr. 1147/1994 SUA 1996:401  
Mál nr. 1151/1994 SUA 1994:303  
Mál nr. 1156/1994 SUA 1995:161  
Mál nr. 1163/1994 SUA 1996:237  
Mál nr. 1166/1994 SUA 1994:307,  
1995:547  
Mál nr. 1169/1994 SUA 1995:260,  
1996:652  
Mál nr. 1172/1994 SUA 1995:496  
Mál nr. 1185/1994 SUA 1995:451,  
1996:653  
Mál nr. 1189/1994 SUA 1995:97  
Mál nr. 1190/1994 SUA 1994:270  
Mál nr. 1194/1994 SUA 1995:402,  
1996:652  
Mál nr. 1196/1994 SUA 1995:309  
Mál nr. 1197/1994 SUA 1995:464  
Mál nr. 1204/1994 SUA 1995:214  
Mál nr. 1215/1994 SUA 1996:431  
Mál nr. 1218/1994 SUA 1995:170  
Mál nr. 1226/1994 SUA 1996:331  
Mál nr. 1232/1994 SUA 1996:95  
Mál nr. 1236/1994 SUA 1995:288  
Mál nr. 1241/1994 SUA 1996:297  
Mál nr. 1246/1994 SUA 1996:69  
Mál nr. 1249/1994 SUA 1996:474  
Mál nr. 1254/1994 SUA 1994:305  
Mál nr. 1261/1994 SUA 1996:181  
Mál nr. 1262/1994 SUA 1996:143  
Mál nr. 1263/1994 SUA 1995:346  
Mál nr. 1265/1994 SUA 1996:468  
Mál nr. 1266/1994 SUA 1995:121  
Mál nr. 1268/1994 SUA 1996:107  
Mál nr. 1272/1994 SUA 1995:357  
Mál nr. 1278/1994 SUA 1995:183  
Mál nr. 1280/1994 SUA 1994:304  
Mál nr. 1282/1994 SUA 1994:381  
Mál nr. 1292/1994 SUA 1995:77  
Mál nr. 1293/1994 SUA 1995:536  
Mál nr. 1296/1994 SUA 1996:384  
Mál nr. 1299/1994 SUA 1995:479  
Mál nr. 1302/1994 SUA 1995:151  
Mál nr. 1305/1994 SUA 1996:292  
Mál nr. 1310/1994 SUA 1996:409  
Mál nr. 1311/1994 SUA 1995:286  
Mál nr. 1313/1994 SUA 1995:203  
Mál nr. 1317/1994 SUA 1996:494  
Mál nr. 1319/1994 SUA 1996:303  
Mál nr. 1320/1994 SUA 1996:344  
Mál nr. 1328/1995 SUA 1995:81  
Mál nr. 1336/1995 SUA 1995:176  
Mál nr. 1341/1995 SUA 1995:493  
Mál nr. 1344/1995 SUA 1995:342  
Mál nr. 1355/1995 SUA 1996:371  
Mál nr. 1359/1995 SUA 1995:280  
Mál nr. 1360/1995 SUA 1996:151  
Mál nr. 1364/1995 SUA 1996:273  
Mál nr. 1370/1995 SUA 1995:295  
Mál nr. 1377/1995 SUA 1995:492  
Mál nr. 1381/1995 SUA 1995:351  
Mál nr. 1383/1995 SUA 1995:136  
Mál nr. 1385/1995 SUA 1996:246  
Mál nr. 1391/1995 SUA 1996:451  
Mál nr. 1394/1995 SUA 1996:617  
Mál nr. 1395/1995 SUA 1996:133  
Mál nr. 1409/1995 SUA 1995:492  
Mál nr. 1416/1995 SUA 1995:495  
Mál nr. 1425/1995 SUA 1995:55  
Mál nr. 1427/1995 SUA 1996:485  
Mál nr. 1435/1995 SUA 1996:512  
Mál nr. 1437/1995 SUA 1996:540  
Mál nr. 1440/1995 SUA 1996:524  
Mál nr. 1442/1995 SUA 1996:197  
Mál nr. 1448/1995 SUA 1996:357  
Mál nr. 1450/1995 SUA 1996:99  
Mál nr. 1453/1995 SUA 1996:110  
Mál nr. 1460/1995 SUA 1995:495  
Mál nr. 1468/1995 SUA 1996:554  
Mál nr. 1487/1995 SUA 1996:250  
Mál nr. 1506/1995 SUA 1996:120  
Mál nr. 1508/1995 SUA 1996:185  
Mál nr. 1520/1995 SUA 1996:443  
Mál nr. 1522/1995 SUA 1996:57  
Mál nr. 1524/1995 SUA 1996:594  
Mál nr. 1532/1995 SUA 1996:283  
Mál nr. 1538/1995 SUA 1996:543  
Mál nr. 1539/1995 SUA 1996:115  
Mál nr. 1541/1995 SUA 1996:63  
Mál nr. 1547/1995 SUA 1995:109  
Mál nr. 1552/1995 SUA 1995:531  
Mál nr. 1555/1995 SUA 1995:472  
Mál nr. 1558/1995 SUA 1995:493  
Mál nr. 1571/1995 SUA 1996:414  
Mál nr. 1578/1995 SUA 1996:131  
Mál nr. 1593/1995 SUA 1995:473  
Mál nr. 1597/1995 SUA 1996:82  
Mál nr. 1602/1995 SUA 1996:67  
Mál nr. 1609/1995 SUA 1996:86  
Mál nr. 1611/1995 SUA 1996:352  
Mál nr. 1614/1995 SUA 1996:131  
Mál nr. 1622/1995 SUA 1995:494  
Mál nr. 1623/1995 SUA 1996:420  
Mál nr. 1627/1995 SUA 1995:494  
Mál nr. 1643/1996 SUA 1996:582  
Mál nr. 1668/1996 SUA 1996:576  
Mál nr. 1669/1996 SUA 1996:160  
Mál nr. 1679/1996 SUA 1996:336  
Mál nr. 1702/1996 SUA 1996:76  
Mál nr. 1726/1996 SUA 1996:564  
Mál nr. 1746/1996 SUA 1996:168  
Mál nr. 1779/1996 SUA 1996:586  
Mál nr. 1801/1996 SUA 1996:177  
Mál nr. 1811/1996 SUA 1996:586  
Mál nr. 1818/1996 SUA 1996:278  
Mál nr. 1849/1996 SUA 1996:592  
Mál nr. 1855/1996 SUA 1996:593  
Mál nr. 1889/1996 SUA 1996:589  
Mál nr. 1890/1996 SUA 1996:568  
Mál nr. 1913/1996 SUA 1996:592  
Mál nr. 1962/1996 SUA 1996:63

## 2. Lagaskrá.

Hér er vitnað til helstu ákvæða laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem á hestöðum álita eða öðrum úrlausnum umboðsmanns. Í því sambandi ákvæða, sem reyndi á með beinum hætti, en að mestu látið hjá lífi ákvæða, þar sem þau eru rakin. Í skrá þessari er vísað til blaðsíðutals álits.

- |   |  |
|---|--|
| 1885, nr. 29. Lög um lögtak og fjárnám án undanfarins dóms eða sáttar.<br>– 91/121.<br>1. gr. – 89/129, 90/218.   | 39. gr. – 89/43.<br>40. gr. – 91/33.<br>42. gr. – 95/97.<br>46. gr. – 89/43.<br>55. gr. – 90/109.<br>68. gr. – 92/151.   |
| 1905, nr. 14. Lög um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda.<br>– 95/451.<br>3. gr. – 94/196.   | 193. gr. – 94/73.<br>197. gr. – 90/129.<br>217. gr. – 91/68.<br>231. gr. – 91/68.<br>240. gr. – 95/280.<br>242. gr. – 91/68, 91/75.<br>257. gr. – 91/68.   |
| 1915, nr. 60. Lög um löggilta vigtarmenn.<br>1. gr. – 91/26.  |  |
| 1916, nr. 93. Erindisbrjef fyrir vigtarmenn.<br>8. gr. – 91/26.   |  |
| 1923, nr. 15. Vatnalög.<br>87. gr. – 94/233.  | 1940, nr. 28. Lög um friðun h<br>með þeim.<br>1. gr. – 93/312.<br>2. gr. – 93/312.   |
| 1923, nr. 20. Lög um réttindi og skyldur hjóna.<br>2. gr. – 92/168.<br>7. gr. – 92/168.<br>9. gr. – 92/168.   | 1941, nr. 46. Landskiptalög.<br>5. gr. – 93/138.<br>6. gr. – 93/138.   |
| 1925, nr. 54. Lög um mannanöfn.<br>4. gr. – 91/84.  | 1942, nr. 61. Lög um málflytj<br>– 92/74.  |
| 1926, nr. 45. Lög um almannafrið á helgidögum þjóðkirkjunnar.<br>– 95/251.<br>2. gr. – 95/251.<br>4. gr. – 95/260.<br>7. gr. – 95/251, 95/260.              | 1943, nr. 64. Lög um birtingu<br>erinda.<br>– 96/601.<br>1. gr. – 93/135.<br>2. gr. – 92/68, 93/135, 9<br>3. gr. – 92/68, 93/135.<br>4. gr. – 93/135.<br>5. gr. – 93/135.<br>7. gr. – 92/31, 94/209, 9   |
| 1936, nr. 17. Lög um samþykktir um lokunartíma sölubúða.<br>1. gr. – 95/251.<br>2. gr. – 95/251.<br>3. gr. – 95/251.  | 1944, nr. 33. Stjórnarskrá lýð<br>13. gr. – 91/32.<br>14. gr. – 91/32.<br>15. gr. – 96/168.<br>20. gr. – 94/200, 95/322,<br>28. gr. – 95/451.<br>29. gr. – 91/32.<br>40. gr. – 90/216, 92/206,<br>94/233, 94/419,<br>96/474.<br>42. gr. – 95/379.<br>60. gr. – 94/276.<br>61. gr. – 94/200.<br>62. gr. – 90/131, 95/183.<br>63. gr. – 88/45, 90/131.<br>64. gr. – 88/45, 93/132, 9 |
| 1936, nr. 85. Lög um meðferð einkamála í héraði.<br>XI. kafli. – 88/23, 91/43.<br>171. gr. – 93/80, 93/83.<br>172. gr. – 93/80, 93/83.                      |  |
| 1940, nr. 19. Almenn hegningarlög.<br>4. gr. – 94/327.<br>25. gr. – 95/280.<br>26. gr. – 91/68.<br>28. gr. – 91/68.<br>29. gr. – 91/75.<br>37. gr. – 90/97. |  |

65. gr. – 88/45.  
 66. gr. – 88/45.  
 67. gr. – 89/55, 89/96, 91/56, 92/94, 92/31, 93/92, 95/203, 96/468.  
 68. gr. – 91/84.  
 69. gr. – 90/26, 95/251, 96/414.  
 70. gr. – 96/278.  
 72. gr. – 88/45, 91/32.  
 73. gr. – 88/45.  
 75. gr. – 96/107.  
 76. gr. – 95/516.  
 77. gr. – 90/216, 92/220, 93/197, 93/235, 94/233, 94/419, 95/379, 95/379, 95/394, 95/407, 95/472, 96/474, 96/554.  
 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 nauðungaruppboð.  
 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. viðbættis – 91/116, 93/187.
- 1952, nr. 100. Lög um íslenzkan ríkisborgarétt.  
 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, 96/384, 96/401, 96/420.  
 2. gr. – 95/342, 96/371.  
 3. gr. – 90/158, 92/151, 94/186, 94/209, 95/300, 95/351, 96/451.  
 4. gr. – 90/171, 91/97, 94/200, 94/209, 95/322, 96/352, 96/357, 96/420.
5. gr. – 89/104, 89/111, 90/177, 92/151, 95/309, 95/313, 96/344, 96/352, 96/409.  
 6. gr. – 89/104.  
 7. gr. – 90/172, 91/82, 94/209, 95/346, 96/371, 96/384, 96/401.  
 8. gr. – 90/172, 94/209, 96/401.  
 9. gr. – 90/172, 94/209.  
 10. gr. – 90/172, 94/209, 96/371.  
 11. gr. – 90/172, 92/326, 93/159, 96/384, 96/401.  
 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, 96/357, 96/443.  
 18. gr. – 91/93, 91/97.  
 20. gr. – 91/93.  
 21. gr. – 90/172.  
 24. gr. – 91/97.  
 26. gr. – 96/420.  
 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, 96/352, 96/357.  
 34. gr. – 95/332, 96/420.
- 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 sauðfjárjúkdóma 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 samstarfs-  
sammings 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, Finn-  
landi, Noregi eða Svíþjóð o.fl.  
20. gr. – 89/50.  
22. gr. – 89/50.
- 1963, nr. 245. Reglugerð um tekjuskatt og eignar-  
skatt.  
– 95/214, – 96/485.  
32. gr. – 93/219, 93/232, 96/512.  
34. gr. – 95/214.  
35. gr. – 95/443.
- 1964, nr. 19. Skipulagslög.  
IV. kafli – 92/31, 96/110.  
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.  
35. gr. – 96/474.  
36. gr. – 92/31.
- 1964, nr. 34. Lög um loftferð  
XI. kafli – 96/258.  
82. gr. – 92/253.  
141. gr. – 96/258.  
143. gr. – 96/258.  
144. gr. – 96/258.  
145. gr. – 96/258.  
146. gr. – 96/258.  
152. gr. – 94/225.  
188. gr. – 92/253.
- 1964, nr. 34. Reglugerð um s  
heilbrigðismál.  
1. gr. – 89/19.  
2. gr. – 89/19.
- 1964, nr. 39. Lög um meðferð  
drykkjúsjúkra.  
2. gr. – 92/125.
- 1964, nr. 230. Samþykkt um l  
og sölustaða í Siglufirði  
– 95/251.
- 1965, nr. 10. Gírðingarlög.  
6. gr. – 94/404.  
7. gr. – 94/404.  
11. gr. – 94/404.
- 1965, nr. 17. Lög um landgra  
2. gr. – 94/128.  
3. gr. – 94/128.  
12. gr. – 94/128.
- 1965, nr. 32. Lög um hreppst  
6. gr. – 89/23.
- 1966, nr. 33. Lög um fuglavei  
8. gr. – 94/371.  
13. gr. – 94/371.
- 1966, nr. 53. Lög um vernd b  
– 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,  
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. 25. Lög um landhelgisgæslu Íslands.  
 5. gr. – 96/384.
- 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 Félagstofnun 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 reglu-gerð um Stjórnarráð Íslands.  
 2. gr. – 89/83.  
 3. gr. – 92/125, 94/73, 95/364.
4. gr. – 89/93.  
 5. gr. – 90/193, 96/69.  
 7. gr. – 92/104, 96/246.  
 8. gr. – 95/66.  
 9. gr. – 93/143, 94/128, 96/206, 96/225.  
 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 prófestsdæma 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.  
 40. gr. – 96/564.  
 44. gr. – 96/564.  
 50. gr. – 94/180.  
 59. gr. – 96/564.  
 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, 96/24, 96/34.  
 10. gr. – 92/16.  
 12. gr. – 93/21, 93/26, 95/46, 96/44.

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, 96/24.  
 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 dýrargarða 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.  
 4. gr. – 96/384.  
 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 o.  
 5. gr. – 89/93.  
 7. gr. – 89/93.
- 1973, nr. 11. Lög um framkvæ.  
 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.  
 8. gr. – 90/97.
- 1973, nr. 75. Lög um Hæstaré.  
 20. gr. – 89/28.
- 1973, nr. 214. Reglugerð um i.  
 meðlögum o.fl. á vegum  
 sveitarfélaga.  
 – 94/87.  
 3. gr. – 89/133.
- 1973, nr. 236. Samþykkt um s.  
 fjardarkaupstað.  
 – 91/141.
- 1973, nr. 372. Reglugerð um h.  
 kaupstað.  
 – 91/141.
- 1974, nr. 51. Lög um gatnager.  
 1. gr. – 92/195.  
 3. gr. – 92/189, 92/195, 9  
 4. gr. – 92/189, 94/239, 9  
 5. gr. – 92/189, 94/244.  
 6. gr. – 92/189, 92/195, 9
- 1974, nr. 55. Lög um skólaker.  
 6. gr. – 95/379, 95/394.
- 1974, nr. 63. Lög um grunnsk.  
 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.  
 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 m.  
 manna og húsnæðismálu.  
 – 93/312.  
 3. gr. – 91/95, 95/322, 96

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 Félagsmála-sáttmála Evrópu.  
13. gr. – 95/516.
- 1976, nr. 12. Lög um kafarastörf.  
– 90/36.
- 1976, nr. 34. Lög um veiðar skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands.  
1. gr. – 94/327.
- 1976, nr. 40. Lög um sálfræðinga.  
1. gr. – 96/107.
- 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. 58. Lög um sjúkraþjálfun.  
1. gr. – 96/99  
2. gr. – 96/99.
- 1976, nr. 59. Lög um fjölbylishús.  
– 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.  
1. gr. – 96/206, 96/225.  
6. gr. – 96/206, 96/225.  
12. gr. – 96/225.  
17. gr. – 96/206, 96/225.  
29. gr. – 95/190.  
36. gr. – 96/206, 96/225.
- 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.  
6. gr. – 96/474.  
9. gr. – 96/160.  
10. gr. – 96/160.  
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. Gjaldþrotalög.  
22. gr. – 91/104.  
86. gr. – 91/104.  
88. gr. – 91/104.

- 1978, nr. 9. Lög um geymslufé.  
1. gr. – 89/93.
- 1978, nr. 16. Lög um varnir gegn kynsjúkdómum.  
– 92/323.
- 1978, nr. 31. Lög um breyting á skipulagslögum, nr. 19 frá 21. maí 1964.  
– 91/162.
- 1978, nr. 32. Lög um hlutafélög.  
XVIII. kafli – 88/40.  
5. gr. – 88/40.  
27. gr. – 88/21.  
81. gr. – 88/21.  
83. gr. – 88/21.  
146. gr. – 88/40.  
147. gr. – 88/40.  
148. gr. – 88/40.  
150. gr. – 91/46.
- 1978, nr. 37. Lög um Samábyrgð Íslands á fiski-  
skipum.  
– 93/327.
- 1978, nr. 42. Iðnaðarlög.  
– 92/30.  
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. – 90/17.  
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, 96/414.  
9. gr. – 92/31.  
16. gr. – 92/25.  
20. gr. – 96/414.  
21. gr. – 96/414.  
37. gr. – 96/414
- 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 sk  
6. gr. – 93/268.
- 1978, nr. 406. Reglugerð um fa  
fasteignamat.  
– 96/474.  
1. gr. – 95/114.  
2. gr. – 95/114.  
7. gr. – 95/114.
- 1979, nr. 45. Lög um námsgag  
7. gr. – 90/134.  
8. gr. – 90/134.  
9. gr. – 90/134.
- 1979, nr. 60. Lög um Rafmagn  
1. gr. – 92/30.  
7. gr. – 90/37, 90/87, 92/3
- 1979, nr. 63. Lög um skipan gi  
mála.  
12. gr. – 90/113.
- 1979, nr. 77. Lög um Háskóla  
2. gr. – 91/139.  
11. gr. – 90/158, 91/139.
- 1979, nr. 292. Byggingarreglug  
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 fl  
3. gr. – 92/253.
- 1980, nr. 55. Lög um starfskjör  
tryggingu lífeyrisréttinda  
– 89/133.  
2. gr. – 92/91, 93/125, 95/  
3. gr. – 95/214.  
4. gr. – 92/91.
- 1980, nr. 73. Lög um tekjustof  
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, 96/554, 96/576.  
8. gr. – 96/554.  
16. gr. – 96/586.  
29. gr. – 96/576.  
30. gr. – 93/219, 93/232, 93/240, 95/434, 95/443, 95/473, 96/512, 96/568, 96/576.  
31. gr. – 95/443, 96/576.  
49. gr. – 95/464.  
51. gr. – 96/554.  
59. gr. – 95/423.  
60. gr. – 90/197, 96/524, 96/554.  
66. gr. – 95/443, 96/485.
67. gr. – 89/98, 91/130.  
68. gr. – 89/98, 91/130.  
69. gr. – 90/197, 91/130.  
A-liður – 96/540, 96/543.  
B-liður – 96/540, 96/543.  
C-liður – 95/434, 96/554.
70. gr. – 91/130.  
74. gr. – 96/554.  
78. gr. – 94/276.  
80. gr. – 96/485.  
84. gr. – 91/130.  
89. gr. – 94/276.  
93. gr. – 92/329.  
94. gr. – 96/494.  
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, 96/582, 96/586.  
100. gr. – 89/83, 91/126, 91/138, 91/140, 92/329, 94/276, 96/582.  
101. gr. – 90/197, 91/140, 92/217, 94/261, 94/276, 95/443, 95/451, 95/464, 96/485, 96/524, 96/554, 96/586.  
102. gr. A – 96/494.  
103. gr. – 92/236.  
111. gr. – 94/261, 94/276.  
112. gr. – 90/197, 92/196, 94/276, 96/582.  
113. gr. – 89/133.  
116. gr. – 96/512.  
118. gr. – 91/126, 92/329, 94/275.  
119. gr. – 96/494.  
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 lífeyrisséttinda.  
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.  
8. gr. – 96/340.  
13. gr. – 89/92.  
16. gr. – 90/148, 91/87, 92/142, 96/324.  
3. br.b. ákv. – 96/340.
- 1982, nr. 76. Lög um lyfjadreifingu.  
– 92/96.  
II. kafli – 92/96.  
IX. kafli – 92/96.  
1. gr. – 92/104.  
3. gr. – 92/96, 96/246.  
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, 96/324.  
13. gr. – 92/147.  
17. gr. – 90/148, 92/147.  
31. gr. – 96/340.  
32. gr. – 96/340.  
46. gr. – 91/87.
- 1983, nr. 27. Reglugerð um staðsetningu lyfjabúða og lyfjaútibúa.  
3. gr. – 92/96.
- 1983, nr. 41. Lög um málefni  
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  
nr. 51/1980 um Húsnæði  
– 90/127.
- 1983, nr. 59. Lög um heilbrigði  
1. gr. – 90/93.  
3. gr. – 89/19.  
30. gr. – 89/115.
- 1983, nr. 85. Reglugerð um Tö  
ingu í fastar tollstöður o  
13. gr. – 92/151, 95/351.  
15. gr. – 92/151.  
16. gr. – 92/151, 95/351.
- 1983, nr. 150. Reglugerð um m  
skyldur heilbrigðisfulltrú  
3. gr. – 91/29.
- 1983, nr. 175. Reglugerð um e  
lögðum hópferðum erler  
atvinnuskyni.  
2. gr. – 91/17.
- 1983, nr. 716. Reglugerð um b  
reglugerð nr. 45/1972, m  
– 90/124.
- 1983, nr. 787. Reglugerð um ö  
manna o.fl.  
20. gr. – 90/177.
- 1984, nr. 9. Lög um frádrátt fr  
um vegna fjárfestingar n  
10. gr. – 95/473.  
26. gr. – 95/473.
- 1984, nr. 47. Lög um breyting  
apríl 1963, um Lífeyrissj  
ins sbr. lög nr. 49/1973, 1  
og nr. 98/1980.  
4. gr. – 89/55, 91/56, 92/5  
7. gr. – 91/63.  
9. gr. – 89/55.
- 1984, nr. 60. Lög um Húsnæði  
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, 96/468.  
 16. gr. – 95/364, 96/468.  
 18. gr. – 96/468.  
 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, safnaðarfundi, sóknarnefndir, héraðsfundi o.fl.  
 1. gr. – 95/183.  
 2. gr. – 95/183.  
 11. gr. – 95/183.  
 12. gr. – 95/183.  
 13. gr. – 96/185.  
 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. 35. Sjómannalög.  
 9. gr. – 96/384.
- 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 ríkislögmann.  
 2. gr. – 92/158.
- 1985, nr. 63. Lög um greiðsluöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga.  
 1. gr. – 93/92.  
 2. gr. – 93/92.  
 3. gr. – 93/92.
- 1985, nr. 64. Lög um 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.  
 21. gr. – 96/420.  
 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 leigu-  
bifreiða í Reykjavík.  
– 88/24, 88/32.
- 1985, nr. 322. Reglugerð um notendabúnað til teng-  
ingar 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, 96/110, 96/151,  
96/206, 96/414.  
54. gr. – 96/594.  
63. gr. – 95/531, 96/414.  
106. gr. – 95/506.  
107. gr. – 90/214, 90/215.  
108. gr. – 90/214.  
109. gr. – 90/214, 96/594.  
112. gr. – 90/214, 96/594.  
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 Seðlabankastofnun.  
2. gr. – 96/617.  
3. gr. – 90/41, 96/617.  
4. gr. – 96/617.  
13. gr. – 95/493, 96/617.  
38. gr. – 96/617.
- 1986, nr. 48. Lög um lögvernd  
starfsréttindum grunnskólakennara og skólastafræðingja.  
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  
næðisstofnunar ríkisins,  
nr. 60/1984, sbr. lög nr. 7/1984.  
– 91/139.
- 1986, nr. 62. Lög um rétt manna  
verkfræðinga, húsameistarar og  
innanhússhönnuði, tæknifræðingja.  
5. gr. – 93/37.  
6. gr. – 93/37.
- 1986, nr. 69. Reglugerð um Málavörðslu.  
stöðva.  
1. gr. – 92/183.
- 1986, nr. 94. Lög um kjarasamninga  
starfsmanna.  
1. gr. – 91/93.  
19. gr. – 90/176, 93/135.
- 1986, nr. 129. Reglugerð um vörðslu  
16. gr. – 95/49.
- 1986, nr. 321. Reglugerð um laun  
sjóðs ríkisins.  
14. gr. – 90/128.
- 1986, nr. 339. Reglugerð um brennslu  
til framleiðslu mjólkur o.  
lagsárið 1986–1987.  
12. gr. – 95/190.  
18. gr. – 93/111.  
19. gr. – 93/111.  
21. gr. – 93/111.
- 1986, nr. 402. Reglur um sérfræðingja  
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.  
20. gr. – 96/524.  
22. gr. – 96/524.  
23. gr. – 94/261, 95/451, 95/464.  
24. gr. – 95/464.  
25. gr. – 96/494.  
28. gr. – 94/261.  
30. gr. – 94/261.  
31. gr. – 94/261.  
34. gr. – 90/197, 91/138.  
35. gr. – 96/540.
- 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.  
30. gr. – 96/601.  
31. gr. – 95/351, 96/601.  
32. gr. – 92/312.  
33. gr. – 96/601.  
34. gr. – 96/601.  
35. gr. – 96/589, 96/601.  
38. gr. – 96/589.  
40. gr. – 92/191, 95/351.  
46. gr. – 96/601.  
95. gr. – 92/312.  
99. gr. – 92/312, 96/589.  
100. gr. – 89/83, 92/304, 92/312, 92/321, 96/589.  
101. gr. – 89/183, 92/304, 92/312, 92/321,  
96/589.  
142. gr. – 92/312, 96/589.  
148. gr. – 92/220.
- 1987, nr. 57. Lög um fæðingarorlof.  
5. gr. – 96/67.
- 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.  
2. gr. – 96/512.  
9. gr. – 88/22.  
14. gr. – 91/138.
- 1987, nr. 97. Lög um vörugjald.  
7. gr. – 90/186.
- 1987, nr. 157. Reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 445 29. október 1986 um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1987–1988.  
2. gr. – 96/237.
- 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. 443. Reglugerð um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða 1988–1989.  
4. gr. – 96/237.
- 1987, nr. 457. Reglugerð um nám kennara sem fullnægja ekki skilyrðum laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.  
1. gr. – 90/162.  
10. gr. – 90/162.
- 1987, nr. 546. Reglugerð um fæðingarorlof samkvæmt lögum nr. 59 frá 31. mars 1987 um breyting á lögum um almannatryggingar nr. 67/1971 með síðari breytingum.  
1. gr. – 89/38.  
25. gr. – 93/16.
- 1987, nr. 586. Reglugerð um skoðunargjöld ökutækja.  
– 89/124.
- 1987, nr. 587. Reglugerð um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum.  
1. gr. – 94/167.  
2. gr. – 94/167.  
6. gr. – 94/167.
7. gr. – 92/111.  
8. gr. – 94/167, 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 hlunnindi utan staðgreið.  
2. gr. – 96/568.  
3. gr. – 96/568.  
5. gr. – 93/240, 96/568.  
6. gr. – 96/512.
- 1987, nr. 597. Reglugerð um gátt á árinu 1988.  
6. gr. – 88/22.
- 1987, nr. 613. Reglugerð um sáttmála um reiðum og bifhjólum.  
– 90/193.
- 1988, nr. 3. Lög um stjórn fiskveiðis.  
– 91/143.  
3. gr. – 90/185.  
4. gr. – 91/143.  
9. gr. – 90/185.  
10. gr. – 91/143, 91/150,  
B-liður – 92/270, 92/277.  
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 málfund.  
– 89/120.  
7. gr. – 89/120, 89/124.
- 1988, nr. 29. Lög um Kennaraárgangur.  
32. gr. – 91/101.
- 1988, nr. 38. Lög um breytingu á lögum nr. 82/1969, með síðari breytingum.  
– 90/148.
- 1988, nr. 39. Lög um bifreiðagæslu.  
2. gr. – 91/130.
- 1988, nr. 47. Lög um breytingu á lögum nr. 10/1970, um leigubifreiður.  
– 88/24.
- 1988, nr. 48. Lög um fangelsi.  
2. gr. – 89/48, 95/102.  
6. gr. – 95/342.  
8. gr. – 89/48, 91/33.  
12. gr. – 89/43.  
14. gr. – 91/33.  
15. gr. – 96/115.

17. gr. – 96/120.  
 18. gr. – 89/50.  
 19. gr. – 96/115.  
 21. gr. – 96/120.  
 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, 96/582.  
 26. gr. – 94/261, 95/451.  
 27. gr. – 93/213, 96/582.  
 28. gr. – 94/261, 96/582.  
 29. gr. – 95/464.  
 34. gr. – 96/589.  
 37. gr. – 96/589.  
 39. gr. – 95/451, 95/464, 96/494.  
 40. gr. – 96/494.  
 49. gr. – 92/249, 96/582.
- 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.  
 16. gr. – 96/283.  
 17. gr. – 95/288, 95/295.  
 25. gr. – 91/29, 95/66.  
 32. gr. – 95/394.  
 33. gr. – 95/394.  
 37. gr. – 95/288.  
 40. gr. – 96/283.
- 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 heilbrigðis-  
 eftirlit.  
 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, 96/168.  
 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 skipan gjaldeyris- og  
 viðskiptamála.  
 – 90/113.
- 1988, nr. 268. Reglugerð um flutning verkefna og  
 önnur skil frá sýslunefndum til sveitarfélaga  
 og héraðsnefnda.  
 7. gr. – 91/160.
- 1988, nr. 271. Reglugerð um breytingu á reglugerð  
 um dómsmálagjöld o.fl., nr. 585 23. desember  
 1987.  
 – 89/124.
- 1988, nr. 345. Gjaldskrá og reglur fyrir símaþjón-  
 ustu.  
 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, 96/250.  
36. gr. – 95/238.
- 1988, nr. 423. Reglugerð um endurgreiðslu söluskatts 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 fangavistar.  
– 91/32.  
1. gr. – 89/48.
- 1988, nr. 572. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 613 31. desember 1987, um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum.  
– 89/120.
- 1989, nr. 1. Gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf.  
– 89/124.
- 1989, nr. 23. Lög um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði.  
– 95/288, 95/295.  
2. gr. – 95/288, 95/295.
3. gr. – 95/288, 95/295, 9  
4. gr. – 95/288, 95/295.
- 1989, nr. 24. Reglugerð um h  
reikninga.  
– 89/98.
- 1989, nr. 35. Lög um veitingu  
1. gr. – 91/84.  
2. gr. – 91/84.
- 1989, nr. 54. Reglugerð um lá  
sjóðs ríkisins.  
17. gr. – 90/128.  
67. gr. – 92/68.
- 1989, nr. 62. Reglugerð um b  
ingum.  
3. gr. – 93/53.
- 1989, nr. 68. Lög um breyting  
maí 1979 um skipan gja  
mála.  
– 90/113.
- 1989, nr. 75. Lög um breyting  
um almannatryggingar,  
ingum.  
2. gr. – 93/21, 96/24.
- 1989, nr. 76. Lög um breyting  
næðisstofnun ríkisins.  
2. gr. 91/47.
- 1989, nr. 77. Lög um leigubif  
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  
10. gr. – 91/88, 94/37, 94  
14. gr. – 90/26, 90/29, 93
- 1989, nr. 87. Lög um breyting  
ríkis og sveitarfélaga.  
– 92/237.  
V. kafli – 92/237.  
30. gr. – 92/237.  
32. gr. – 92/237.  
44. gr. – 92/237.  
46. gr. – 92/237.
- 1989, nr. 88. Reglugerð um ka  
– 90/36.
- 1989, nr. 90. Lög um aðför.  
92. gr. – 95/492.
- 1989, nr. 91. Lög um tekjusto  
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.  
10. gr. – 96/601.  
12. gr. – 96/601.  
15. gr. – 94/209, 96/601.
- 1989, nr. 111. Fjáraukalög fyrir árið 1989.  
– 91/36.
- 1989, nr. 117. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.  
9. gr. – 90/197, 96/554.
- 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 hjú skapar, nr. 60 29. maí 1972.  
– 89/90.
- 1989, nr. 307. Reglugerð um vörubifreiðar og sendibifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.  
1. gr. – 89/39.
- 1989, nr. 308. Reglugerð um fólkisbifreiðar, 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. 410. Reglugerð um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins.  
8. gr. – 96/67.  
27. gr. – 96/67.
- 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.  
5. gr. – 96/582.
- 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 framfarendur 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 sjávar-  
 útvegsins.  
 – 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 l  
 námssamninga, sveinspr  
 43. gr. – 91/29, 95/66.  
 44. gr. – 91/29, 95/66.
- 1990, nr. 105. Reglugerð um l  
 1. gr. – 95/288.  
 6. gr. – 91/137.  
 32. gr. – 96/273.  
 50. gr. – 95/288, 95/295,  
 51. gr. – 95/288, 96/283.
- 1990, nr. 113. Lög um tryggin  
 1. gr. – 95/451.  
 2. gr. – 95/451, 96/564.  
 10. gr. – 95/451.  
 11. gr. – 96/494.  
 12. gr. – 95/451.  
 14. gr. – 95/451.  
 15. gr. – 95/451.
- 1990, nr. 119. Reglugerð um l  
 heimsóknir til afplánun  
 5. gr. – 90/97.  
 27. gr. – 96/115.  
 28. gr. – 90/97.  
 31. gr. – 90/97.
- 1990, nr. 121. Reglugerð um l  
 bifreiðar, sem notaðar e  
 takmarkanir á fjölda þe  
 – 90/35.
- 1990, nr. 124. Lög um breytin  
 næðisstofnun ríkisins, n  
 76/1989 og 70/1990.  
 Ákvæði til bráðabirgða
- 1990, nr. 131. Lög um Háskól  
 2. gr. – 95/379.  
 11. gr. – 96/431.  
 21. gr. – 95/379.
- 1990, nr. 149. Heilbrigðisreglu  
 14. gr. – 94/93, 95/176.  
 35. gr. – 95/81.  
 65. gr. – 95/81.
- 1990, nr. 158. Reglugerð um l  
 inga.  
 4. gr. – 96/95.  
 10. gr. – 96/95.
- 1990, nr. 161. Reglugerð um l  
 4.5.1.3. gr. – 91/104.
- 1990, nr. 162. Reglugerð um l  
 vigtarmenn.  
 – 91/26.
- 1990, nr. 204. Gjaldskrá fyrir  
 – 93/143.

- 1990, nr. 217. Reglugerð um húsbréfadeild og húsbréfavíðskipti vegna kaupa eða sölu á notuðum íbúðum og kaupa, sölu eða byggingar á nýjum íbúðum.  
 1. gr. – 91/47.  
 3. gr. – 91/47.  
 4. gr. – 92/83.  
 9. gr. – 91/47.  
 13. gr. – 91/47.  
 27. gr. – 91/47.
- 1990, nr. 393. Reglugerð um innheimtu gjalds til Búnaðarmálasjóðs.  
 8. gr. – 94/140, 95/200.  
 9. gr. – 94/140, 95/200.
- 1990, nr. 407. Reglugerð um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða 1991–1992.  
 3. gr. – 96/237.  
 4. gr. – 96/237.
- 1990, nr. 437. Reglugerð um útgáfu á 2. flokki húsbréfa 1990 fyrir Byggingarsjóð ríkisins, húsbréfadeild.  
 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.  
 32. gr. – 96/250.  
 66. gr. – 93/126.  
 67. gr. – 93/126.  
 70. gr. – 93/126.  
 76. gr. – 91/75.  
 79. gr. – 96/494.  
 82. gr. – 96/494.
112. gr. – 91/75.  
 113. gr. – 91/75.  
 114. gr. – 91/75.  
 149. gr. – 96/278.  
 151. gr. – 96/278.  
 156. gr. – 96/278.  
 183. gr. – 96/278.
- 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.  
 21. gr. – 96/120.  
 65. gr. – 95/516.  
 66. gr. – 95/516.
- 1991, nr. 41. Lög um breytingu á lögum um greiðsluöfnun fasteignaveðlána 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.  
 – 96/24.  
 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, 96/151.  
 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 sjúkratryggðora.  
 5. gr. – 94/27.
- 1991, nr. 215. Gjaldskrá fyrir hf.  
 4. gr. – 92/247.
- 1991, nr. 261. Reglugerð um tækja.  
 2. gr. – 92/304.  
 3. gr. – 92/304.  
 4. gr. – 92/304.  
 6. gr. – 92/304.
- 1991, nr. 262. Reglugerð um leiðslu mjólkur verðlags.  
 – 92/249.
- 1991, nr. 277. Reglugerð fyrir  
 1. gr. – 94/332.  
 4. gr. – 94/332.  
 5. gr. – 94/332.
- 1991, nr. 313. Reglugerð um til framleiðslu sauðfjáramarkaði.  
 2. gr. – 94/163.  
 14. gr. – 94/163.
- 1991, nr. 390. Reglugerð um laga.  
 13. gr. – 94/362, 95/506.
- 1991, nr. 438. Reglugerð um rekstrar ökutækis hreyf.  
 2. gr. – 96/34.
- 1991, nr. 468. Reglugerð um greiðsluerfiðleika íbúða.  
 5. gr. – 93/98.
- 1991, nr. 586. Reglur um gerð orða.  
 3. gr. – 94/314.  
 4. gr. – 94/314.
- 1991, nr. 610. Reglugerð um á árinu 1992.  
 4. gr. – 96/540.
- 1991, nr. 612. Reglugerð um árinu 1992.  
 6. gr. – 96/540.
- 1991, nr. 620. Reglugerð um laga.  
 9. gr. – 94/233.
- 1992, nr. 1. Lög um ráðstafan árinu 1992.  
 18. gr. – 95/39, 96/24.  
 IV. br.b.ákv. – 94/34, 96



- 1992, nr. 4. Lög um breyting á lögum nr. 40 15. maí 1990, um Hagræðingsrjóð 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 námsmanna.  
– 92/149.  
1. gr. – 96/297, 96/324, 96/331.  
2. gr. – 96/336.  
3. gr. – 96/297, 96/311, 96/336.  
6. gr. – 96/292, 96/303.  
12. gr. – 96/303.  
16. gr. – 96/336.
- 1992, nr. 30. Lög um yfirsattaneftnd.  
– 92/220.  
1. gr. – 94/261, 95/451.  
2. gr. – 94/261, 95/451, 96/524.  
3. gr. – 94/261, 94/276, 95/443, 96/586.  
5. gr. – 91/379, 94/276.  
6. gr. – 94/270, 95/443, 96/524.  
7. gr. – 94/443.  
8. gr. – 94/270, 96/524.  
13. gr. – 95/434, 95/443, 96/512, 96/564, 96/576.
- 1992, nr. 47. Gjaldskrá fyrir þjónustu loftferðaefirlits 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, 96/151.  
9. gr. – 95/151.  
10. gr. – 95/151.  
21. gr. – 95/151, 95/161.  
25. gr. – 94/59, 95/151, 96/143.  
29. gr. – 95/151.  
30. gr. – 95/151.  
35. gr. – 95/161, 96/143.  
31. gr. – 94/69.  
33. gr. – 92/59, 94/69, 95/151, 96/143.  
42. gr. – 95/161, 96/151.  
43. gr. – 95/136, 95/161.  
44. gr. – 95/161.  
45. gr. – 92/59, 95/136, 95/146, 95/151, 95/161, 96/143.  
46. gr. – 95/136, 95/146, 95/170, 96/143, 96/151.  
49. gr. – 92/59, 94/69, 95/136, 95/146, 95/151, 95/161, 96/143, 96/143, 96/151.  
50. gr. – 95/151, 95/161, 96/143.
- 1992, nr. 59. Lög um málefni fatlaðra.  
– 96/133.  
36. gr. – 96/133.  
37. gr. – 96/133.
- 1992, nr. 64. Auglýsing um gjaldskrá fyrir tollskýrslueyðublöð.  
1. gr. – 92/220.  
3. gr. – 92/220.
- 1992, nr. 76. Reglur um stjórn hreindýraveiða.  
8. gr. – 93/312.  
10. gr. – 93/312.  
13. gr. – 93/312.
- 1992, nr. 87. Lög um gjaldeyrismál.  
– 95/214.
- 1992, nr. 87. Reglugerð um greiðslumark sauðfjárafurða á lögbýlum og beinar greiðslur til bænda verðlagsárið 1992–1993.  
– 94/163.
- 1992, nr. 89. Reglugerð um Hagræðingsrjóð sjávarútvegsins.  
6. gr. – 92/63.  
17. gr. – 92/63.
- 1992, nr. 111. Lög um breytingar í skattamálum.  
15. gr. – 96/494.  
19. gr. – 96/494.  
21. gr. – 96/494.
- 1992, nr. 120. Lög um Kjaradóm og kjaraneftnd.  
– 96/197.  
7. gr. – 96/197.  
9. gr. – 96/197.  
10. gr. – 96/197.

- 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 stjórnáskilumferð  
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. 440. Reglugerð um leyfi afplánunarfanga  
til dvalar utan fangelsis.  
10. gr. – 96/131.  
11. gr. – 96/131.  
21. gr. – 96/131.
- 1992, nr. 490. Reglugerð um breyting á reglugerð nr.  
591/1987 um laun, greiðslur og hlunnindi utan  
staðgreiðslu.  
1. gr. – 96/568.  
– 93/240.
- 1993, nr. 2. Lög um Evrópska efnahagssvæðið.  
– 95/214.  
2. gr. – 95/536.  
3. gr. – 95/536, 96/617.  
Fylgiskjal I. Samningur um Evrópska efna-  
hagssvæðið.  
7. gr. – 96/617.  
73. gr. – 95/536.  
74. gr. – 95/536.  
102. gr. – 96/617.  
Bókun 35 – 96/617.
- 1993, nr. 8. Samkeppnislög.  
– 93/252, 95/238.  
6. gr. – 93/255.  
25. gr. – 95/238.  
50. gr. – 93/255.
- 1993, nr. 9. Lög um verðbréfa  
1. gr. – 96/617  
17. gr. – 96/617.  
31. gr. – 96/617.  
38. gr. – 96/617.
- 1993, nr. 21. Lög um upplýsing-  
að upplýsingum um um  
1. gr. – 94/381.  
2. gr. – 94/381, 95/536.  
3. gr. – 94/381.  
5. gr. – 95/536.
- 1993, nr. 25. Lög um dýrasjúk-  
þeim.  
3. gr. – 94/154.  
10. gr. – 94/154.  
29. gr. – 94/154.
- 1993, nr. 29. Reglugerð um fu  
9. gr. – 95/97.
- 1993, nr. 36. Lög um kirkjuga-  
brennslu.  
8. gr. – 96/185.  
9. gr. – 96/185.  
51. gr. – 96/185.
- 1993, nr. 37. Stjórnáskilumferð.  
1. gr. – 94/37, 94/49, 94/  
95/479, 96/110,  
96/273, 96/420.  
2. gr. – 94/261, 94/314,  
95/531, 96/151.  
3. gr. – 94/49, 94/140, 9  
95/531, 96/185,  
96/409, 96/451.  
4. gr. – 94/49, 95/497, 9  
5. gr. – 94/49, 96/185.  
7. gr. – 96/82, 96/485, 9  
8. gr. – 94/381.  
9. gr. – 93/105 94/270, 9  
95/464, 95/464,  
96/273, 96/431,  
10. gr. – 94/49, 94/270, 9  
95/176, 95/260,  
96/69, 96/76, 96  
96/421.  
11. gr. – 94/140, 94/167,  
95/313, 95/506,  
12. gr. – 94/91, 94/167, 9  
95/372, 96/273,  
13. gr. – 95/49, 95/81, 95  
95/479, 96/69, 9  
96/273, 96/617.  
14. gr. – 95/176.  
15. gr. – 95/136, 95/170,  
96/494.  
16. gr. – 95/136, 96/151.  
17. gr. – 95/136, 96/151.  
18. gr. – 95/170, 96/273.

20. gr. – 93/105, 94/261, 94/371, 95/55, 95/114, 95/146, 95/176, 96/177, 96/197, 96/409, 96/451.
21. gr. – 93/80, 93/83, 94/180, 95/55, 95/81, 95/434, 95/443, 96/57, 96/197, 96/420, 96/451.
22. gr. – 93/80, 93/83, 94/180, 95/55, 95/81, 95/260, 95/434, 95/443, 95/464, 96/76, 96/485.
23. gr. – 94/261.
24. gr. – 96/177, 96/451, 96/524.
25. gr. – 96/99.
26. gr. – 94/295, 95/55, 96/168, 96/586, 96/617.
29. gr. – 94/276, 95/151.
31. gr. – 94/180, 95/55, 95/176, 95/251, 95/434, 95/443, 96/76, 96/273, 96/568.
35. gr. – 94/37, 95/49, 95/251, 96/206.
36. gr. – 94/276.
- 1993, nr. 50. Skaðabótalög.  
10. gr. – 94/314.
- 1993, nr. 53. Lög um ríkisábyrgð á launum vegna gjaldþrota.  
2. gr. – 96/586.  
6. gr. – 94/224, 96/586.
- 1993, nr. 61. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins.  
2. gr. – 96/168.  
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. 83. Lög um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum.  
3. gr. – 96/99.  
6. gr. – 96/99.
- 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. Kaffli – 95/49.  
20. gr. – 96/82.  
21. gr. – 95/49.  
22. gr. – 96/69.  
23. gr. – 95/55, 96/69.  
25. gr. – 95/49, 95/55, 96/69.  
27. gr. – 95/49, 95/55, 96/69.  
29. gr. – 95/49, 95/55, 96/69.  
31. gr. – 95/49, 95/55.  
41. gr. – 96/76.
- 1993, nr. 97. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.  
2. gr. – 96/177.  
5. gr. – 96/177.  
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.  
19. gr. – 96/431.  
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. 116. Lög um breytingar á lagaákvæðum á sviði heilbrigðis- og tryggingamála vegna aðildar að samningi um Evrópskt efnahagssvæði.  
7. gr. – 96/99.
- 1993, nr. 117. Lög um almannatryggingar.  
2. gr. – 96/371.  
3. gr. – 96/371, 96/443.  
3. gr. – 95/300.  
5. gr. – 96/63.  
6. gr. – 96/63.  
7. gr. – 94/31.  
12. gr. – 94/31, 96/44.  
24. gr. – 96/63.  
29. gr. – 94/31.  
33. gr. – 95/39, 96/57.  
43. gr. – 94/31.  
48. gr. – 94/27, 94/31.
- 1993, nr. 122. Lög um breytingar í skattamálum.  
9. gr. – 96/554.
- 1993, nr. 142. Reglugerð um svæðisráð málefna fatlaðra.  
2. gr. – 96/133.  
6. gr. – 96/133.  
7. gr. – 96/133.
- 1993, nr. 210. Reglugerð um Lánasjóð íslenskra námsmanna.  
1. gr. – 96/311.  
2. gr. – 96/292.  
17. gr. – 96/303.

- 1993, nr. 228. Reglugerð um tollskýrslur og fylgiskjöl þeirra.  
3. gr. – 92/220.  
21. gr. – 92/220.
- 1993, nr. 247. Reglugerð um greiðslu atvinnuleysisbóta.  
4. gr. – 96/69.  
5. gr. – 96/69.
- 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, 96/653.  
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.
- 1993, nr. 505. Reglugerð um almennt útboð verðbréfa.  
– 96/617.  
1. gr. – 96/617.  
2. gr. – 96/617.
- 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. 26. Lög um fjöleignarhús.  
16. gr. – 96/160.  
17. gr. – 96/160.
- 1994, nr. 48. Lög um brunatryggingar.  
2. gr. – 96/474.  
5. gr. – 96/474.
- 1994, nr. 49. Reglugerð um starfsháttu barnaverndarráðs.  
8. gr. – 95/136.
- 1994, nr. 55. Lög um samfélag.  
1. gr. – 96/131.  
2. gr. – 95/109.  
5. gr. – 95/109.
- 1994, nr. 57. Lög um breytingu um tekjuskatt og eignar.  
1. gr. – 95/434, 96/576.  
2. gr. – 95/434.
- 1994, nr. 62. Lög um mannrét.  
– 95/97, 95/121.  
1. gr. – 95/97.  
Fylgiskjal: Samningur um inda og mannfrelsis.  
– 91/84.  
5. gr. – 90/97, 91/43, 95/97.  
6. gr. – 90/97, 91/75, 93/96, 96/258, 96/278.  
8. gr. – 90/109, 92/59, 93/96.  
26. gr. – 91/43.  
1. sammingsviðauki – 94/314.
- 1994, nr. 83. Lög um umboðs.  
1. gr. – 96/451.  
2. gr. – 96/451.  
3. gr. – 96/451.
- 1994, nr. 93. Lyfjalög.  
1. gr. – 96/250.  
5. gr. – 96/250.  
12. gr. – 96/250.  
44. gr. – 96/250.
- 1994, nr. 94. Lög um Lífeyriss.  
– 95/203.  
5. gr. – 95/203.  
6. gr. – 95/203.
- 1994, nr. 100. Auglýsing um st.  
ráðuneytisins á sameing.  
Njarðvíkurbæjar og Haf.  
– 96/594.
- 1994, nr. 145. Lög um bókhala.  
6. gr. – 96/494.
- 1994, nr. 147. Lög um breytingu um tekjuskatt og eignar.  
breytingum.  
2. gr. – 94/473.  
7. gr. – 96/543.  
17. gr. – 96/554.
- 1994, nr. 150. Lög um breytingu tryggingar, nr. 48/1994.  
1. gr. – 96/474.
- 1994, nr. 484. Reglugerð um l.  
ingu húsaegna.  
6. gr. – 96/474.

- 1995, nr. 4. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.  
21. gr. – 95/423.  
22. gr. – 96/494.
- 1995, nr. 29. Lög um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.  
1. gr. – 95/379.
- 1995, nr. 61. Lög um leigubifreiðar.  
7. gr. – 96/86.  
Ákv. til brb. – 94/41.
- 1995, nr. 78. Reglugerð um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995.  
4. gr. – 96/543.
- 1995, nr. 79. Reglugerð um greiðslu barnabóta á árinu 1995.  
6. gr. – 96/543.
- 1995, nr. 97. Stjórnskipunarlög um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.  
5. gr. – 96/468.  
15. gr. – 96/107, 96/474, 96/554.  
16. gr. – 95/516.
- 1995, nr. 176. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. [79/1995], um greiðslu baranbóta á árinu 1995.  
1. gr. – 96/543.
- 1995, nr. 177. Reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 78/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995.  
1. gr. – 96/543.
- 1995, nr. 224. Reglugerð um leigubifreiðar.  
5. gr. – 96/86.  
11. gr. – 96/86.
- 1995, nr. 241. Reglur fyrir Kirkjugarða Reykjavíkur-prófastsdæma.  
8. gr. – 96/185.  
9. gr. – 96/185.
- 1995, nr. 312. Reglugerð um (20.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.  
– 96/250.
- 1995, nr. 365. Reglugerð um skattrannsóknir og málsmeðferð skattrannsóknarstjóra ríkisins.  
9. gr. – 96/494.  
10. gr. – 96/494.  
11. gr. – 96/494.  
32. gr. – 96/494.
- 1995, nr. 538. Reglugerð um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum.  
1. gr. – 96/160.  
2. gr. – 96/160.
- 1995, nr. 545. Reglugerð um (1.) breytingu á reglugerð um sjúkraskrár og skýrslugerð varðandi heilbrigðismál nr. 227/1991.  
1. gr. – 95/372.
- 1995, nr. 553. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 78/1995, um greiðslu barnabótaauka á árinu 1995, sbr. reglugerð nr. 177/1995.  
1. gr. – 96/543.
- 1995, nr. 719. Reglugerð um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis.  
– 96/120.
- 1996, nr. 11. Reglugerð um menntun fangavarða.  
– 96/120.
- 1996, nr. 59. Lög um rannsókn flugslysa.  
14. gr. 96/258.
- 1996, nr. 70. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.  
7. gr. – 96/344, 96/352.  
36. gr. – 96/352.
- 1996, nr. 69. Lög um breytingu á tollalögum nr. 55 30. mars 1987, með síðari breytingum.  
17. gr. – 96/589.  
26. gr. – 96/589.  
27. gr. – 96/589.  
28. gr. – 96/589.

### 3. Atriðisorðaskrá.

Í skrá þessari er fyrst vísað til ártals skýrslu og síðan til blaðsíðutals, við

**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 nán 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, 96/151  
 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  
**Gögn** í vörslum skattrannsóknastjóra 96/494  
**Hluti myndbandsspólu talinn** til gagna máls 95/136  
**Láta ber aðila** í té afrit af gögnum máls 89/14  
**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, Þagnarskylda  
**Aðili máls**  
 Hver talist getur aðili máls 93/135  
 Ráðuneyti aðili stjórnsýslumáls 92/31  
 Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnsýslukæra  
**Aflaheimildir** sjá Stjórnun fiskveiða

**Aflahlutdeild** sjá Stjórnun fiskveiða  
**Afnota- og þjónustugjöld** sjá Stjórnun fiskveiða  
**Aflálanun refsingar** sjá Fangelsgætt  
**Afturköllun**  
 Ákvörðunar um afhendingu lausnargæðslugirðingar 94/128, 94/129  
 Ákvörðunar um virðisaukaskatt 95/346  
 Áminning 95/346  
 Leyfis sem er forsenda atvinnuleysis 90/29, 94/37  
 Leyfis til þess að mega starfa á 99  
 Löggildingar vigtarmanns 91/2  
 Málsmeðferð til undirbúnings 92/24  
 Ódagsett 88/24  
 Skemmtanaleyfis 92/111  
 Upprunalegar afturköllunarástæður 92/111  
 Vínveitingaleyfis 92/111  
 Sjá hins vegar Breyting á óbirtum  
**Afturvirkni**  
 Breyting á lagareglum um greiðslu  
 Réttur til að nota starfsheitið 90/197  
 Úthlutunarreglna LÍN 90/148  
 Vaxtauppgjör einstaklinga utan 554  
**Agaviðurlög í fangelsum** sjá Fangelsgætt  
**Almannafriður á helgidögum** 95/260, 96/251  
**Almannatryggingar**  
 Ákvörðun uppþótar á örorkulögum 92/22  
 Ákvörðun vasapeninga til sjúkratrygginga 94/27  
 Ekkjulfeyrir 94/24  
 Fæðingarorlof 89/38, 93/16, 96/16  
 Hjálparkæti 96/57  
 Lán til kaupa á bifreið 96/34  
 Lögheimili lögbundið skilyrði líffeyris 95/46  
 Mæðralaun 89/23, 89/33, 90/22  
 Réttarstaða barna, sem eiga viðkomandi að stríða 92/22  
 Sjúklingatrygging 96/63  
 Sjúkradagpeningar 93/16  
 Sjúkratryggingar 89/35  
 Skerðing á tekjutryggingu örorkubætur 88/33, 89/137, 96/137  
 Slysatryggingar 89/35  
 Tannréttingakostnaður 94/34, 96/137  
 Umsókn um bætur skilyrði bóndamanna í gastofnun ríkisins 94/24  
 Þátttaka almannatrygginga í taubætur 94/34  
 Örorkubætur 93/26, 94/31, 96/63

Örorkulfeyrir 96/44  
 Örorkumat 93/21, 96/44  
 Örorkustyrkur 94/31  
 Sjá einnig Barnsmeðlög, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Valdmörk stjórnvalda  
**Alþingi** sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis  
**Andmælaréttur**  
 Afturköllun vínveitingaleyfis og skemmtanaleyfis 92/111  
 Á ólögfestum grundvelli 96/133  
 Ákvörðun heilbrigðisnefndar að fjarlægja bifreið af bifreiðastæði 95/176  
 Áminning 95/346  
 Breyting á skráningu fullvirðisréttar 95/190  
 Eftirlit bankaeftirlits Seðlabanka Íslands 96/617  
 Ekki skylt að gefa lánsúmsækjanda heimild til að tjá sig um lögfræðilega úmsögn 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, 96/651  
 Endurúthlutun fullvirðisréttar 96/237  
 Foreldra 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  
 Meðferð máls hjá tölvunefnd 95/479  
 Niðurlagning stöðu 93/174  
 Óheft umráð skjala nauðsynleg til að tryggja að réttur aðila til að koma fram skýringum komi að fullu gagni 89/14, 89/58  
 Skipulag 93/60, 96/110  
 Starfssamningur ekki endurnýjaður vegna ávirðinga starfsmanns 93/159  
 Um gögn sem aflað er frá lægra stjórnvaldi við kærumeðferð máls 96/273  
 Við álitsumleitan 95/81  
 Við lausn skipaðs nefndarmanns 91/88  
 Við meðferð byggingarmála 93/54  
 Við meðferð mála hjá Atvinnuleysisstryggingasjóði 95/49  
 Við meðferð mála sem skotið er til tryggingaráðs 89/35  
**Arðskrá** Sjá Lax- og silungaveiði  
**Atvinnufrelsi** 96/107  
**Atvinnuleysisráning** sjá Sveitarfélög  
**Atvinnuleysisstryggingar**  
 Barnadagpeningar 95/55  
 Málsmeðferð úthlutunarnefnda 95/49, 95/55, 96/82  
 Niðurfelling bóta þar sem vinnutilboði var ekki sinnt 95/49  
 Refsikennd viðurlög vegna rangra upplýsinga 96/76  
 Skilyrði þess að bótalaut tímabil falli niður 96/69  
 Skráning hjá vinnumiðlun 96/82  
**Atvinnuréttindi**  
 Afturköllun löggingingar vigtarmanns 91/26, 92/327  
 Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn 91/17, 92/328, 93/29

#### Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs

Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaksturs 94/37  
 Aldursskilyrði 94/41  
 Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 89/39  
 Framkvæmd og eftirlit með undanþágum 96/86  
 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, 96/8  
 Útgerðarleyfi 94/41  
 Úthlutun atvinnuleyfa 93/48  
 Leyfi til þess að mega starfa sem sjúkrahjálfari 96/99  
 Lögverndun starfsheitisins sálfræðingur 96/107  
 Nýjar reglur haggja 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 í taugasálfræði 96/95  
 Sérfræðiviðurkenning tannlæknis 90/21  
 Skilyrði fyrir veitingu meistaraéttinda í netagerð 91/29  
 Skilyrði fyrir veitingu meistaraéttinda í snyrtifræðum 95/66  
 Skilyrði rafverktakaleyfis 90/37, 92/21  
 Tækmörkun á fjölda sendibifreiða 90/35  
 Veiting lyfsöluleyfis 96/246  
 Viðurkenning á menntun og prófskírteinum 96/107  
 Viðurkenning byggingarnefnda á iðnmeisturum 92/16, 95/65  
**Auglýsing**  
 Á lausum stöðum sjá Opinberir starfsmenn  
 Á ríkisjörðum sem lausar eru til ábúðar 96/206, 96/225  
 Eftir úmsóknum til veiða á háhyrningum 89/52, 90/227  
 Kynning á starfsreglum 92/177  
 Sjá einnig Birting, Stjórnun fiskveiða  
**Ábúð** 92/158  
**Ábyrgðartrygging bifreiða**  
 Endurgreiðsla söluskatts af iðgjöldum 88/22  
**Áfengismál**  
 Áfengisauglýsingar 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 kærumáls þar sem málið hafði einnig verið lagt fyrir dómstóla** 95/286  
**Ákærvald** sjá Meðferð ákærvalds  
**Álitsumleitan**  
 Aðgangur að úmsögn, sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Atvinnuleyfi fyrir útlendinga 93/29  
 Bindandi umsögn haldin efnisannmarka 93/37  
 Bindandi umsögn sveitarstjórnar og þýðing umsagnar á efngisvarnarnefndar 95/77  
 Endurveiting ökuréttinda 94/410  
 Form og efni umsagna barnaverndaryfirvalda 89/58  
 Frjáls álitsumleitun 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, 96/420  
 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  
 Veiting lyfsöluleyfis 96/246  
**Áminning** sjá Opinberir starfsmenn  
**Bankaefirlit** sjá Eftirlit stjórnsýsluaðila  
**Barnabætur**  
 Skuldajöfnun barnabóta 88/22, 96/540, 96/543  
**Barnavernd** sjá Foreldrar og börn  
**Barnsmeðlög**  
 Áhrif ógildingar á fadernisviðurkenningu á innheimtu meðlagsskuldur 94/87  
 Ákvörðun og endurskoðun meðlagsfjárhæðar 90/108, 94/60  
 Innheimta meðlaga 89/133, 90/12, 90/229, 94/87  
 Samningar foreldra um gjalddaga 90/12  
 Úrskurðarvald tryggingaráðs um greiðslu meðlags aftur í tímann 89/34  
 Sjá einnig Foreldrar og börn.  
**Birting**  
 Afturköllun atvinnuleyfis til 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 lífeyrissjóði í B-deild Stjórnartíðinda 95/225  
 Birting almennra stjórnvaldsfyrirmæla 96/86  
 Birting ákvörðunar tefst 96/177  
 Birting fyrirmæla um valdframsál 96/601  
 Tryggingaráði bar að tilkynna aðila niðurstöðu ákvörðunar milliliðalaust 89/35  
 Úrskurðar menntamálaráðuneytisins 92/237

Vanrækt að birta ákvörðun 93  
 Vaxtaákvörðana 92/68  
 Sjá einnig Stjórnun fiskveiða  
**Bjargráðasjóður** 94/140, 95/200  
**Breyting á óbirtri ákvörðun**  
 Meðferð lánsúmsóknar hjá Lánasjóðum námsmanna 90/148  
 Sjá hins vegar Afturköllun  
**Breyting á venjubundinni stjórnsýslu**  
 Hert skilyrði fyrir áfrýjunarleyfi  
 Innheimtuhattir Húsnæðisstofnunar  
 Kynningu á breyttri stjórnsýslu  
 vant 89/28, 92/74, 93/29, 93/299  
 Lán frá tryggingastofnun til kaupmanna  
 Veiting styrks til kaupa á hjálpargjafi  
 Örorikumat 96/44  
**Bréflýnd**  
 Heimild Póst- og símamálastofnunar  
 henda póstsendingar öðrum  
 anda 91/104, 95/544. 96/649  
 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, 92/104  
**Búvörusamningur** 94/163  
**Byggingarmál** Sjá Skipulags- og byggingarmál  
**Bærnireglur** sjá Valdmörk stjórnsýslu  
**Börn** sjá Foreldrar og börn  
**Dómstólar**  
 Skilyrði málshöfðunar að kæru  
 notuð 89/101  
 Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns  
**Dýravernd**  
 Dýrasýningar 94/54  
**EES-samningurinn** 95/536, 96/163  
**Efniskröfur** sjá Jafnræðisreglugerðir  
 hófsreglan, Sjónumið sem sýnir  
 byggð á  
**Eftirlit stjórnsýsluaðila**  
 Almenn eftirlitsskylda ráðuneytisins  
 Dóms- og kirkjumálaráðuneytisins  
 að bætt væri úr göllum á meðferð  
 upi 89/104  
 Eftirlit Atvinnuleysistryggingar  
 nefndum 95/49, 95/55  
 Eftirlit bankaefirlits með sölu  
 Eftirlit dóms- og kirkjumálaráðuneytisins  
 un lögráðamanna 95/360  
 Eftirlit félagsmálaráðuneytisins  
 93/299, 94/11  
 Eftirlit með hlutafélögum 91/44  
 Framkvæmd eftirlits með verðmætum  
 bréfasjóðum 90/41  
 Sérstakt tilefni nákvæms eftirlits  
 Skylda ráðuneytisins sem yfirstjórnar  
 veitingarvalds tiltekinna starfsmanna  
 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 Lífeyrisréttindi

**Endurgreiðsla** sjá Skattar og gjöld

**Endurupptaka stjórnsýslumáls**

Ákvörðun Húsnæðisstofnunar ríkisins um greiðsluferfiðleikalán 96/177

Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 90/108

Forsjá barns 94/73

Stöðuveiting 96/451

Úrskurður yfirskattanefndar 96/524

**Fangelsismál**

Aðbúnaður fanga í Hegningarhúsinu við Skóla-vörðustíg 96/115

Aðbúnaður í fangelsum 95/102

Aðstoð við fanga til að búa þá undir að hverfa á ný út í þjóðfélagið að lokinni refsivist 96/120

Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist 89/43

Agaviðurlög í fangelsum 90/97, 91/33

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsrof 95/97

Dagsleyfi fanga 96/131

Evrópskar fangelsisreglur 96/115, 96/120

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, 96/131

Sálfræðiaðstoð við fanga 95/102, 96/120

Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 90/97, 91/190

Svör stjórnvalda við erindum fanga 89/51

Tannlæknaþjónusta við fanga 90/93, 91/170, 96/648

Vinna og vinnulaun fanga 90/97, 95/102

Sjá einnig Náðun

**Fasteignaskráning og fasteignamat**

Eigendaskráning á endurræktun 95/114, 96/651

**Fatlaðir**

Málsmeðferð svæðisráðs fatlaðra 96/133

**Félagslegar íbúðir** sjá Húsnæðismál

**Fiskveiðar** sjá Stjórnun fiskveiða

**Fiskveiðisjóður Íslands**

Synjun lánsúmsóknar 94/332

**Fjármark** sjá Búfjármark

**Fjárveitingar**

Ráðstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjáraukalögum 91/36, 92/329

**Fordæmisgildi úrskurða yfirskattanefndar** 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, 96/143

Framfærsluskylda foreldra gagnvart barni sínu 92/58, 94/60

Innsetning í umráð barns 94/73

Langtímafóstur 93/76

Meðferð mála út af breytingu á forsjá barna 90/107, 94/73

Meðferð mála út af forsjá barna 89/58, 91/168, 92/50, 94/69

Réttaráhrif málskots til barnaverndarráðs 90/113

Riftun fóstursamnings 95/161

Samþykki 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 fóstri 94/69, 96/143, 96/151

Sjá einnig Barnsmeðlög

**Form stjórnvaldsákvæðana** sjá Stjórnvaldsákvæðanir

**Formaður nefndar** sjá Stjórnsýslunefndir

**Forsjá** sjá Foreldrar og börn

**Framfærslueyrir með barni** sjá Barnsmeðlög

**Framleiðslustjórnun í landbúnaði**, sjá Fullvirðisréttur

**Framsending máls** 96/69, 96/458

**Frestir**

Boðunarfrestur 93/138

Farið fram úr lögakveðnum afgreiðslufresti 91/126, 92/40, 94/381

Framlenging á afgreiðslufresti skattstjóra skal auglýst 94/275

Frestur ríkisskattstjóra til þess að skila yfirskattanefnd gögnum og greinargerð 94/270

Kærufrestur 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

Endurúthlutun fullvirðisréttar 96/237

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 91/43, 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  
 Sátttaumleitanir 89/90  
**Hlutabréf** 96/617  
**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**  
 Beiing þvingunarúrræða 91/46  
 Eftirlit með hlutafélögum 91/46  
**Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit**  
 Skilyrði þess að heilbrigðisýfervöld megi fjarlægja númerslausar bifreiðar 94/93  
**Hreindýraveiðar** 93/312, 94/418  
**Húsbréf** sjá Húsnæðismál  
**Húsnæðismál**  
 Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingarsamvinnufélögum 94/104, 95/544  
 Félagslegar íbúðir 96/181  
 Forkaupsréttur sveitarfélaga að félagslegum íbúðum 90/127  
 Gjaldtaka við innheimtu lána sem er í vanskilum við Byggingarsjóði ríkisins 92/74  
 Greiðsluerfiðleikalán 93/98, 96/177  
 Greiðslujöfnun fasteignaveðlána 93/92  
**Húsbréf**  
 Breyting á vöxtum fasteignaveðbréfa 92/83  
 Markaðsverð 91/47  
 Upphafsdagur vaxta fasteignaveðbréfs í húsbréfa 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  
 Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu 96/160  
 Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar 93/105, 94/116, 94/121, 96/650  
 Vaxtaákvæðanir 92/68

## Húsnæðissparnaðarreikningar

### Hvalveiðar

Útgáfa leyfa til veiða á háhyrn

### Hæfi starfsmanna stjórnarsýslu

#### Almenn hæfisskilyrði:

Byggingarfulltrúi 96/414  
 Formaður kjaranefndar 96/1  
 Héraðslæknar 93/173  
 Löglærðir fulltrúar sýslumanna 93/155, 93/156  
 Nefndarmenn er fjalla um sátttalækna 90/21  
 Nefndarmenn flugráðs  
 Nefndarmenn í lyfjaverðlagi  
 Nefndarmenn samkeppnisráðs  
 Nefndarmenn umsjónarnefndar 311  
 Nefndarmenn örorkunefndar  
 Rannsóknar- og ákvörðunarstjórn 90/178  
 Ríkisstjórsmenn 90/158, 90/159  
 Skilyrði til veitingar atvinnuábyrgðarindi  
 Starfsmaður ráðuneytis oddvagnnefnd 90/186  
 Tollverðir 92/151, 95/351

#### Sérstök hæfisskilyrði:

Aðstoð umfram lögskyldar  
 Áður lagt úrskurð á sama áfangi  
 Faðir aðila máls undirmaður  
 Fulltrúi hagsmunaaðila á sæðingum  
 Fyrirsvarsmáður fyrirtækis í vaxtaábyrgð  
 ur þátt í umfjöllun um erind  
 irtækisins 95/531  
 Fyrri afskipti starfsmanns af vaxtaábyrgð  
 162, 96/151  
 Kunningskapur 96/409, 96/410  
 Maki aðila máls er undirmaður  
 með mál fer 96/409  
 Málsmeðferð þegar starfsmaður  
 Mistök við meðferð máls 93/101  
 Óvinátta 91/101  
 Starfsmaður er fyrirsvarsmáður  
 keppni við aðila málsins 92/74  
 Starfsmaður er fyrri eigar  
 sem er aðili máls 96/258  
 Starfsmaður í stjórnunarstöðu  
 tekur þátt í endurskoðun ákvæð  
 lagsins á vegum stjórnvalda  
 Starfsmaður sem sker úr máli  
 irsvarsmanns annars aðila máls  
 Starfsmaður sem tók þátt í máli  
 hafði einnig tekið þátt í meðferð  
 stjórnarsýslustigi 90/190  
 Sveitarstjórnarmaður leigir  
 eigu sveitarfélags 93/299  
 Umsækjandi um stöðu starfsmað  
 valdshafa 96/451  
 Vinátta 96/110, 96/451

**Innflutningsgjöld** sjá Skattar og

**Innflutningur kjöts** 94/154  
**Innheimta** sjá Barnsmeðlög, Lagaheimild, Þvingun-  
arúrræði  
**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 leigubif-  
reiðaaaksturs 94/41  
Auglýsing ríkisjarða sem lausar eru til ábúðar 96/  
206  
Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á  
samkeppni 93/252  
Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs 93/51  
Áfengisauklýsingar 93/53  
Bætur vegna veiðiskerðingar 93/120  
Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni  
og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflstöð 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 ökutækja-  
kostnaðar 93/219, 93/232, 93/240  
Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkis-  
útvarps 91/112, 92/177, 93/341  
Lokun verslana um páska 95/251, 96/652  
Lækkun eignarskattstofns 96/485  
Málsmeðferð við stöðuveitingu 90/158  
Nafnleynð umæskjenda um opinberar stöður 95/313  
Námslán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu 96/297  
Námslán vegna framhaldsnáms lækna 96/311  
Niðurfelling tolla 90/186  
Ráðstöfun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á skattfé til  
sveitarfélaga 94/362  
Réttur fanga á símtölum við aðila utan fangelsis 96/  
115  
Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 93/37  
Röðun í launaflokka 93/170  
Skerðing lífeyrisréttinda hjá hluta sjóðsfélaga 95/203  
Skilyrði fyrir veitingu meistaráréttinda í snyrtifræð-  
um 95/66  
Skráning mannanafna í þjóðskrá 94/172  
Synjun um inngöngu í menntaskóla 96/283  
Tegundapröfun símtækja 90/87  
Tekjujöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs 95/506  
Tollflokun sendibifreiðar 92/321  
Tollvilnanir farmanna 93/305

Undanþágur 92/147, 92/329  
Undanþágur frá skilyrðum um haffærisskírteini 93/  
275  
Útboð í smíði skips 94/387  
Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 89/52  
Úthlutun veiðileyfa 94/336, 94/346  
Útreikningur bóta úr Bjargráðasjóði 94/140  
Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 96/  
601  
Vaxtabætur 95/434  
Verklagsreglur um veitingu námslána vegna skóla-  
gjalda 96/324  
Við opinber innkaup 90/148  
Við sérfræðiviðurkenningu tannlækna 90/21  
Örorkulífeyrir 96/44  
**Kafarar** sjá Atvinnuréttindi  
**Kaupskrárnefnd** 91/116  
**Kennarar** sjá Atvinnuréttindi  
**Kirkjumál**  
Afgreiðsla umsóknar um auglýsta stöðu innan þjóð-  
kirkjunnar 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,  
Stjórnsýslukæra  
**Lagaheimild**  
Ákvörðun um innra skipulag starfshátta stjórn-  
sýslunnar  
Véltæk gagnavinnsla upplýsinga 94/356  
**Samninga**  
Allsherjarréttarlegu lagaákvæði varð ekki breytt  
með samningi 91/93  
Heimild til að krefja um nýjan ábyrgðarmann að  
lánnum hjá LÍN 96/303  
**Stjórnvaldsákvæðana**  
Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða  
stoð í lögum 90/180  
Afráttur barnsmeðlags af kaupum 89/133, 90/12  
Ákvörðun varð ekki reist á reglugerðarheimild  
90/186  
Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegum íbúð-  
um 90/127  
Gjaldtaka vegna rekstrarkostnaðar grunnskóla 90/  
134  
Gjaldtaka vegna umbúðapoka 90/216  
Hámarksaldur leigubifreiðastjóra 88/23, 90/26  
Námshagnakostnaður og efniskostnaður í grunn-  
skólum 90/134  
Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 90/186  
Réttindanam 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  
Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu 96/160  
Það leysir ekki undan nauðsyn lagaheimildar þó  
um þarfar stjórnvaldsákvæðanir sé að ræða 89/23

Pörf 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, 96/653

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 málflutningsleyfi 92/206

Haldlagning gagna 96/494

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 vélsleðum 90/193

Innflutningur með greiðslufresti 90/113

Lágmarksfjárhæð almenns útboðs hlutabréfa 96/617

Lokun síma 89/129, 90/227

Menningasjóður útvarpsstöðva 92/183

Reglur um netaveiði göngusilungs 90/128

Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 88/24

Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 88/33, 89/137, 90/230

Skilyrði fjármálaráðuneytisins fyrir staðfestingu reglugerðar fyrir lífeyrissjóði 95/214

Skilyrði rafverktakaleyfis 90/37, 92/30

Skoðun póstis og hlustun símtala fanga 90/97

Skuldajöfnuður á móti tryggingagjaldi og virðisaukaskatti 96/543

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

Pörf 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, 96/651

**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 stjórnvald**

Almennar leiðbeiningar 93/13

Atriði sem starfsmaður var ek  
56

Kvartanir og kærur yfir þvingun

Leiðbeiningar ríkisskattstjóra

Leiðbeiningar sem fylgja umsókn

skólavist í framhaldsskólum

Leiðbeiningar um heimild til  
96/409

Leiðbeiningar um kærheimild  
105, 94/93, 95/146, 95/176, 96/104

Leiðbeiningarskylda skattfyfirvarna

Leiðbeiningarskylda tollfyfirvarna

Leiðbeiningarskylda um ekkju

Rangar leiðbeiningar um áfrýðing

Rangar leiðbeiningar um skilyrði

arabréfs 95/66

Rangar upplýsingar geta varðgjafar  
95/66

Skylda stjórnvalds til þess að gefa  
ranglega hefur verið beint til  
Synjun gjafsóknar 93/80

Um rétt til aðgangs að gögnum  
arstjóri hefur lagt hald á 96/104

Upplýsingar um framsal veiðitímabils

Upplýsingar um sóknarkvóta

**Leiðrétting**

Á staðfestu endurriti 92/168

**Leiðsögumenn** sjá Atvinnuréttindi

**Leigubifreiðastjórnar** Sjá Atvinnuréttindi

**Lífeyrismál**

*Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins*

Breyting á löggjöf varðandi lífeyrissjóði  
89/55, 91/56, 92/94

Eftirlaunaréttur í tilefni af tölur  
357

Launaviðmiðun við útreikning  
65

Lífeyrir eftir lát sambúðarmanns

Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins  
92/91, 93/125

Réttur til örorkulífeyris 91/104

Skerðing lífeyrisgreiðslna til útreikningur á lífeyri sjóðs  
stöðu, sem lögd var niður 90/104

Staðfesting á reglugerð um Eftirlaun  
manna Útvegsbanka Íslands

Staðfesting reglugerðar Lífeyrissjóðs  
203

Synjun á staðfestingu reglugerðar

**Lokun síma** sjá Póst- og símamál

**Lyfjamál**

Afgreiðsla lyfja 96/250

Ávísun lyfja á samheitalyf 95/104

Hverjir geta fengið lyfsölu leyfi

Málsmeðferð við setningu reglugerðar  
seðla ofl. 92/96

**Læknar**

Fyrirmæli læknalaga um afhendingu  
89/19

Refsíabyrgð 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, 96/297

sjá Lagaheimild

**Lögregla**

Almenn hæfisskilyrði lögreglumanna, sjá Hæfi starfsmanna stjórnáráðs

Ákvörðun um framhald lögreglurannsóknar 93/126

Bókhaldsrannsókn 93/126

Löggæslugjald 94/167

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum 91/82

Starfsmál lögreglumanna 93/159

Páttaka lögreglu í búfjartalningu 89/23

Sjá einnig Meðferð ákærvalds

**Lögreglurannsókn** sjá Meðferð ákærvalds

**Löggræðismál**, sjá Persónuréttindi

**Mannanöfn**

Breyting á eigin nafni 93/131

Breyting á kennin nafni 93/131, 94/171

Breyting nafnrítunar 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 eigin nafns við veitingu ríkisfangs 91/84, 93/131

**Mannréttindi**

Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum 88/45, 89/137

**Mannréttindasáttmáli Evrópu**

Agaviðurlög í fangelsum 90/97

Aldursskilyrði varðandi atvinnuleyfi til leigubíreiðaaaksturs 94/41

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsfor 95/97

Félagafrelsi 90/35

Gagnkvæmur umgengnisréttur foreldra og barna 89/58, 89/79, 90/109, 95/121, 96/143

Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 96/468

Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, á kröfu til þess að máli ljúki innan hæfilegs tíma 91/75

Skýrslutaka við meðferð máls hjá stjórnvöldum um meinta refsiverða hegðun 96/258

Útgáfa ríkissaksóknara á áfrýjunarstefnu 96/278

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 greiðsluferfiðleikalána 93/98

Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 91/121

Almennt um málshraða 96/11

Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 94/60

Ákvörðun um lækkuð eignarskattstofns 96/485

Áminning 95/346

Byggingarmál 93/54

Endurákvörðun virðisaukaskatts 96/582

Farið fram úr lögákvæðnum afgreiðslufresti 91/126, 92/40

Í málum út af forsjá barna 89/58, 92/50

Meðferð mála hjá yfirskattanevnd 94/270, 96/524

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

Sérfræðiviðurkenning í sálarfræði 96/95

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 eignaribúðar 93/105

Veiting stöðu við Háskóla Íslands 96/431

Veiting umsagnar í umgengnisréttarmáli 95/121

Yfirskattanevnd ber að ganga á eftir því að ríkisskattstjóri skili gögnum og greinargerð innan lögmaðls frests 94/270

Sjá einnig Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast

**Málkot til æðra stjórnvalds** sjá Starfssvið umboðsmanns, Stjórnáráðs

**Málsmeðferð** sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Aðili máls, Andmælaréttur, Álitsumleitan, Birting, Breyting á óbirtri ákvörðun, Eftirlit stjórnáráðs, Frestir, Hæfi starfsmanna stjórnáráðs, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Leiðrétting, Málshraði, Rannsóknarreglan, Rökstuðningur, Stjórnáráðs, Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast, Valdmörk stjórnvalda, Pagnarskylda

**Meðalhófsreglan**

Ákvæði reglugerðar um endurmenntun löggiltra vigtarmanna 91/26

Ákvæði reglugerðar um stuttan umsóknarfrest 95/451, 96/451

Bannað að hafa með höndum aukastörf 95/332

Beiting agaviðurlaga í framhaldsskólum 96/273

Brottvisun nemanda úr skóla 94/295

Haldlagning gagna 96/494

Innheimta lána hjá Húsnæðisstofnun ríkisins 92/74

Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysadeild 94/91

Innheimta söluskatts 90/218

Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 89/129

Skilyrði fyrir útgáfu leyfis til áfengisveitinga 95/81

Slit á skemmtanahaldi 92/111

Stytting á veiðitíma rjúpu 94/371

Uppsögn ríkisstarfsmanns vegna meintra brota í starfi 96/384

Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins 94/154  
 Þvinguð lyfjagjöf 95/372  
**Meðferð ákærvalds**  
 Ákvörðun ríkissaksóknara um framhald lögreglu-  
 rannsóknar 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  
 Almannafríður 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, 96/649  
 Ákvæði laga um skemmtanaleyfi 92/111, 95/29, 96/  
 649  
 Ákvæði reglugerðar um málskot á ákvörðunum  
 fræðslustjóra til barnaverndarnefndar skorti laga-  
 stöð 94/295, 95/35, 95/547  
 Ákvæði reglugerðar um málsmeðferð svæðisráðs  
 fatlaðra 96/133  
 Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingar-  
 samvinnufélögum 94/104, 95/34, 95/544  
 Endurgreiðsla oftetkins 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 sítamálafstofnunar 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 ákvarðana tollyfirvalda til ríkistoll-  
 anefndar 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 refsíabyrgð 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 sjúkrahús  
 Reglur um skráningu færnanle  
 171, 95/27  
 Réttur til að bera ákvörðun u  
 undir dómstóla 96/468  
 Réttur til miskabóta 92/151, 9  
 Sáttumleitan vegna hjónaski  
 Skipan lögráðamanna 95/35,  
 Skortur á reglum um starfssv  
 skrárnefndar 91/116, 95/28  
 Skráning mannanafna í þjóðs  
 94/172, 95/34  
 Stjórnsýslusamband bankaefn  
 lands og viðskiptaráðuneyt  
 Tegundarprófunar símtekja 9  
 Tollverð notaðra bifreiða 92/  
 Umsýslugjald 96/474  
 Úrlausn um rof skilyrða reyn  
 Valdörk á milli tollgæslustj  
 601  
 Vandaðir löggjafarhættir 95/1  
 Vextir og verðbætur af ofgrei  
 197  
 Villa í lögum um tilgreiningu  
 endurskoðenda 92/230, 95/  
 Sjá einnig Villa í lögum um t  
 og brúttórúmlesta 91/152  
**„Meinbugir“ á starfsháttum í**  
 Afgreiðslutími mála er snertu  
 til seljenda félagslegra íbúð  
 Innheimta löggæslugjalds 94/  
**Menntamál**  
 Beiting agaviðurlaga í framha  
 Brottvísun nemandu úr skóla  
 Innheimta efnisgjalds 90/134  
 Námsgögn og námsgagnakost  
 134  
 Synjun um inngöngu í mennt  
 Sjá einnig Námslán og námss  
**Milliríkjasamningar** sjá Norð  
 Samningar við önnur ríki  
**Mæðralaun** sjá Almannaþrygg  
**Nauðungarvistun** sjá Persónu  
**Náðun** 89/48, 91/32  
**Námsgögn** sjá Menntamál  
**Námslán og námsstyrkir**  
 Aðilaskipti að ábyrgðarskuldu  
 96/303  
 Birting á reglum um úthlutun  
 Endurgreiðsla námslána 94/18  
 Gögn sem umsækjanda er ger  
 Hámarkstími námsaðstoðar 9  
 Heimild til að draga félagsgja  
 91/87  
 Hlé á námi 96/336  
 Innheimta námsláns hjá sjálfs  
 94/184  
 Jöfnun á námskostnaði 95/288  
 Lán vegna ferðakostnaðar fjö  
 Lán vegna skólalgjalda 96/324  
 Lánshæfi náms við tæknibrau  
 331

Mat á námsframvindu 96/292  
 Meðferð lánsúmsóknar 90/148  
 Nauðsyn þess að reglur um úthlutun námslána séu stöðugar og fyrirsjáanlegar námsmönnum 96/336  
 Reglur um úthlutun námslána 90/148, 92/547  
 Réttur lækna í framhaldsnámi til lána 92/149, 96/311  
 Skilyrði fyrir veitingu viðbótarframfærsluláns 96/303  
 Synjun á ferðastyrk til dansks ríkisborgara 89/92, 90/228  
 Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum úmsóknarfresti 92/147  
 Verklagsreglur 92/142  
**Nefndir, ráð og stjórnir** sjá Stjórnsýslunefndir  
**Nemendur** sjá Menntamálið  
**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**  
 Auglýsing á lausum stöðum 89/111, 92/151, 95/309, 96/344, 96/352  
 Aukastörf 95/332  
 Áminning 89/104, 95/346  
 Ávirðingar í starfi 94/193  
 Breytingar á starfsskyldum ríkisstarfsmanns 95/322  
 Eftirlaunaréttur í tilefni af tilflutningi í starfi 96/357  
 Einhlíða skerðing á fóstum launum skipaðs kennara 91/97  
 Erindisbréf 89/104  
 Flutningur úr einni stöðu í aðra 95/322, 96/352, 96/357  
 Fyrirframgreiðsla launa 91/93  
 Fyrirmæli um störf og starfsskyldur 89/104  
 Gögn varðandi úmsókn um stöðu, sem ekki fundust 89/22  
 Hver talinn verður ríkisstarfsmaður 96/384  
 Kjör sóknarpresta 92/158  
 Launagreiðslur til maka látins starfsmanns 90/171  
 Lausn skipaðs nefndarmanns 91/88  
 Lögverndun starfsheitis framhaldsskóla- og grunnskólakennara 90/17, 90/20  
 Málskot til ædra stjórnvalds í tilefni af uppsögn 89/115  
 Ráðningarsamningur 91/97  
 Réttur yfirboðara til að vísa starfsmanni til annarra starfa 91/98  
 Riftun starfssamnings 95/332  
 Röðun í launaflokka 91/95, 93/170  
 Sá er veitir starf veitir jafnframt lausn frá því 96/371

Skilyrði endurkröfu ofgreiddra launa 94/196  
 Staða lögð niður 95/322, 95/332, 96/371  
 Biðlaun 94/200, 95/545  
 Í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun 89/111, 93/174  
 Málsmeðferð 94/10  
 Ólögæt sjónarmið 90/172, 92/326, 94/416  
 Ríkisstofnun hættir ákveðinni starfsemi 89/112, 90/177  
 Sambærilegri stöðu hafnað? 94/200, 95/545  
 Samþykki veitingarvaldshafa á niðurlagningu stöðu 96/371  
 Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra 96/371  
 Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi 91/95  
 Starfslokasamningar 95/332  
**Stöðuveitingar**  
 Forgangur í lausa stöðu 89/111, 90/177, 95/300, 96/443  
 Leiðbeiningar um heimild til þess að fá rökstuðning 96/409  
 Mat á hæfni úmsækjenda 90/158, 91/101, 92/151, 93/341, 94/186, 94/187  
 Málshraði 96/431  
 Nafnleynd úmsækjenda 95/313  
 Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi 90/62, 91/171  
 Setning í stöðu skólastjóra 95/309  
 Sjónarmið sem val á úmsækjanda byggist á 95/300, 96/409, 96/420, 96/443, 96/451  
 Skipun og störf dómnefnda um stöður við Háskóla Íslands 96/431  
 Sumarflýsingar 95/342  
 Svör við úmsókn um auglýsta stöðu 89/104, 92/151  
 Umsagnir við stöðuveitingu, sjá Álitsumleitan  
 Umsókn bundin því skilyrði að úmsækjandi fái að gegna tveimur stöðum hjá ríknu á sama tíma 96/420  
 Undirbúningur og rannsókn máls 92/151, 93/341  
 Veiting stöðu tryggingayfirlæknis 95/300  
 Tilmæli um að starfsmaður segi upp starfi 89/104, 94/193  
**Uppsögn ríkisstarfsmanns**  
 Byggð á málefnalegum sjónarmiðum 94/207  
 Skilyrði uppsagnar 96/401  
 Vegna meintra brota í starfi 96/384, 96/401  
 Vammleysi ríkisstarfsmanns 94/209  
 Verkfallsheimild 90/176  
 Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Andmælaréttur, Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, Lífeyrisréttindi, Orlof, Pagnarskylda  
**Orlof**  
 Óheimilt að nota orlofslaun til skuldajöfnuðar ofgreiddum launum 94/196  
 Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta af orlofsfé 89/93  
**Ógildar stjórnvaldsákvarðanir** sjá Stjórnvaldsákvarðanir  
**Ólögæt sjónarmið** sjá Sjónarmið, sem stjórnsýsluathöfn er byggð á

**Ólögmat skilyrði fyrir leyfisveitingu** sjá Skilyrði fyrir leyfisveitingu

**Óréttmætir viðskiptahættir**  
Tegundaprófun símtækja 90/87

**Persónuafsláttur** sjá Skattar og gjöld

**Persónuréttindi**  
Óheimil nauðungarvistun á sjúkrahúsi 92/125, 95/364  
Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 96/468  
Skipun lögráðamanna 95/360  
Staðfesting héraðsdóms að gerð hafi verið krafa um sjálfræðissviptingu 95/364  
Þvinguð lyfjagjöf 95/372

**Póst- og símamál**  
Frágangur símainnaks og símalagna 90/118  
Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 91/104, 95/544, 96/649  
Hækkun póstburðargjalda á verðstöðvunartímabili 89/120  
Lokun síma vegna mistaka 94/217  
Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 89/129  
Samningsskilmálar Póst- og símamálastofnunar 94/217  
Sundurliðun símareikninga 90/118  
Tegundaprófun símtækja 90/87, 92/326

**Prentfrelsi**  
Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis 91/32

**Prestssetursjarðir** 92/158

**Rafverktakar** sjá Atvinnuréttindi

**Rangar forsendur**  
Örorka umsækjanda 93/242

**Rannsóknarreglan**  
Afla 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 hverjum laus ríkisjörð skyldi byggð 96/206  
Ákvörðun um virðisaukaskattskyldu 95/464  
Breyting á skráningu fullvirðisréttar 95/190  
Endurveiting ökuréttar 93/337  
Fóstursamningur 96/143  
Gagnaöflun í forsjármáli 90/107, 93/69  
Gjafsóknarmál 93/80  
Gögn sem umsækjanda er gert að leggja fram 96/303  
Haldlagning gagna 96/494  
Hversu ítarlega þarf að rannsaka mál? 92/50  
Kvaðning sérfróðra ráðunauta við rannsókn máls 93/21, 95/39, 96/24  
Kvörtun til svæðisráðs fatlaðra.  
Lán til kaupa á bifreið 96/34  
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

Refsikennd viðurlög vegna ra  
Skilyrði leyfis til hörpuðiskve  
Skýrslutaka við meðferð máls  
meinta refsiverða hegðun 9  
Stytting á veiðitíma rjúpu 94/  
Sönnunargildi yfirlýsingar fyr  
371  
Umsagnir við stöðuveitingu 9  
Undirbúningur að veitingu o  
Veiting leyfis til þess að me  
þjálfari 96/99  
Veiting lyfsöluleyfis 96/246  
Veiting stöðu þegar einn um  
starfs 96/443  
Veiting undanþágu frá banni  
Vekja bar athygli aðila á því  
unar skorti 95/49  
Viðtaka gagna 92/50  
Sjá einnig Andmælaréttur, Á  
ferð  
**Ráð** sjá Stjórnsýslunefndir  
**Reglugerðir** sjá Stjórnvaldsfy  
**Reynslulausn** sjá Fangelsismá  
**Réttarvenja** 93/235  
**Réttindi og skyldur hjóna** 92/  
**Ríkisábyrgð á launum**  
Synjun ríkisábyrgðar á launaf  
Vinnulaunakrafa framkvæmd  
**Ríkisjarðir** 96/206, 96/225  
**Ríkissaksóknari** sjá Meðferð  
**Ríkisstjórn**  
Málsmeðferð 90/193  
Vaxtaákvörðun 92/68  
**Ríkisstofnun falin ósamrýman**  
**Ríkisútvæpið** sjá Sjórnvarps-  
**Rjúpnaveiðar** 94/371  
**Rökstuðningur**  
Afturköllun skemmtanaleyfis  
111  
Arðskrámat 94/180  
Ákvörðun heilbrigðisnefndar  
erslausa bifreið 94/93  
Ákvörðun meðlagsfjárhæðar  
Ákvörðun um námsstyrk 95/2  
Ákvörðun um stöðuveitingu  
Ákvörðun úthlutunarnefndar  
Innflutningur matvöru óheim  
Launaákvörðun kjaranefndar  
Refsikennd viðurlög vegna ra  
Röng lagatilisvin í úrskurði s  
Synjun beiðnar um náðun 89/  
Synjun gjafsóknar 93/80, 93/8  
Synjun leyfis til áfrýjunar á n  
Synjun ríkisábyrgðar á launak  
Synjun tryggingastofnunar á  
bifreið 96/34  
Synjun um lækun eignarskat  
Tryggingastofnunar ríkisins 9  
Umsögn barnaverndaryfirval  
Umsögn tryggingaráðs í samb  
forstjóra Tryggingastofnuna



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 yfirkattaneftndar 95/434, 95/443, 96/512, 96/564

Úrskurður ríkisskattaneftndar 92/219, 92/220

Úrskurður ríkisskattstjóra 90/197

Úrskurður um forsjá til bráðabirgða 93/69

Veiting lyfsölualeyfis 96/246

Veiting styrks til kaupa á hjálparkækjum 96/57

Sjá einnig Stjórnýslukæra/Form og efni úrskurða í kærumáli.

**Samfélagsþjónusta**, sjá Fangelsismál.

**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 stjórnýslunnar

**Sími** sjá Póst- og símamál

**Sjávarútvegur** sjá Stjórnun fiskveiða

**Sjónarmið, sem stjórnýsluathöfn er byggð á**

*Lögmat 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

### *Ólögmat sjónarmið*

Ákvörðun barnaverndaryfirvalda um umgengnisrétt 89/79, 92/59

Ákvörðun hvort nafn félli að lögum íslenskrar tungu 91/84

Ákvörðun um hverjum laus ríkisjörð skyldi byggð 96/206

Hverjum veitt verður heimild til að ganga til samninga við Varnarliðið 93/187

Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekjuhlutum 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, Meðalhöfsreglan, Opinberir starfsmenn/Stöðuveitingar

**Sjónvarps- og útvarpsmálefni**

Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 91/112

**Sjúkraskrá** sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Þvinguð lyfjagjöf 95/372

**Sjúkratryggingar** sjá Almannatryggingar

**Skattar og gjöld**

Aðgangur að gögnum hjá skattransóknarstjóra 96/494

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 ráðstöfun tryggingaefirlitsgjalds 93/197

Barnabótum skuldajafnað 88/22, 96/540, 96/543

Dagpeningar 96/512

Dráttarvextir af vangreiddum virðisaukaskatti 96/582

Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsafsstöð 91/122

Endurgreiðsla oftekens fjár 93/249

Endurgreiðsla tryggingagjalds 95/451, 96/653

Fordæmisgildi úrskurða yfirkattaneftndar 94/276, 95/546

Frádráttur greiddrar húsaleigu framteljanda frá húsaleigutekjum hans 96/576

Frádráttur húsnæðiskostnaðar á móti tekjufærðum námsstyrk 95/443

Frádráttur vegna fjárfestingar í atvinnurekstri 95/473

Frádráttur ökutækjakostnaðar 93/219, 93/232, 93/240, 96/568

Gjaldskylda vegna færanlegra krana 90/202, 91/171

Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta ákvörðunum

skattstjóra til ríkisskattaneftndar 89/101

Heimild til að færa til frádráttar kostnað vegna námsferðar á móti greiðslu sem vinnuveitandi greiðir vegna ferðarinnar 96/512

Hugtakið „þinggjöld“ 96/540

Hækkun bensingjalds, þungaskatts og bifreiðaskatts á verðstöðvunartímabili 89/120  
 Innflutningsgjald af vélsleðum 90/193  
 Ívilnanir vegna veikinda 96/485  
 Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur 90/186  
 Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekju-  
 litlum elli- og örorkulífeyrisþegum 93/242  
 Lækkun eignarskattsstofns 96/485  
 Markaður tekjustofn 92/183  
 Matsreglur ríkisskattstjóra 93/219, 93/232, 93/240  
 Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 90/186  
 Persónuafsláttur 89/38  
 Ráðstofun kirkjugarðsgjalds 93/235  
 Reiknað endurgjald bændu 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  
 Skattmat ríkisskattstjóra 96/512  
 Sóknargjöld 93/132  
 Staðgreiðsla skatta 94/261, 95/545  
 Synjun tolfyrvalda 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  
 Tollívilnanir farmanna 93/305  
 Tollskýrslueyðublöð 92/220  
 Tollverð notaðra bifreiða 92/304, 94/417  
 Tryggingagjald 96/564  
 Umsýslugjald 96/474  
 Upplýsingaskýrsla tolfyrvalda 92/304  
 Vaxtabætur 95/434  
 Vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta 90/197  
 Vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar 96/554  
 Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 90/197, 92/196, 94/416  
 sjá á hinn bóginn Þjónustugjöld

**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  
 Kynning aðalskipulags 96/110  
 Ögilding byggingarleyfis 91/31, 92/31, 93/54  
 Sérstakt hæfi stjórnarmanna skipulagsstjórnar ríkisins 94/49  
 Skipulagsbreytingar 93/60  
 Veiting byggingarleyfis 90/204  
 Þýðing óstaðfests og óbirts skipulags 92/31

**Skólaakstur** 91/156, 92/237  
**Skólar** sjá Menntamál

**Skráning gagna, sem stjórnvöld**  
 veisla og skráning gagna er

**Skráning og meðferð upplýsinga**  
 Birting á persónulegum fjárháttum  
 inga í skrá sem unnin var kringlað  
 ingarskrám 95/479

Talning búfjár 89/23  
 Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkei  
 þess í þjóðskrá 90/131

**Skuldajöfnuður**  
 Skuldajöfnuður barnabóta 88/131

**Skyldubundið mat stjórnvalda**  
 Ákvörðun meðlagsfjárhæðar s  
 Brottvikning löglærðs fulltrúa  
 ökuleyfisvoptingu 94/209

Námslán vegna skólagjalda 96/131

Veiting gjafsóknarleyfis 93/83  
 Verklagsreglur varðandi endu  
 337

**Skýrslur** sjá Aðgangur að gögum

**Slysatryggingar** sjá Almennar

**Smábátar** sjá Stjórnun fiskveiðis

**Starfsheiti** sjá Atvinnuréttindi

**Starfsvið umboðsmanns Alþingis**  
 Alþingi  
 Ákvörðun bifreiðagjalds 91/131  
 Ákvörðun fjárlaganefndar o  
 gagnvart menntamálaráðherra  
 Álagning og ráðstofun sérst  
 206  
 Fjárhæð fæðingarstyrks við  
 Lagasetning Alþingis 89/113  
 206, 91/130  
 Samningur um Evrópska efnis  
 Skattaleg staða íslenskra ríkis  
 lendis 90/130

*Ársfrestur til kvörtunar liðinn*  
 90/204, 93/253, 96/593

**Dómstólar**  
 Ágreiningur um framkvæmningu  
 Dómstólar fjalla um sama e  
 88/21, 88/22, 90/207, 92/245,  
 Krafa ríkissaksóknara um g  
 Mál er snerta samningsbun  
 manna 95/492  
 Meðferð skiptaráðanda á gj  
 Meðferð skiptaráðanda á sk  
 88/19  
 Nauðungaruppböð 91/132  
 Réttarágreiningur, sem á un  
 89/115, 90/125, 91/131, 91/133,  
 94/303  
 Skráning lögheimilis 93/252  
 Störf dómkvaddra matsman  
 Störf skiptastjóra í protabúu  
 Þingfesting dómsmáls 89/113  
 Þinglýsing veðréttinda 90/204  
 Öflun upplýsinga í þágu dó

*Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis 88/7*  
*Kirkjumálefni 95/183*

*Kvörtunarefni*

Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórn-  
sýslugerðingum 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  
Ákvarðanir stjórnsmálasamtaka 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  
Stjórnvöld annars ríkis eiga lögsögu í máli 96/592  
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 borið undir sérstaka eftirlitsstofnun*

Hömlur á þátttöku í opinberu útboði 94/305  
Óréttmætir viðskiptahættir 94/306

*Málsaðild*

Álagning og innheimta skemmtanaskatts 90/213  
Sala tilraunastöðvar 90/213  
Sjálfsseignarstofnun 89/113  
Starfsdeild í ríkisstofnun 90/213  
Starfssvið tollgæslumanna 94/307  
Stéttarfélag vegna einstakra félagsmanna sinna 90/  
205  
Stjórnvöld geta ekki skotið ágreiningi sín í milli til  
umboðsmanns 92/39, 93/253, 93/254, 96/592  
Sveitarfélag 89/116

*Málskot til æðra stjórnvalds*

Afgreiðslu flugmálastjórnar á umsókn um leyfi til  
flugkennslu verður skotið til samgönguráðherra  
92/253  
Almenn kæruleið skattamála 96/586  
Ágreiningur um efndir samnings um ráðstöfum  
fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðar-  
ráðherra 92/253  
Ágreiningur um form virðisaukaskattskýrslna verð-  
ur skotið til fjármálaráðherra 92/249  
Ágreiningur um tilkall til fullvirðisréttar verður  
skotið til landbúnaðarráðherra 92/249  
Ágreiningur út af störfum ríkisskattstjóra verður  
skotið til fjármálaráðherra 92/250  
Ákvarðanir Sauðfjárveikivarna verða bornar und-  
ir landbúnaðarráðherra 90/209  
Ákvörðun Ferðamálasjóðs verður skotið til sam-  
gönguráðherra 90/210  
Ákvörðun fyrirsvarsmanna kirkjugarða þjóð-  
kirkjunnar verður skotið til biskups Íslands 93/170  
Ákvörðun Lyfjaeftirlits ríkisins verður skotið til  
heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 90/211

Ákvörðun lögreglustjóra á Keflavíkflugvelli  
verður skotið til utanríkisráðherra 91/136

Ákvörðun lögreglustjóra verður skotið til dóms-  
málaráðherra 89/114, 90/210

Ákvörðun Póst- og símamálastofnunar eftir opn-  
un tilboða verður skotið til samgönguráðherra 92/  
249

Ákvörðun Siglingamálastofnunar verður skotið til  
samgönguráðherra 91/135, 91/137

Ákvörðun siglinganeftar verður skotið til trygg-  
ingaráðs 95/493

Ákvörðun stjórnar ábyrgðasjóðs launa verður  
skotið til félagsmálaráðuneytis 96/586

Ákvörðun um gjald fyrir endurupptökuþróf við  
Tækniskóla Íslands verður skotið til menntamála-  
ráðherra 92/246

Ákvörðun um greiðslu gjalda til nemendafélags  
verður skotið til menntamálaráðherra 91/137

Ákvörðun um vexti og verðbætur á ofgreiddu  
skattfé verður skotið til fjármálaráðuneytisins 93/  
195

Ákvörðun Vegagerðar ríkisins verður skotið til  
samgöngumálaráðherra 90/209, 91/135

Ákvörðun um yfirlögráðanda verður borin undir  
dóms- og kirkjumálaráðuneytið 91/136

Ákvörðun Þróunarsamvinnustofnunar verður bor-  
in undir utanríkisráðuneytið 95/494

Ákvörðunum kjörstjórnar um kjörskrá vegna  
kosninga vígslubiskups verður skotið til dóms- og  
kirkjumálaráðherra 91/136

Dreifing Hagstofu Íslands á tölvutækum nafnalist-  
um verður borin undir tölvunefnd 95/494

Gjaldtöku Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fyrir bif-  
reiðaskoðun verður skotið til dóms- og kirkju-  
málaráðuneytisins 92/247

Gjaldtöku 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 borgarskjalavardar  
um aðgang að gögnum 92/247

Mál borið undir tölvunefnd 90/209

Málskot til fræðslustjóra 91/140

Málskot til háskólaráðs í málefnum háskólastofn-  
ana 91/139

Málskot til Hollustuverndar ríkisins 91/141, 92/254

Málskot til landbúnaðarráðherra út af endur-  
greiðslu sérstaks fóðurgjalds 92/251

Málskot til landbúnaðarráðherra varðandi fram-  
leiðslustjórnun í landbúnaði 92/246

Málskot til landlæknis og nefndar, sem starfar skv.  
lögum nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu 89/114

Málskot til matsnefndar félagslegra íbúða 89/113

Málskot til skattstjóra og ríkisskattaneftar 91/  
138, 91/140

Málskot til stjórnar atvinnuleysistryggingasjóðs  
92/253

Málskot til stjórnar Lánasjóðs íslenskra náms-  
manna 90/210

Málskot til tollstjóra og ríkistollanefndar 90/209  
 Málskot til tryggingaráðs 90/210  
 Málskot varðandi framleiðslustjórnun í 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 ljósrít gagna verður borin undir bankaeftirlit Seðlabanka Íslands 95/493  
 Synjun Póst- og símamálastofnunar um fábætur vegna lokunar síma í misgripum verður skotið til samgönguráðherra 92/254  
 Synjun um rannsókn máls verður skotið til ríkissaksóknara 91/138  
 Sölu Skógræktar ríkisins á landspildu verður skotið til landbúnaðarráðherra 92/252  
 Tülkun lyfjaskrár verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 90/208  
 Uppsögn stjórnarnefndar ríkisspítalanna verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 89/115  
 Úrlausn Fiskistofu verður skotið til sjávarútvegsráðuneytis 94/346  
 Æðra stjórnvald hefur ekki fellt úrskurð sinn 88/21, 91/126

**Sveitarfélög**  
 Framfærslustyrkur 88/21  
 Kæruheimild ekki fyrir hendi 90/211, 92/255, 94/11  
 Störf starfsmanns byggingarfulltrúa 90/207  
 Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins 89/117, 90/211, 91/141, 92/189  
 Sjá einnig „Meinbugir á lögum“

**Stjórn hreindýraveiða** 93/312  
**Stjórnir** sjá Stjórnsýslunefndir  
**Stjórnsýslueftirlit** sjá Eftirlit stjórnsýsluaðila  
**Stjórnsýslukæra**  
*Aðild að kærumáli*  
 Kæruheimild fjármálaráðherra skv. söluskattslögum 89/101  
 Ráðuneyti aðili að byggingarmáli 92/31  
*Form og efni úrskurða í kærumáli*  
 Úrskurðir Atvinnuleysistryggingasjóðs 95/55, 96/76  
 Úrskurðir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 95/251  
 Úrskurðir Hollustuverndar ríkisins 95/176  
 Úrskurðir tryggingaráðs 89/34  
 Sjá einnig Rökstuðningur

**Kæufrestur**  
 Varðandi ákvarðanir ríkisskattstjóra 91/140,  
 Varðandi ákvarðanir skattstjóra 92/217

**Kæruheimild**  
 Ákvörðunar bankaeftirlits Seðlabankans til viðskiptaráðuneytis 96/617  
 Ákvörðun Samábyrgðar Íslands um málefni Aldurslagasjóðs varð skotið til heilbrigðis- og byggingarmálaráðherra 93/327  
 Ákvörðun um agaviðurlög fanga sætir stjórn-

sýslukæru til dóms- og kirkju-  
 90/97  
 Heimild til kæru ákvarðana umhverfisráðuneytisins 92/1  
 Heimild til kæru ákvarðana ríkisins til félagsmálaráðuneytisins 89/1  
 Heimild til kæru ákvarðana félagsmálaráðuneytisins 89/1  
 Heimild til kæru ákvarðana tollanefndar 92/312, 95/544  
 Málskot til landbúnaðarráðs dýralækna 93/143  
 Tülkun kæruheimilda 95/516  
 Úrskurðir tryggingaráðs verður brögðis- og tryggingamálaráðgjafi  
 Sjá einnig Starfssvið umboðgjafi  
 Leiðbeiningar um kæruheimild  
 Lögskýringarsjónarmið við skýringar  
 92/16

**Málsmeðferð í kærumáli**  
 Málsmeðferð hjá tryggingamálaráðgjafi  
**Réttaráhrif kærrar ákvörðunar**  
 Ákvörðun stjórnvalds að framlagi  
 ákvörðunar kærd til æðra stjórnvalds  
 Frestun á réttaráhrifum kærrar  
 Kæra frestar ekki sjálfkrafa  
 unar 90/113, 90/218, 94/276, 95/286  
 Sakarforræði í málum fyrir yfirgjafi  
 Úrlausn máls stöðvuð sem lagsgjafi  
 stóla 95/286

Úrlausnarmöguleikar 95/124  
 Úrskurðarskylda 92/16, 92/237

**Stjórnsýslulög** 89/7, 91/166, 96/166

**Stjórnsýslunefndir**  
 Almenn tæfi nefndarmanns í  
 104

Hagsmunaaðili tilnefni ekki nefndarmann  
 Lausn skipaðs nefndarmanns í  
 Nefndarmaður var starfsmaður  
 92/104

Skipan nefndar var ekki samkvæm  
 Skipan samkeppnisráðs 93/255  
 Skipun í lyfjaverðlagnisnefnd 92/104  
 Umsjónarnefnd fólksbifreiða 92/104  
 Valdpurrð hjá nefnd 91/17

**Stjórnun fiskveiða**  
*Auglýsingar og almennar tilkynningar*  
 Á leyfi til tilraunaveiða 94/312  
 Um fresti til að ljúka smíði  
 Um heimild til að breyta veiðileyfi  
 Um skilyrði fyrir veiðileyfi  
 Breyting lagareglna um fiskveiðir  
 Brúttótonn eða brúttórumlesting  
 Flutningur aflamarks smábátanna  
 Flutningur og framsal eigin veislu  
 150, 91/151

**Sérveiðar**  
 Skilyrði grásleppuveiðileyfis tímabili 92/300  
 Skilyrði leyfis til hörpudiskveiða  
 Skýring hlygtsins .veiðitímanna  
 aflahlutdeildar í skarkola 90/104

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 meðalafhlutdeildar báts eftir stækkun hans 93/268  
 Efni lagareglna um úthlutun aflaheimilda til smábáta 92/257, 92/262  
 Heimild til að breyta veiðitilhögun innan fiskveiðisárs 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  
**Veiðuleyfi**  
 Bann við flutningi veiðuleyfis 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, 96/206, 96/225  
**Form ákvörðunar**  
 Úrskurðir Atvinnuleysistryggingasjóðs 95/55  
 Úrskurðir tryggingaráðs 89/35  
 Frestun ákvarðanatöku um umgengnisrétt 90/107  
 Hvaða ákvarðanir teljast stjórnvaldsákvæðanir?  
 Ákvörðun um aðgang upplýsingum um umhverfismál 94/3381  
 Ákvörðun um brottvikningu nemenda úr skóla 94/295  
 Ódagsett 88/24  
**Ógildar ákvarðanir**  
 Aðeins verulegir annmarkar leiða fortakslaust til ógildingar 90/204, 91/31  
 Sjá einnig Afturköllun, Efniskröfur, Endurupptaka stjórnsýslumáls, Málsmeðferð, Stjórnsýslukæra.  
**Stjórnvaldsfyrirmæli**  
 Atriði sem eðlilegra er að sett séu í lög heldur en reglugerð 88/33, 89/98  
 Breytt með verklagsreglum 92/142  
 Ekki skjalfest að reglugerð hafi verið lögð fyrir ráð-

herra fund til samþykktar eins og lögskýlt var 90/193  
 Málsmeðferð við setningu reglugerðar 92/96  
 Mikilvægt að stjórnvöld bregðist skjótt við um setningu reglna um framkvæmd laga sem löggjafinn felur þeim 90/113  
 Sjá einnig Lagaheimild, Birting  
**Sveitarfélög**  
 Almennur borgarafundur 92/303  
 Atkvæðagreiðsla 96/594  
 Atvinnuleysiskráning og vinnumiðlun 94/356  
 Ákvörðun um byggingu skóla 92/303  
 Ákvörðunarvald sveitarstjórna 96/594  
 Félagsþjónusta sveitarfélaga 95/516  
 Greiðsla vegna skólaaksturs 91/156  
 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga 94/362, 95/506  
**Sameining sveitarfélaga**  
 Atkvæðagreiðsla um nafn á sveitarfélag 96/594  
 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, 96/431  
 Stjórnvöldum ber að svara skriflegum erindum bréflaga, nema svars sé ekki vænst 89/83, 92/158  
 Svör við umsóknum um auglýsta stöðu sjá Opinberir starfsmenn  
 Sjá einnig Málshraði, Málsmeðferð  
**Söluskattur sjá Skattar og gjöld**  
**Tafir á afgreiðslu máls sjá Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast**  
**Tannlæknar sjá Atvinnuréttindi, Læknar**  
**Tekjutrygging sjá Almennatryggingar**  
**Tilkynning um meðferð máls 93/54**  
**Tollar sjá Skattar og gjöld**  
**Trúfrelsi sjá Mannréttindi**  
**Umboðsmaður Alþingis mælir með gjafsókn**  
 Ákvörðun á skattstofni til tryggingagjalds 94/307, 95/547  
 Ákvörðun um lífeyrisrétt leiðbeinenda 94/309  
**Umferðarmál**  
 Skráning færnanlegra krana 90/202  
**Umgengni foreldra og barna sjá Foreldrar og börn**

**Umhverfismál**  
 Veiditími rjúpu 94/371  
**Umsagnir** sjá Álitsumleitan  
**Umsókn um opinbera stöðu** sjá Opinberir starfsmenn  
**Upplýsingaréttur aðila máls** sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum  
**Útanríkisþjónusta**  
 Aðstoð starfsmanns íslensks sendiráðs erlendis 94/384  
**Úrelding fiskiskipa úr Aldurslagasjóði** 93/327  
**Úreldingarstyrkir úr Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins** 92/63  
**Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna** sjá Sveitarfélög  
**Útböð** sjá Opinber innkaup  
**Útskýringar** sjá Leiðbeiningar  
**Valdmörk stjórnvalda**  
*Málefnaleg*  
 Stjórn hreindýraveiða 93/312  
 Valdmörk á milli tollgaslustjóra og ríkistollstjóra 96/601  
 Valdsvið ríkistollanefndar 96/589  
 Valdsvið tryggingaráðs, 89/34, 89/35, 94/31  
*Valdframsal*  
 Bifreiðastjórafélagi framselt vald til að veita undanþágur 96/86  
 Birting fyrirmæla um valdframsal 96/601  
 Fjármálaráðherra framselur ríkistollstjóra vald 96/601  
 Framsal stjórnsýsluvalds ferðamálaráðs 91/17  
 Heimild til að ráða afleysingamenn 95/342  
 Óheimilt valdframsal húsnæðisnefndar 96/181  
 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 leiðsögumönnum atvinnuleyfi 91/17  
 Ríkisskattstjóri úrskurðar um sömu ágreiningsefni og yfirskattanefnd hafði þegar úrskurðað um 96/524  
**Valdníðsla** sjá Sjónarmið, sem stjórnsýsluathöfn er byggð á  
**Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast** 89/22, 90/179, 91/122, 93/140, 93/326, 96/371  
 Ólögmat eyðilegging skjala 93/326  
**Vaxtabætur** sjá Skattar og gjöld  
**Vátryggingarstarfsemi**  
 Úrelding fiskiskipa 93/327  
**Vegamál**  
 Girðingar 94/404  
 Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar 91/162  
**Veidileyfi** sjá Stjórnun fiskveiða  
**Veidiréttur**  
 Hreindýraveiðar 93/312  
**Veitingastarfsemi** 95/260  
**Verðlags- og neytendamál**  
 Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 89/120, 89/124

Undanþága frá banni við verð  
 Verslun með simtæki 90/87  
**Verðstöðvun** sjá Verðlags- og  
**Verklagsreglur**  
 Námslán vegna skólagjalda 96/  
**Vettvangsganga** 93/138  
**Vextir**  
 Greiðsla vaxta af orlofsfé 89/9/  
 Vextir og verðbætur af ofgreiddum  
 196  
**Villa í lögum** sjá Meinbugir á  
**Vinnumiðlun** sjá Sveitarfélög  
**Vínveitingaleyfi** 95/260  
**Vörumerki** 95/238  
**Pagnarskylda**  
 Aðgangur að gögnum varðand  
 236  
 Gögn er varða viðkvæmar upp  
 og persónulega hagi annarra  
 Heimild opinbers starfsmanns  
 arupplýsinga 92/236  
 Lækna 92/168, 92/323  
 Opinberra starfsmanna 91/136  
 Starfsmanna bankaefrtirlits 96/  
 Starfsmanna Tryggingastofnun  
 mæðralauna 89/23  
 Tollyfirvalda 92/304, 94/417  
 Trúnaður áskilinn um upplýsing  
 yfirmanni 95/280  
 Um grunsemdir um refsivert a  
 Upplýsingar um sjúkdóm afher  
 völdum 92/323  
 Öðrum en aðila máls veitt aðg  
 máls 94/93  
 Sjá einnig Aðgangur að gögnum  
 Skráning upplýsinga um einh  
**Þjóðkirkjan** sjá Kirkjumál  
**Þjóðréttarsamningar** 95/516  
 sjá Norðurlandasamningar, Ma  
 við önnur ríki  
**Þjóðskrá**  
 Skráning mannanafna í þjóðsk  
 Skráning vottorðs úr þjóðkirkj  
 Tilgreining heimilisfangs einsta  
 eru erlendis 89/93  
**Þjónustugjöld**  
 Afgreiðslugjald spariskírteina n  
 208  
 Almennt um þjónustugjöld 92/  
 Efnisgjald í framhaldsskóla 95/  
 Efnisgjald í grunnskóla 90/134  
 Endurgreiðsla ofttekis fjár 93/  
 Endurgreiðsla seinkunargjalds  
 bifreiðar 91/129  
 Gatnagerðargjöld 89/117, 92/18  
 244, 94/254  
 Gjald fyrir einangrun dýrs vegn  
 96/652  
 Gjald vegna leyfis til hundahal  
 Gjald vegna tímabundinnar un  
 eigin leigubifreiðar 96/86  
 Gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Ísl  
 Gjaldtaka fyrir löggildingun end

Gjaldtaka fyrir tollskýrslueyðublöð 92/220  
 Gjaldtaka við innheimtu vanskilakrafna 92/74  
 Grundvöllur símareiknings 90/118  
 Holræsagjald 94/233  
 Hækkun póstburðargjalda óheimil á verðstöðvunar-  
 tímabili 89/120  
 Innritunargjald í framhaldsskóla 95/394  
 Lagaheimild til töku gjalds fyrir leyfi til hreindýra-  
 veiða 93/312, 94/418  
 Leyfi til máflutnings fyrir héraðsdómi 92/206  
 Löggæslugjald 94/167  
 Pappírsgjald í framhaldsskóla 95/394  
 Skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 94/225  
 Skrásetningargjald við Háskóla Íslands 95/379  
 Vatnsgjald 94/233, 95/472  
**Þvingunarúrræði**  
 Haldið eftir af launum til greiðslu fasteignaskatts og  
 aðstöðugjalds 91/121

Innheimta barnsmeðlaga 89/133, 90/112, 90/229  
 Innheimta lána hjá Húsnæðisstofnun ríkisins 92/74  
 Innheimta söluskatts 90/218  
 Lokun síma 89/129, 90/227  
 Samkomulag um tilhögun innheimtu opinberra  
 gjalda 91/121  
 Stöðvun atvinnurekstrar vegna söluskattsvanskila  
 90/218  
 Synjun stjórnvalds um beitingu þvingunarúrræða 91/  
 46  
 Talning búfjár og skráning eigenda þess með at-  
 beina 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







